

# ESTADO, DEPENDENCIA E INNOVACIÓN EN EL SIGLO XXI

José Romero y Emilio Navarro

# **Estado, dependencia e innovación en el siglo XXI**

Estado, dependencia e innovación en el siglo XXI / José  
Romero; Emilio Navarro. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de  
Buenos Aires: CLACSO, 2026.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-308-291-9

1. Estado. 2. Innovaciones. 3. Soberanía. I. Navarro, Emilio II.

Título

CDD 100

Corrección: Rosario Sofia

Diseño de interior: Santiago Basso

Diseño de tapa: Lucas Sablich

# **Estado, dependencia e innovación en el siglo XXI**

**José Romero y Emilio Navarro**



PLATAFORMAS PARA  
EL DIÁLOGO SOCIAL



**CLACSO**



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

### **CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Pablo Vommaro** - Director Ejecutivo

**Gloria Amézquita** - Directora Académica

**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones

### **Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory** - Producción Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [libreria.clacso.org](http://libreria.clacso.org)

*Estado, dependencia e innovación en el siglo XXI* (Buenos Aires: CLACSO, junio de 2026).

ISBN 978-631-308-291-9

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <[clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar)> | <[www.clacso.org](http://www.clacso.org)>

# Índice

Introducción .....	7
--------------------	---

## **Parte I. Fundamentos históricos y teóricos**

Capítulo I. De la Revolución Industrial al siglo XXI: el retorno de la política industrial .....	13
---	----

Capítulo II. Los desafíos del presente: entre cadenas globales y restricciones internacionales .....	29
---	----

Capítulo III. La nueva política industrial: misiones, innovación y legitimidad .....	45
---	----

## **Parte II. Estado, élites y soberanía**

Capítulo IV. Nacionalismo: entre emancipación y dependencia .....	65
---	----

Capítulo V. Estado, poder y legitimidad en disputa .....	77
--	----

Capítulo VI. El poder corporativo global y la trampa de la dependencia.....	89
---	----

Capítulo VII. El Estado desarrollador: arquitecto indispensable del desarrollo .....	105
---	-----

Capítulo VIII. Transformaciones globales y tensiones del desarrollo.....	125
--	-----

Capítulo IX. La soberanía en el siglo XXI: poder, dependencia y estrategias de autonomía .....	143
---	-----

### **Parte III. Innovación y el caso mexicano**

Capítulo X. Innovación evolutiva: la nueva frontera de la soberanía.....163

Capítulo XI. México: entre la soberanía posible y la  
dependencia persistente ..... 181

Conclusiones generales ..... 205

Bibliografía ..... 209

Sobre los autores ..... 217

# Introducción

El siglo XXI ha devuelto al primer plano una verdad que durante décadas pareció olvidada: el desarrollo no es una consecuencia espontánea de los mercados, sino el resultado deliberado de la acción colectiva. Ningún país ha alcanzado el progreso confiando únicamente en las fuerzas del intercambio. Los grandes procesos de industrialización —de Inglaterra en el siglo XIX a Corea del Sur y China en el XX— fueron siempre proyectos políticos antes que milagros económicos. Su motor no fue la apertura comercial, sino la capacidad del Estado para orientar el aprendizaje productivo y coordinar el esfuerzo nacional.

México y América Latina vivieron durante buena parte del siglo XX su propio intento de construir una modernidad soberana. La Revolución mexicana creó un Estado con vocación de desarrollo, que promovió la industrialización, formó capital humano y expandió el mercado interno. Ese impulso produjo el crecimiento más prolongado de la historia nacional: entre 1940 y 1980, el país avanzó al ritmo de las naciones industrializantes. Pero esa transformación, como advirtió Fernando Fajnzylber, fue una industrialización trunca: amplió la base manufacturera sin consolidar un sistema nacional de innovación. Cuando llegó la crisis de la deuda, el país tenía fábricas, pero no tecnología; crecimiento, pero no aprendizaje.

A partir de los años ochenta, México ensayó el camino opuesto. La apertura comercial, la liberalización financiera y la privatización de la economía se presentaron como sustitutos de la planificación. Se prometió que la integración al mercado global y al Tratado de Libre Comercio de América del Norte traerían consigo modernización, inversión y productividad. Cuarenta años después, esa promesa se revela incompleta: la productividad total de los factores permanece estancada, la manufactura se ha extranjerizado y el país depende del exterior tanto para financiarse como para innovar. México produce, pero no aprende; ahorra, pero no invierte en sí mismo.

Este libro parte de una convicción sencilla, pero radical: sin manufactura no hay aprendizaje, y sin aprendizaje no hay soberanía. La apertura no es una política, sino una condición; lo que define el desarrollo es la capacidad de transformar esa apertura en aprendizaje nacional. Las economías que dominan el mundo —Estados Unidos, Alemania, Japón, Corea, China— no son las más abiertas, sino las que construyeron Estados capaces de aprender, planificar y coordinar. En América Latina, por el contrario, la ruptura entre ciencia, industria y Estado produjo una paradoja: la región forma ingenieros, científicos y técnicos de calidad, pero carece de empresas nacionales que absorban y multipliquen ese conocimiento. La consecuencia es una dependencia sofisticada: se exportan manufacturas, pero se importan ideas.

A lo largo de este libro se sostiene que el desarrollo contemporáneo solo es posible si el Estado recupera su papel como arquitecto del aprendizaje colectivo. No se trata de volver al proteccionismo ni de idealizar la autarquía, sino de comprender que la competencia global se libra hoy en los campos de la energía, la tecnología y el conocimiento. La soberanía ya no se mide por el territorio ni por la moneda, sino por la capacidad de un país para dominar los procesos que definen su inserción en el mundo.

La primera parte del libro reconstruye los fundamentos históricos y teóricos de la política industrial moderna. Examina cómo la

Revolución Industrial, las guerras mundiales y la posguerra configuraron un nuevo tipo de Estado: el Estado desarrollador. Analiza el pensamiento estructuralista latinoamericano, la economía evolucionista y las teorías contemporáneas de la innovación, mostrando que la industria no es un sector más, sino el espacio donde las sociedades aprenden y acumulan capacidades.

La segunda parte estudia la relación entre Estado, élites y soberanía. Revisa el papel de las coaliciones de poder en el desarrollo, las distintas formas de nacionalismo económico y las nuevas expresiones de dependencia corporativa y financiera. Propone una lectura del Estado desarrollador como condición indispensable de la autonomía y discute cómo la legitimidad democrática y la planificación técnica pueden coexistir en una economía abierta.

La tercera parte traslada estas reflexiones al caso mexicano. Examina el proceso de desindustrialización y extranjerización productiva de las últimas décadas, la dependencia tecnológica y la pérdida del control nacional del ahorro. Muestra cómo la ausencia de empresas manufactureras mexicanas, de banca nacional y de un servicio civil profesional han dejado al país fuera del proceso evolutivo del capitalismo global. Pero también identifica las bases de una soberanía posible: la recuperación de la planificación estatal, la articulación entre ciencia y producción, la reorientación del ahorro hacia la inversión productiva y la creación de una economía del aprendizaje nacional.

La tesis que recorre todo el libro es que la soberanía no consiste en cerrarse al mundo, sino en participar desde una posición de fuerza. La interdependencia es inevitable; la subordinación, no. México puede integrarse al mundo global sin perder su autonomía si reconstruye su capacidad de planificar y de aprender. El desarrollo ya no puede medirse por el PIB, sino por la densidad institucional de su conocimiento.

Este libro busca contribuir a esa reflexión. No propone un modelo económico cerrado, sino una estrategia de emancipación intelectual y productiva. Su propósito no es describir la crisis, sino

imaginar las instituciones que podrían superarla. En un tiempo en que el mercado se ha vuelto ideología y la globalización dogma, pensar la política industrial y la soberanía productiva es, una vez más, un acto de independencia.

México tiene historia, recursos y talento para emprender ese camino. Lo que necesita es recuperar la confianza en sí mismo, la continuidad del Estado y el sentido colectivo del desarrollo. Porque, como demuestra cada página de este libro, la independencia no se hereda: se aprende.

# **Parte I. Fundamentos históricos y teóricos**



## CAPÍTULO I

# De la Revolución Industrial al siglo XXI: el retorno de la política industrial

### **La Revolución Industrial y el rol del Estado**

La Revolución Industrial iniciada en Inglaterra a fines del siglo XVIII suele presentarse como el resultado natural de la libertad económica y de la iniciativa privada. El relato clásico —heredero de Adam Smith y de la economía política liberal— sostiene que la expansión del comercio, la división del trabajo y la innovación técnica florecieron en un contexto de *laissez-faire*, sin interferencias del Estado. Sin embargo, la historia muestra un panorama muy distinto.

El despegue inglés no fue espontáneo, sino fruto de una acción estatal sistemática. Desde el siglo XVI, la monarquía británica había protegido a sus industrias incipientes mediante aranceles elevados, había concedido monopolios comerciales a compañías como la East India Company y había utilizado su poder naval para garantizar el acceso a mercados y materias primas. Las reformas agrarias de los *enclosures* —que expropiaron tierras comunales y

forzaron a millones de campesinos a convertirse en trabajadores asalariados— crearon las condiciones sociales para alimentar la naciente manufactura urbana (Bairoch, 1993).

El papel del Estado británico se manifestó también en la apropiación de tecnología y en políticas deliberadas de espionaje industrial, antes de que Inglaterra se consolidara como centro de la innovación. Solo después de asegurada su supremacía manufacturera, Londres promovió el discurso del libre comercio como ideología universal. Como observó Friedrich List ([1841] 1983), Inglaterra predicó apertura cuando ya había alcanzado el liderazgo, pero antes practicó sin reservas un proteccionismo férreo.

La Revolución Industrial demuestra, entonces, que el Estado es arquitecto indispensable del desarrollo. Lejos de obstaculizar al mercado, fue su condición de posibilidad: protegió sectores estratégicos, financió infraestructura, impuso disciplina social y militarizó el comercio exterior. La idea de que los mercados autorregulados generan progreso por sí solos es una construcción ideológica que oculta el origen político del capitalismo industrial.

Esta lección es crucial para los países que han enfrentado procesos de industrialización tardía. Alexander Gerschenkron (1962) mostró que mientras más grande es el atraso, mayor debe ser la intervención estatal para compensar la brecha frente a las potencias. La industrialización no surge de la asignación eficiente de recursos escasos, sino de decisiones políticas que crean capacidades donde antes no existían.

México, desde el siglo XIX, vivió este dilema de manera recurrente. El debate entre apertura al comercio exterior o protección de manufacturas locales atravesó el siglo liberal, la etapa porfirista y la posrevolucionaria. En todos los casos, la pregunta fue la misma: ¿cómo construir soberanía productiva en un mundo dominado por potencias industriales que ya habían recorrido el camino bajo políticas proteccionistas?

La Revolución Industrial no fue solo el inicio del capitalismo moderno: fue también la primera gran evidencia de que sin política

industrial no hay desarrollo posible. Ese aprendizaje histórico será el hilo conductor de este capítulo y, en realidad, de todo el libro.

## **El debate entre libre comercio y proteccionismo (Smith vs. List)**

El desarrollo económico moderno no puede entenderse sin la disputa intelectual y política entre Adam Smith y Friedrich List, dos autores que encarnan visiones opuestas sobre el papel del comercio y del Estado. Su enfrentamiento teórico sigue siendo relevante porque expresa un dilema que atraviesa hasta hoy a las economías periféricas: abrirse irrestrictamente al mercado mundial o proteger de manera estratégica las industrias nacionales.

Adam Smith, en *La riqueza de las naciones* (1776), defendió la especialización basada en ventajas absolutas. Su argumento era que si cada país producía aquello en lo que era más eficiente y comerciaba con los demás, la riqueza global aumentaría. El libre comercio, en esta visión, era un juego de suma positiva que favorecería tanto a productores como a consumidores. El Estado debía limitarse a garantizar orden, justicia, defensa y algunas obras públicas, pero no debía intervenir en el funcionamiento del mercado.

Friedrich List, en cambio, observaba la realidad de las naciones atrasadas frente a la supremacía inglesa. En *El sistema nacional de economía política* ([1841] 1983), sostuvo que el libre comercio podía beneficiar a quienes ya tenían industrias consolidadas, pero condenaba a las naciones rezagadas a permanecer como exportadoras de materias primas. Para List, el error de Smith consistía en confundir los intereses de Inglaterra con los de la humanidad. Frente a ello, planteó la necesidad de una protección temporal a las industrias nacientes, apoyada en aranceles, subsidios, infraestructura y educación técnica.

La práctica histórica dio la razón a List. Inglaterra predicaba el libre comercio cuando ya dominaba los mercados globales,

mientras que Estados Unidos y Alemania aplicaban políticas proteccionistas para alcanzar la frontera tecnológica. Alexander Hamilton, en su *Report on Manufactures* (1791), defendió la necesidad de aranceles y apoyos estatales para evitar que la joven república estadounidense fuera eternamente dependiente de la manufactura británica. En efecto, durante gran parte del siglo XIX, Estados Unidos mantuvo uno de los regímenes arancelarios más altos del mundo (Irwin, 1996). Alemania, bajo la influencia directa de List, organizó el Zollverein como unión aduanera protectora y utilizó al Estado para impulsar su industria pesada.

Este patrón se repitió en la historia económica: los países que alcanzaron la soberanía productiva lo hicieron bajo esquemas de protección, y solo después, cuando consolidaron su poder, promovieron el libre comercio como principio universal. De allí surge lo que Ha-Joon Chang (2002) denominó la estrategia de “patear la escalera”: las potencias que ascendieron mediante políticas industriales cierran luego ese camino a los demás imponiendo reglas de apertura.

Para México y América Latina, el debate entre Smith y List no fue teórico, sino vital. En el siglo XIX, las élites mexicanas discutieron intensamente si proteger las manufacturas locales o abrirse al comercio internacional. La apertura debilitó sectores incipientes y reforzó la dependencia de la plata y de productos agrícolas. Más tarde, en el siglo XX, la estrategia de sustitución de importaciones recuperó la lógica listiana al crear industrias básicas bajo protección estatal. El dilema se ha repetido una y otra vez: sin intervención estatal no hay industrialización, pero sin industrialización no hay soberanía.

El debate Smith-List, lejos de estar resuelto, sigue marcando las tensiones de la globalización contemporánea. El libre comercio puede beneficiar a las potencias, pero para la periferia implica el riesgo de quedar atrapada en la dependencia. La política industrial, en cambio, ofrece la posibilidad de transformar esa dependencia en aprendizaje y autonomía.

## **Industrialización tardía en Estados Unidos, Alemania y Japón**

La historia económica muestra que el atraso no es un destino inevitable. Estados Unidos, Alemania y Japón son ejemplos paradigmáticos de cómo la industrialización tardía, lejos de condenar a la dependencia, puede convertirse en plataforma para alcanzar la soberanía. Su éxito se explica por una intervención estatal deliberada que convirtió la desventaja inicial en ventaja del atraso, en términos de Alexander Gerschenkron (1962): la posibilidad de usar políticas más enérgicas para cerrar rápidamente la brecha con los países pioneros.

En Estados Unidos, el proceso fue impulsado desde los primeros años de la república. Alexander Hamilton, en su *Report on Manufactures* (1791), defendió la necesidad de proteger a las industrias jóvenes mediante aranceles elevados, subsidios y financiamiento público. Su propuesta se convirtió en política de Estado: a lo largo del siglo XIX, el país mantuvo uno de los regímenes arancelarios más altos del mundo, lo que permitió consolidar la siderurgia, la industria textil y, posteriormente, la maquinaria pesada (Irwin, 1996). Gracias a esta estrategia, hacia 1890 Estados Unidos había superado a Inglaterra en producción de acero y se encaminaba a convertirse en la principal potencia industrial del siglo XX. El mito del *laissez-faire* estadounidense oculta que su desarrollo se basó en un proteccionismo sistemático.

En Alemania, el pensamiento de Friedrich List tuvo una influencia directa en la política económica del siglo XIX. El Zollverein (unión aduanera) fue más que un instrumento de integración comercial: funcionó como muro protector para las industrias incipientes frente a la competencia inglesa. El Estado prusiano fomentó la educación técnica, la expansión ferroviaria y el financiamiento de la industria pesada, con un protagonismo decisivo de la banca. El resultado fue la creación de un complejo industrial

químico y siderúrgico que, a principios del siglo XX, rivalizaba con Inglaterra. Para Gerschenkron, Alemania mostró cómo la intervención estatal podía compensar el atraso con una modernización acelerada.

En Japón, la Restauración Meiji (1868) inauguró un proyecto nacional de industrialización concebido como defensa frente al colonialismo occidental. El Estado envió misiones al extranjero para estudiar tecnologías (como la misión Iwakura), fundó empresas estatales en siderurgia, ferrocarriles y construcción naval, y luego transfirió muchas de ellas a grupos privados bajo condiciones de disciplina y cooperación. Esta combinación dio origen a los *zaibatsu*, conglomerados industriales que serían columna vertebral de la modernización japonesa. Chalmers Johnson (1982) mostró cómo, ya en el siglo XIX, Japón funcionaba como un “Estado desarrollador”, capaz de dirigir el rumbo de la acumulación productiva.

Estos tres casos tienen un hilo común: la industrialización no se logró mediante apertura comercial irrestricta, sino a través de políticas activas de protección, fomento y aprendizaje tecnológico. Estados Unidos, Alemania y Japón supieron convertir su atraso relativo en una plataforma para alcanzar autonomía, demostrando que el desarrollo es siempre un proyecto político antes que un resultado espontáneo del mercado.

Para México y América Latina, la lección es clara. Mientras en el siglo XIX las élites mexicanas apostaban a la exportación de plata y productos agrícolas, y dudaban de proteger a las manufacturas locales, las naciones que hoy son potencias construían su independencia industrial mediante estrategias estatales agresivas. La consecuencia fue la consolidación de una brecha que persiste hasta nuestros días. La experiencia de los industrializadores tardíos confirma que la soberanía no surge de la apertura pasiva, sino de la capacidad del Estado para organizar el aprendizaje productivo.

## La URSS y los dilemas del modelo planificado

La experiencia soviética constituye uno de los experimentos más radicales de industrialización acelerada en la historia moderna. Tras la Revolución de 1917, Rusia heredó una economía agraria, atrasada y fragmentada. El nuevo régimen se propuso transformar ese punto de partida en una potencia capaz de rivalizar con Occidente. El instrumento elegido fue la planificación centralizada, que, mediante los Planes Quinquenales iniciados en 1928, buscó orientar toda la economía hacia la industrialización pesada, la infraestructura y la defensa.

Los resultados iniciales fueron sorprendentes. En apenas dos décadas, la Unión Soviética pasó de ser un país agrícola a convertirse en la segunda potencia industrial del mundo (Nove, 1969). La producción de acero, carbón, electricidad y maquinaria creció a tasas extraordinarias. El Estado logró movilizar recursos humanos y materiales en una escala sin precedentes, desplazando millones de campesinos hacia las ciudades y forjando un vasto proletariado industrial. Sin esa capacidad de acumulación, la victoria soviética en la Segunda Guerra Mundial habría sido imposible.

La experiencia soviética confirma la tesis de Alexander Gerschenkron (1962) sobre la “ventaja del atraso”: las naciones que llegan tarde al proceso de industrialización requieren instituciones extraordinarias —como la planificación estatal— para compensar la brecha con los pioneros. En este sentido, la URSS fue capaz de utilizar su atraso como base de un catch-up acelerado, convirtiéndose en superpotencia en menos de medio siglo.

No obstante, el modelo también mostró severas limitaciones. En primer lugar, el crecimiento se sustentó en la extensiva movilización de recursos más que en la innovación tecnológica. Mientras pudo copiar y adaptar tecnologías occidentales, el sistema funcionó; pero a medida que la frontera tecnológica avanzó hacia sectores como la electrónica, la informática y la biotecnología, la

rigidez de la planificación central se convirtió en un obstáculo. La falta de incentivos para innovar, sumada a la ausencia de competencia y de flexibilidad organizacional, derivó en estancamiento tecnológico (Nelson y Winter, 1982).

En segundo lugar, la planificación generó problemas de calidad y productividad. Las cuotas fijadas desde arriba obligaban a cumplir metas cuantitativas, sin importar la eficiencia o la demanda real. Esto produjo excedentes inútiles en algunos sectores y escasez crónica en otros, debilitando la legitimidad del modelo.

En tercer lugar, la falta de participación social y la concentración política minaron la capacidad de adaptación institucional. La URSS alcanzó autonomía frente al capitalismo occidental, pero al costo de un sistema rígido que no pudo sostener el dinamismo innovador cuando el mundo ingresó a nuevas revoluciones tecnológicas.

La lección de la experiencia soviética es doble. Por un lado, demostró que el atraso podía superarse con un Estado fuerte y planificador; que la soberanía frente a las potencias industriales era posible y que la política podía imponerse al mercado como motor de modernización. Por otro lado, reveló que la soberanía no puede sostenerse sin innovación continua y sin instituciones flexibles. La planificación rígida permitió el catch-up inicial, pero no garantizó el salto hacia un desarrollo sostenible en el largo plazo.

Para México y América Latina, la URSS deja una advertencia clara: el Estado es indispensable para impulsar la industrialización, pero debe combinar su fuerza con la creación de mecanismos de aprendizaje, innovación y disciplina productiva. Sin esa combinación, el desarrollo puede degenerar en dependencia o en rigidez improductiva.

## **América Latina y la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI)**

En el siglo XX, América Latina emprendió uno de los intentos más ambiciosos de industrialización en la periferia. Tras la Gran Depresión de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, las élites políticas de la región comprendieron que la apertura indiscriminada a los mercados internacionales condenaba a sus países a la dependencia de materias primas. Inspirados por los diagnósticos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), encabezada por Raúl Prebisch, se propuso una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) cuyo objetivo era romper el patrón de deterioro de los términos de intercambio (Prebisch, 1950).

La lógica era clara: si las naciones latinoamericanas seguían exportando bienes primarios e importando manufacturas, la brecha con los países industrializados se ampliaría indefinidamente. Para evitarlo, se impulsó la creación de industrias nacionales bajo protección arancelaria, subsidios estatales e inversión pública en infraestructura. En países como Brasil, Argentina y México, este modelo generó tasas de crecimiento aceleradas y permitió diversificar la estructura productiva.

En México, esta etapa se conoció como el “milagro mexicano”. Entre 1940 y 1970, la economía creció a un promedio anual cercano al 6 %, impulsada por la inversión pública en energía, transportes y siderurgia. Empresas estatales como Altos Hornos de México o la Comisión Federal de Electricidad fueron motores de la modernización, mientras que la expansión del mercado interno, alimentada por la urbanización y la migración rural-urbana, consolidó un ciclo de movilidad social ascendente (Cárdenas, 1996).

En Brasil, la creación de Petrobras y la industria automotriz bajo el impulso de Juscelino Kubitschek ejemplifican la apuesta por construir soberanía productiva. Argentina, por su parte, promovió la industria metalmecánica y la petroquímica, aunque en

un contexto de inestabilidad política que limitó los alcances del modelo.

Los logros de la ISI fueron significativos: por primera vez, América Latina dejó de ser exclusivamente exportadora de materias primas y avanzó en la construcción de un aparato manufacturero. Sin embargo, el modelo enfrentó problemas estructurales. El principal fue la restricción externa: las nuevas industrias dependían de la importación de maquinaria, insumos intermedios y tecnología, lo que generaba una creciente demanda de divisas. Como las exportaciones tradicionales no crecían al mismo ritmo, las economías cayeron en recurrentes crisis de balanza de pagos, inaugurando la dinámica de *stop and go* (Ocampo, 2005).

Además, la ISI dio lugar a lo que Fernando Fajnzylber (1983) llamó “industrialización trunca”: industrias protegidas que producían para el mercado interno, pero con baja productividad y escasa innovación tecnológica. La dependencia de patentes, insumos importados y capital extranjero se mantuvo, incluso bajo un discurso de soberanía. La protección arancelaria, en lugar de ser un instrumento temporal de aprendizaje, se convirtió en un refugio permanente para sectores poco competitivos.

La teoría de la dependencia, formulada en los años sesenta por autores como Cardoso y Faletto (1969) o Ruy Mauro Marini (1973), radicalizó esta crítica. Según ellos, la industrialización latinoamericana no rompió con la dependencia, sino que la reprodujo bajo nuevas formas: las filiales de corporaciones multinacionales dominaron sectores clave y las élites locales se asociaron al capital externo, consolidando un modelo de “desarrollo dependiente asociado”.

La crisis de la deuda de 1982 marcó el agotamiento del modelo. El endeudamiento masivo, que había financiado la expansión industrial, se volvió impagable cuando subieron las tasas de interés internacionales y cayeron los precios de las materias primas. La “década perdida” de los años ochenta puso fin a la ISI y abrió el camino al giro neoliberal.

La experiencia latinoamericana de la ISI deja una lección ambivalente. Por un lado, demostró que la política industrial en la periferia es posible: durante tres décadas, la región diversificó su producción, elevó la urbanización y expandió las clases medias. Por otro, mostró que sin innovación y sin acumulación de capacidades tecnológicas propias, la protección se convierte en dependencia. México y América Latina construyeron industrias, pero no sistemas de innovación; lograron crecimiento, pero no soberanía.

## **Neoliberalismo y el mito del libre comercio**

El colapso del modelo de sustitución de importaciones y la crisis de la deuda de 1982 marcaron un parteaguas en América Latina. A partir de entonces, los países de la región adoptaron con rapidez un nuevo paradigma: el neoliberalismo, promovido por los organismos financieros internacionales y plasmado en el llamado Consenso de Washington (Williamson, 1990). Sus pilares eran la apertura comercial, la liberalización financiera, la privatización de empresas estatales, la disciplina fiscal y la reducción drástica del papel del Estado en la economía.

El discurso neoliberal se presentaba como una modernización inevitable. Según esta visión, el atraso latinoamericano no era consecuencia de las asimetrías estructurales del sistema internacional, sino del exceso de intervencionismo estatal. La solución consistía en “liberar” los mercados y permitir que la competencia global generara eficiencia y crecimiento. Se prometía que la integración irrestricta a la economía mundial traería inversión extranjera, transferencia tecnológica y acceso a mercados de consumo masivo.

En la práctica, el viraje neoliberal supuso una renuncia explícita a la política industrial. Se abandonó la idea de que el Estado debía orientar la acumulación productiva y se asumió que el libre comercio, por sí mismo, impulsaría la modernización. Pero la

historia mostró otra cosa: las naciones que se habían industrializado con éxito lo habían hecho bajo esquemas proteccionistas, y solo después de consolidarse predicaron las virtudes de la apertura. Como subrayó Ha-Joon Chang (2002), el libre comercio fue la “escalera” que las potencias retiraron cuando ya habían llegado arriba.

México encarnó este cambio de manera ejemplar. Tras la crisis de 1982, el país emprendió una apertura comercial acelerada, privatizó empresas estatales y liberalizó su sistema financiero. El punto culminante fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Este acuerdo se presentó como el pasaporte al “primer mundo”: se prometía que la integración con Estados Unidos y Canadá generaría crecimiento sostenido, empleo masivo y convergencia tecnológica.

Es cierto que las exportaciones crecieron de manera exponencial y que México se integró profundamente a las cadenas globales de valor. Sin embargo, la mayor parte de esas exportaciones tuvo bajo contenido nacional: insumos, tecnología y diseño provenían del exterior (Gallagher y Zarsky, 2007). Más que un proceso de aprendizaje endógeno, lo que emergió fue un patrón de maquila sofisticada: integración productiva subordinada, sin acumulación significativa de capacidades locales.

El neoliberalismo, además, reconfiguró las reglas del juego a favor del capital extranjero. Los acuerdos comerciales incluyeron mecanismos de resolución de disputas inversionista-Estado (ISDS), que permitían a las corporaciones demandar a los Gobiernos cuando sus políticas afectaban sus beneficios. Así, el libre comercio no fue un espacio neutro de cooperación, sino un instrumento de disciplinamiento político y económico que limitó la soberanía regulatoria.

Lejos de resolver la restricción externa, el neoliberalismo la transformó. Las divisas no se obtenían ya solo de las exportaciones, sino también de la deuda externa y de las remesas, mientras buena parte de los ingresos de la inversión extranjera se repatriaban. La

dependencia financiera se acentuó, reduciendo aún más la autonomía del Estado.

En síntesis, el neoliberalismo reeditó el mito del libre comercio. Se proclamó como fórmula universal de progreso, pero en la práctica profundizó la dependencia y la vulnerabilidad de México y América Latina. El discurso de la eficiencia ocultó una realidad incómoda: el libre comercio beneficia principalmente a quienes ya dominan la innovación, mientras que para la periferia significa especialización subordinada y pérdida de soberanía.

## **El retorno de la política industrial en el siglo XXI**

Aunque durante los años ochenta y noventa el neoliberalismo proclamó la muerte de la política industrial, el siglo XXI ha demostrado que la intervención estatal no solo persiste, sino que es indispensable para sostener la competitividad en sectores estratégicos. El mito del mercado autorregulado, capaz de asignar recursos con eficiencia y generar desarrollo sin necesidad de intervención, se derrumbó primero con la crisis financiera global de 2008 y después con la pandemia de COVID-19. En el primer caso, los Estados tuvieron que rescatar bancos, aseguradoras y grandes empresas industriales para evitar un colapso sistémico. En el segundo, se hizo evidente la vulnerabilidad de las cadenas globales de suministro: la escasez de mascarillas, medicinas y, más tarde, semiconductores mostró que la seguridad nacional y la soberanía tecnológica no podían depender del *laissez-faire*.

A partir de entonces, las grandes economías han emprendido un renacimiento abierto de la política industrial. Estados Unidos lanzó la CHIPS and Science Act y la Inflation Reduction Act, con subsidios multimillonarios e incentivos fiscales para reubicar la producción de semiconductores, acelerar la transición energética y fortalecer su manufactura. La Unión Europea, por su parte, adoptó el Green Deal Industrial Plan para asegurar liderazgo en

energías limpias y reducir su dependencia de proveedores externos, en particular de China, en insumos críticos. China, que desde hace décadas aplica políticas de fomento productivo, consolidó con el programa Made in China 2025 una estrategia para dominar sectores de frontera como la inteligencia artificial, las telecomunicaciones, la biotecnología y las energías renovables. Incluso economías emergentes como India han impulsado programas de incentivos a la producción para estimular su base industrial y tecnológica en áreas estratégicas como la farmacéutica y la energía solar.

Este retorno de la política industrial no consiste en una simple reedición de la sustitución de importaciones practicada en América Latina en el siglo XX. Se trata de un enfoque renovado, orientado a misiones estratégicas vinculadas a la descarbonización, la digitalización o la seguridad sanitaria. En esta visión, el Estado no solo corrige fallas de mercado, sino que crea mercados, dirige la innovación y moviliza recursos públicos y privados hacia objetivos colectivos de largo plazo, como ha subrayado Mariana Mazzucato en sus trabajos recientes. El cambio es contundente: los mismos países que durante el auge neoliberal promovían la apertura irrestricta hoy practican sin pudor políticas industriales, lo que demuestra que la cuestión no es si deben existir, sino quién define sus objetivos y en beneficio de quién.

Para México y América Latina, este giro representa una advertencia y una oportunidad. La región no puede continuar atrapada en un discurso neoliberal que asocia cualquier intervención estatal con ineficiencia, ni repetir los errores de la industrialización sustitutiva de importaciones, donde la protección se convirtió en un refugio improductivo. El desafío es construir una política industrial moderna, vinculada a la innovación, la creación de capacidades y la búsqueda de soberanía tecnológica.

El retorno de la política industrial en el siglo XXI confirma la premisa que recorre este libro: sin manufactura no hay aprendizaje, y sin aprendizaje no hay soberanía. El Estado vuelve al centro

de la escena no por razones ideológicas, sino por la necesidad histórica de sostener la competitividad y la autonomía en un mundo donde la disputa por la energía, la tecnología y los recursos estratégicos marca el rumbo de las naciones.



## CAPÍTULO II

# Los desafíos del presente: entre cadenas globales y restricciones internacionales

### **Globalización y cadenas globales de valor**

La globalización de las últimas cuatro décadas no fue solo una expansión cuantitativa del comercio, sino una mutación cualitativa en la organización de la producción. Richard Baldwin llamó a este giro la “segunda desagregación” (*second unbundling*): la posibilidad tecnológica de separar geográficamente el diseño, la fabricación de componentes y el ensamblaje final, coordinados por firmas líderes que internalizan la arquitectura del producto y externalizan la manufactura a redes transfronterizas (Baldwin, 2016). El resultado fueron las cadenas globales de valor (CGV), donde la creación de valor se distribuye asimétricamente: la mayor parte de las rentas se captura en los eslabones de diseño, marca, I+D, *software* y logística avanzada, mientras que la manufactura estandarizada y el ensamblaje compiten por costos y márgenes comprimidos (Gereffi et al., 2005).

La gobernanza de estas cadenas no es neutral. La literatura distingue configuraciones impulsadas por el comprador (*buyer-driven*) —típicas de textil, calzado y electrónica de consumo— y por el productor (*producer-driven*) —como automotriz o aeroespacial—, pero en todos los casos las firmas líderes fijan especificaciones técnicas, estándares, calendarios y precios, y deciden quién asciende o queda anclado en eslabones de bajo valor. De allí que “participar” en CGV sea condición necesaria pero insuficiente para el desarrollo: lo decisivo es cómo se participa y qué trayectorias de aprendizaje habilita esa participación. Corea del Sur y Taiwán entendieron pronto que el ensamblaje podía ser un peldaño, no un destino. En el marco de Estados con alta capacidad disciplinaria, exigieron transferencia tecnológica, promovieron institutos públicos de I+D, financiaron metódicamente la formación de ingenieros y usaron la plataforma exportadora para escalar desde el OEM al ODM y luego al OBM, esto es, de fabricar para otros a diseñar y finalmente a competir con marca propia (Amsden, 1989; Wade, 1990). China conjugó ese camino con una estrategia de “aprendizaje forzado”: asoció inversión extranjera a *joint ventures*, localizó proveedores, fijó cuotas de contenido nacional y, tras décadas de *learning by doing*, comenzó a disputar eslabones de frontera con conglomerados como Huawei o CATL (Naughton, 2007).

México recorrió otra senda. El TLCAN abrió una inserción masiva en automotriz y electrónica, pero mayormente en tareas de ensamblaje con bajo contenido nacional. El país exportó mucho, pero aprendió poco: la arquitectura del producto, el diseño de componentes y la propiedad intelectual permanecieron en las casas matrices, mientras los proveedores locales se concentraron en insumos de baja complejidad o actividades logísticas. Como describen Gallagher y Zarsky (2007), se consolidó un patrón de “enclave manufacturero” alineado a la demanda del mercado estadounidense, con escaso *upgrading* funcional y débil articulación con el sistema de innovación doméstico.

La comparación con Europa del Este confirma la ambivalencia del modelo. Polonia o Hungría se integraron como bases de producción de la cadena automotriz alemana y elevaron productividad y exportaciones; sin embargo, el centro de decisión tecnológica siguió en Wolfsburgo o Stuttgart y el “salto” a diseño o I+D fue excepcional (Pavlínek, 2016). En África, donde el engarce suele limitarse a materias primas y primeras transformaciones, la promesa de convergencia rara vez se materializó (United Nations Economic Commission for Africa [UNECA], 2013). La lección es incómoda: la geografía del conocimiento importa más que la del comercio. Sin política deliberada de capacidades, las CGV cristalizan jerarquías.

El lenguaje del *upgrading* ayuda a precisar lo que está en juego. No basta con mejorar eficiencia (*upgrading* de proceso) o calidad (*upgrading* de producto); el desarrollo exige *upgrading* funcional —migrar hacia diseño, ingeniería, pruebas, logística avanzada—y, en algunos casos, *upgrading* de cadena— saltar a industrias con mayor complejidad tecnológica (Gereffi et al., 2005). Asia Oriental hizo de ese ascenso una política de Estado. México, en cambio, se quedó atrapado en el “cuello de botella” funcional: la densidad de proveedores locales con capacidades de ingeniería es baja, la vinculación universidad-empresa es frágil y el financiamiento de largo plazo para innovación industrial es insuficiente. La consecuencia es un techo de cristal: los salarios se estancan, el contenido nacional no crece y las decisiones críticas se toman fuera.

Las crisis recientes exhibieron además la fragilidad sistémica del paradigma *just in time*. La pandemia de COVID-19 cortó suministros básicos —desde mascarillas hasta microchips— y paralizó sectores completos. La guerra en Ucrania convirtió insumos estratégicos —gas, granos, fertilizantes— en armas geopolíticas. La aparente eficiencia de inventarios mínimos y redes dispersas descansaba sobre supuestos de estabilidad que ya no existen (Tooze, 2022). En respuesta, Estados Unidos y la Unión Europea han lanzado estrategias de *reshoring*, *nearshoring* y *friend-shoring* con el objetivo de reducir dependencias críticas, especialmente en

semiconductores, baterías y tecnologías verdes. Este reacomodo abre una ventana para países cercanos a los grandes mercados — México para Norteamérica, Vietnam para Estados Unidos y Japón, Europa del Este para Alemania—, pero la oportunidad es condicional: sin reglas de contenido local, sin exigencias de transferencia tecnológica, sin inversión sostenida en capital humano y sin sistemas de I+D aplicados, el *nearshoring* puede repetir la historia del ensamblaje sin aprendizaje.

Hay además un componente intangible que profundiza las asimetrías. En las CGV contemporáneas, el valor se concentra en activos intangibles —*software*, patentes, diseño, marca, datos— que las firmas líderes controlan y licencian. La periferia que solo ofrece mano de obra y territorio compite por precio y estabilidad regulatoria; el centro captura rentas por propiedad intelectual y control de estándares. De ahí que las políticas de soberanía digital —infraestructura de datos, ciberseguridad, regulación de plataformas— ya no sean un lujo normativo, sino una condición industrial para cualquier estrategia de *upgrading*. En la misma lógica, la complejidad económica sugiere que diversificar hacia productos con mayores “vecindades” tecnológicas facilita trayectorias de aprendizaje acumulativo (Hausmann e Hidalgo, 2009): no se trata de “saltar” a cualquier sector sofisticado, sino de escalar contiguamente desde las capacidades existentes.

México ilustra con nitidez estos dilemas. La discusión sobre el *nearshoring* ha puesto a estados como Nuevo León, Coahuila, Guanajuato o Jalisco en el mapa de nuevas inversiones; pero, si la agenda se limita a suelo, energía y permisos rápidos, se repetirá la trampa maquiladora. El reacomodo global solo será palanca de soberanía productiva si se ancla en cuatro ejes: reglas de compras públicas y contenido nacional que creen demanda temprana para proveedores locales; programas de encadenamiento y certificación para subir de nivel a pymes industriales; financiamiento de capital paciente para ingeniería y pruebas; y una política explícita de vinculación universidad-empresa que convierta la formación

de ingenieros y técnicos en capacidad de diseño. La experiencia asiática muestra que el Estado debe actuar como arquitecto de trayectorias: seleccionar sectores factibles según la base instalada, exigir desempeño, disciplinar rentas y asegurar continuidad más allá de ciclos políticos (Amsden, 1989; Wade, 1990).

Finalmente, la reconfiguración de las cadenas no ocurre en el vacío institucional. Como se verá en el siguiente bloque, la OMC, el FMI y el Banco Mundial han establecido reglas y condicionales que acotan el margen de maniobra para políticas industriales en la periferia (Hoekman y Kostecki, 2009; Ocampo, 2005). La paradoja es evidente: mientras las potencias practican políticas industriales activas para relocalizar sectores estratégicos, los países en desarrollo siguen operando bajo un guion que penaliza subsidios, compras públicas estratégicas o requisitos de contenido. Navegar esas restricciones —aprovechando flexividades, alianzas regionales y misiones tecnológicas— será tan decisivo como atraer nuevas plantas.

La conclusión es clara. La globalización organizada en torno a cadenas globales de valor no garantiza el desarrollo ni distribuye automáticamente el aprendizaje. Es un campo de poder. Los países que han convertido la inserción en un trampolín lo hicieron con Estados capaces de diseñar, condicionar y sostener procesos de aprendizaje; los que aceptaron la lógica de la eficiencia desnuda quedaron atrapados en la dependencia. Para México, el *nearshoring* puede ser la repetición del pasado o el inicio de una trayectoria distinta. La diferencia no la marcará el costo laboral ni la cercanía geográfica, sino la política industrial orientada al *upgrading*.

## **El papel de la OMC, FMI y Banco Mundial**

La arquitectura de la globalización contemporánea no se explica únicamente por la expansión del comercio o la dispersión productiva en cadenas globales de valor. Su consolidación requirió un

entramado institucional que fijara las reglas del juego y limitara el margen de acción de los Estados, en particular de los países periféricos. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y, desde 1995, la Organización Mundial del Comercio fueron las tres piezas centrales de ese andamiaje. Aunque nacieron en contextos distintos, su papel convergió en garantizar disciplina financiera, apertura comercial y subordinación de las políticas industriales nacionales a un orden global diseñado por y para las potencias.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) surgió en Bretton Woods con el propósito de estabilizar monedas y proveer financiamiento temporal a países con dificultades externas. Sin embargo, a partir de la crisis de la deuda en los años ochenta se convirtió en un agente de condicionalidad estructural. Los préstamos dejaron de ser un mecanismo de apoyo contracíclico y pasaron a imponerse bajo estrictos programas de ajuste: recorte del gasto público, apertura comercial, liberalización financiera, privatización de empresas estatales y disciplina fiscal. En América Latina, y particularmente en México tras la crisis de 1982, el acceso a crédito estuvo atado a la adopción de las reformas neoliberales. El FMI actuó como garante de la ortodoxia internacional, subordinando la política económica de los países deudores a la confianza de los mercados financieros (Ocampo, 2005).

El Banco Mundial (BM), concebido originalmente para la reconstrucción europea y luego como banco de desarrollo, también experimentó un giro en los años ochenta. Sus préstamos sectoriales y de infraestructura pasaron a condicionarse a las mismas reformas de liberalización y desregulación que promovía el Fondo. Bajo la retórica del “desarrollo”, el Banco Mundial fue un difusor del Consenso de Washington: promovió la reducción del Estado, el debilitamiento de bancos de desarrollo nacionales, la apertura de sectores estratégicos a la inversión extranjera y la subordinación de las políticas productivas a criterios de mercado.

En África y América Latina, muchas de estas reformas desmantelaron instituciones que habían sido clave en procesos previos de industrialización.

La tercera pieza del orden fue la Organización Mundial del Comercio (OMC). Heredera del GATT, su creación en 1995 institucionalizó un régimen de comercio multilateral más estricto. Los acuerdos de la OMC restringieron de manera significativa el espacio para políticas industriales: limitaron los subsidios a la exportación, restringieron la posibilidad de imponer requisitos de desempeño a la inversión extranjera y ampliaron la protección de la propiedad intelectual a favor de las corporaciones del Norte global (Hoekman y Kosteci, 2009). El acuerdo sobre los ADPIC (Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio) extendió los monopolios de patentes en sectores estratégicos como la farmacéutica, la agricultura y la biotecnología, cerrando la posibilidad de imitaciones o transferencias que habían sido fundamentales en el desarrollo de países como Corea o Japón.

En conjunto, estas instituciones funcionaron como mecanismos de disciplina internacional. El FMI y el Banco Mundial operaban en coyunturas de crisis, imponiendo reformas a cambio de financiamiento. La OMC actuaba de manera permanente, estableciendo reglas de comercio que limitaban el margen para que los países periféricos protegieran o promovieran sectores estratégicos. Lo paradójico es que, mientras se exigía apertura a los países en desarrollo, las potencias continuaban apoyando a sus industrias críticas mediante subsidios encubiertos, compras gubernamentales y protección no arancelaria.

México ejemplifica las consecuencias de este entramado. Tras aceptar los programas de ajuste del FMI y el Banco Mundial en los ochenta, privatizó empresas estatales, abrió su sistema financiero y desmanteló instrumentos de política industrial. Más tarde, con la entrada en la OMC y la firma del TLCAN, quedó plenamente integrado en un régimen que garantizaba la protección de la inversión extranjera y limitaba las posibilidades de apoyar a productores

nacionales. El resultado fue un crecimiento exportador notable, pero con un bajo contenido nacional y una creciente dependencia tecnológica y financiera.

Lo que se revela en este proceso es que la globalización no fue un fenómeno espontáneo de los mercados, sino la construcción deliberada de un orden institucional que redujo la autonomía de los Estados periféricos. El FMI, el Banco Mundial y la OMC no fueron árbitros neutrales, sino instrumentos que consolidaron un sistema global de dependencia. En ese marco, solo los países capaces de resistir, reinterpretar o aprovechar esas reglas —como lo hicieron Corea, Taiwán o China— lograron convertir la inserción internacional en un trampolín hacia la soberanía.

## **Restricción externa y dependencia tecnológica**

Uno de los dilemas históricos más persistentes de las economías periféricas es la restricción externa. Desde la formulación de Raúl Prebisch en 1950, sabemos que la periferia enfrenta un patrón estructural en el que la capacidad de crecimiento interno está limitada por la disponibilidad de divisas. El comercio internacional reproduce este problema porque los países exportadores de materias primas enfrentan precios sujetos a ciclos y tendencias descendentes, mientras que sus importaciones de manufacturas y bienes de capital tienen precios crecientes y alto contenido tecnológico. De ahí que la restricción externa no sea un accidente coyuntural, sino un rasgo estructural del subdesarrollo.

En América Latina, Celso Furtado (1961) profundizó este diagnóstico mostrando que el subdesarrollo no es una “etapa” del progreso, sino una condición estructural derivada de la inserción desigual en el mercado mundial. La necesidad constante de importar maquinaria, insumos intermedios y tecnología para sostener la industrialización genera déficits recurrentes en la balanza de pagos. El resultado es que cada ciclo de expansión económica se

topa con un límite: la falta de divisas obliga a frenar el crecimiento mediante devaluaciones, contracción del crédito y programas de ajuste. Este mecanismo del *stop and go* se repitió una y otra vez en América Latina a lo largo del siglo XX (Ocampo, 2005).

La restricción externa está íntimamente ligada a la dependencia tecnológica. Los países de la periferia no solo dependen de financiamiento externo para cubrir sus déficits, sino también de la importación de tecnologías que no producen localmente. Fernando Fajnzylber (1983) lo llamó “industrialización trunca”: industrias que existían en el papel, pero sin capacidad de generar su propia base tecnológica. En México, por ejemplo, el auge de la sustitución de importaciones creó un aparato manufacturero, pero altamente dependiente de insumos y patentes extranjeras. La protección arancelaria permitió producir automóviles o electrodomésticos, pero los motores, componentes electrónicos y diseños provenían de fuera.

Con el giro neoliberal, la restricción externa se transformó, pero no desapareció. La apertura comercial amplió la capacidad exportadora, pero buena parte de esas exportaciones se basan en importaciones de insumos y partes. En México, más del 70 % del valor de las exportaciones manufactureras proviene de contenido importado, lo que significa que el saldo neto de divisas es mucho menor al que reflejan las estadísticas brutas. El país exporta autos, pero importa motores; exporta electrónicos, pero importa microchips y pantallas. De este modo, la integración a las cadenas globales de valor redujo la autonomía sin resolver la vulnerabilidad externa (Gallagher y Zarsky, 2007).

La dependencia tecnológica no es solo económica, sino también política. Los países que controlan la frontera tecnológica imponen estándares, regulaciones y patentes que condicionan las trayectorias de industrialización. El acuerdo sobre propiedad intelectual en la OMC (ADPIC) extendió los monopolios de patentes y dificultó la imitación tecnológica, que había sido crucial en el despegue de países hoy desarrollados. Como advirtió Ruy Mauro Marini (1973),

la dependencia no es simplemente un atraso, sino una forma específica de articulación subordinada al centro, en la que la periferia financia y reproduce el dinamismo de las economías avanzadas.

En la práctica, esto significa que la soberanía nacional se ve constreñida por la balanza de pagos y por la subordinación tecnológica. Cada intento de crecimiento se encuentra con el límite de las divisas y con la necesidad de importar tecnología que no se produce localmente. La dependencia se perpetúa porque los recursos financieros que se obtienen vía exportaciones o deuda se destinan a pagar insumos y licencias, en lugar de invertirse en investigación y desarrollo endógeno.

México encarna este dilema de manera ejemplar. Su integración a las cadenas globales de valor lo convirtió en un gran exportador, pero no en un país tecnológicamente autónomo. La restricción externa persiste: las exportaciones generan divisas, pero la mayoría se diluye en importaciones de partes y en la repatriación de utilidades de las filiales extranjeras. La inversión en investigación y desarrollo apenas supera el 0,3 % del PIB, muy por debajo de países que lograron romper la trampa del atraso como Corea del Sur, que invierte más del 4 %. El resultado es que México crece, pero bajo condiciones de alta vulnerabilidad financiera y subordinación tecnológica.

En síntesis, la restricción externa y la dependencia tecnológica conforman un círculo vicioso: sin divisas no hay posibilidad de sostener el crecimiento, y sin desarrollo tecnológico propio la demanda de importaciones aumenta, ampliando la brecha. La historia latinoamericana muestra que este dilema solo puede enfrentarse mediante políticas industriales y tecnológicas deliberadas: bancos de desarrollo que financien la innovación, sistemas nacionales de ciencia y tecnología articulados con la producción, y estrategias de diversificación exportadora con contenido nacional. Sin esas políticas, la región seguirá atrapada en un modelo de crecimiento dependiente, frágil y subordinado.

## **Crisis de 2008, pandemia y vulnerabilidad de cadenas**

Las crisis recientes han puesto en evidencia los límites del paradigma globalizador y la fragilidad de la interdependencia productiva. Durante los años noventa y los primeros dos mil, el consenso neoliberal sostuvo que la liberalización comercial, la apertura financiera y la dispersión productiva en cadenas globales de valor ofrecían un camino seguro hacia la eficiencia y el crecimiento. La crisis financiera de 2008 y la pandemia de COVID-19, seguidas por la guerra en Ucrania, mostraron que esa visión era, en el mejor de los casos, parcial, y que la globalización podía convertirse también en un mecanismo de transmisión de inestabilidad y vulnerabilidad.

La crisis financiera global de 2008 comenzó en los mercados hipotecarios de Estados Unidos, pero rápidamente se expandió al resto del mundo debido a la densidad de las interconexiones financieras. Lo que parecía un problema doméstico se convirtió en un colapso sistémico que paralizó el crédito, desplomó el comercio internacional y hundió las economías abiertas y dependientes de capital externo. La experiencia reveló que los países integrados al sistema financiero global no solo recibían inversiones y liquidez, sino que también importaban sus crisis. En América Latina, el crecimiento se detuvo abruptamente y millones de personas cayeron en la pobreza, a pesar de que la región no había sido el epicentro de la especulación. Como advirtió Joseph Stiglitz (2010), la globalización financiera no era garantía de estabilidad, sino fuente de riesgos crecientes que podían desestabilizar incluso a países con fundamentos sólidos.

Una década después, la pandemia de COVID-19 evidenció la fragilidad de las cadenas globales de suministro. El modelo del *just in time*, celebrado como paradigma de eficiencia, mostró su vulnerabilidad cuando los confinamientos interrumpieron la producción de insumos esenciales. La escasez de mascarillas y respiradores en los primeros meses fue seguida por la paralización de industrias

enteras ante la falta de semiconductores, microchips o partes electrónicas. La interdependencia productiva, que en tiempos normales reducía costos, se transformó en dependencia crítica frente a pocos proveedores concentrados en Asia. Países enteros descubrieron que habían externalizado funciones estratégicas y que carecían de capacidades nacionales mínimas para responder a emergencias sanitarias o industriales.

La guerra en Ucrania añadió una dimensión geopolítica a esta vulnerabilidad. La dependencia energética de Europa respecto al gas ruso mostró cómo las cadenas globales pueden convertirse en instrumentos de coerción. El corte de suministros, los bloqueos a fertilizantes y granos y la volatilidad de los precios revelaron que la interdependencia no es un terreno neutro de cooperación, sino un campo donde los recursos estratégicos pueden ser usados como armas políticas (Tooze, 2022).

Estas crisis sucesivas tuvieron un efecto profundo: derribaron la narrativa de que la globalización era un camino inevitable hacia la eficiencia. En realidad, evidenciaron que las cadenas globales de valor y los mercados financieros son estructuralmente frágiles, altamente dependientes de nodos concentrados y vulnerables a choques externos. Lo que se presentó como diversificación global resultó ser concentración en pocos actores y territorios, y lo que se vendió como eficiencia resultó ser precariedad en situaciones críticas.

La respuesta de las potencias fue un retorno explícito a la política industrial y a la búsqueda de autonomía estratégica. Estados Unidos lanzó la CHIPS and Science Act y la Inflation Reduction Act para recuperar la producción de semiconductores, baterías y energías limpias. La Unión Europea adoptó su Green Deal Industrial Plan y estableció metas de autonomía digital y energética. China aceleró sus programas de autosuficiencia tecnológica con nuevas inversiones en ciencia y defensa. Incluso países medianos como India o Corea del Sur han implementado planes de subsidios e incentivos para reforzar cadenas críticas.

México, en este contexto, enfrenta un dilema crucial. El discurso del *nearshoring* promete oportunidades de atraer inversiones por la cercanía con Estados Unidos, pero esas inversiones pueden reproducir el mismo patrón maquilador si no van acompañadas de contenido local, transferencia tecnológica y fortalecimiento del sistema nacional de innovación. La lección de las crisis es clara: la integración sin soberanía genera vulnerabilidad. La apertura no basta; se requiere capacidad nacional para producir lo esencial, diversificar proveedores y sostener un sistema de innovación propio que permita responder a contingencias.

En síntesis, la crisis financiera de 2008, la pandemia y la guerra en Ucrania marcaron el fin de la ilusión de la globalización como proceso estable y benéfico para todos. Mostraron que la interdependencia puede ser fuente de riesgos y coerción, y que la autonomía productiva es condición indispensable para la soberanía. Para los países periféricos, la lección es aún más dura: sin manufactura y sin innovación, no solo se perpetúa la dependencia, sino que se multiplica la vulnerabilidad ante choques externos que escapan a su control.

## **El espacio limitado para políticas industriales en la periferia**

Uno de los mayores dilemas de los países en desarrollo en la era de la globalización es el estrecho margen de maniobra con que cuentan para diseñar e implementar políticas industriales. La narrativa neoliberal de las últimas décadas impuso la idea de que los Estados debían abstenerse de intervenir en la economía, delegando la asignación de recursos al mercado. Esa visión, más que un paradigma ideológico, se convirtió en un entramado institucional: tratados comerciales, normas multilaterales y condicionalidades financieras que limitaron de manera explícita los instrumentos de fomento productivo.

Los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ilustran con claridad esas restricciones. El régimen multilateral prohíbe los subsidios a la exportación, impide establecer requisitos de contenido local en la inversión extranjera y restringe severamente las compras públicas como herramienta de desarrollo industrial (Hoekman y Kostecky, 2009). A ello se suma el acuerdo sobre los ADPIC, que amplió el alcance de la propiedad intelectual y dificultó la imitación y adaptación tecnológica que fueron esenciales en las estrategias de industrialización de los países hoy desarrollados. Lo paradójico es que mientras las naciones periféricas quedaron constreñidas por estas normas, las potencias siguieron aplicando subsidios encubiertos y apoyos estratégicos a sus sectores clave, en particular en tecnología, energía y defensa.

Los tratados de libre comercio bilaterales y regionales —como el TLCAN y, posteriormente, el T-MEC— profundizaron esa lógica. En el caso mexicano, el capítulo de inversión del TLCAN otorgó a las corporaciones extranjeras la posibilidad de demandar al Estado cuando una política pública afectara sus expectativas de ganancia. Con el T-MEC, aunque las reglas de origen se endurecieron en sectores como el automotriz, se mantuvo la subordinación a las cadenas de valor norteamericanas. La apertura se consolidó, pero sin un proyecto de desarrollo nacional que la guiara ni una estrategia de aprendizaje tecnológico que la sostuviera.

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial desempeñaron un papel central en este proceso de disciplinamiento. A cambio de financiamiento en tiempos de crisis, impusieron programas de ajuste estructural que exigían eliminar subsidios productivos, reducir el gasto público y privatizar empresas estratégicas. Como resultado, se debilitaron los bancos de desarrollo, las agencias de fomento tecnológico y los sistemas de crédito industrial que habían sido pilares de las políticas industriales en etapas previas (Ocampo, 2005). La apertura económica vino acompañada del dismantelamiento de la arquitectura institucional que sustentaba el aprendizaje productivo.

El resultado fue un escenario de doble restricción: por un lado, la restricción externa derivada de la dependencia de divisas; por otro, la restricción institucional impuesta por las reglas globales y las condicionalidades financieras. Esta combinación dejó a muchos países atrapados en un modelo de apertura pasiva, donde integrarse al mercado mundial significó renunciar a buena parte de los instrumentos de política industrial que fueron decisivos en la experiencia histórica de las potencias.

México ejemplifica con nitidez este dilema. La firma del TLCAN implicó una apertura sin precedentes, pero también el desmantelamiento de los instrumentos públicos de desarrollo. Nacional Financiera y Bancomext perdieron protagonismo como bancos de fomento; el sistema de ciencia y tecnología se desconectó del aparato productivo; y las compras gubernamentales quedaron restringidas por compromisos internacionales. El país terminó atado a un esquema en el que el éxito exportador dependía del ensamblaje con insumos importados, sin generar capacidades tecnológicas propias. Las actuales oportunidades del *nearshoring* enfrentan el mismo obstáculo: si no se renegocian reglas de contenido nacional ni se crean programas de financiamiento productivo, las inversiones solo reproducirán el patrón maquilador.

La apertura, así concebida, no produjo autonomía tecnológica. La mayor parte de la manufactura pertenece a corporaciones extranjeras y, sin un empresariado con vocación tecnológica, la integración global se tradujo en dependencia estructural. Las cadenas globales operan sin tejido productivo local; la innovación se genera fuera, y dentro queda apenas el ensamblaje.

Sin embargo, este panorama no condena a la inacción. La experiencia del Este Asiático demuestra que incluso dentro de las reglas del orden global es posible construir estrategias de desarrollo inteligentes. Corea del Sur aprovechó los programas de compras militares estadounidenses y el financiamiento externo condicionado para fortalecer su industria electrónica y automotriz. China, aun dentro de la OMC, reinterpretó las normas, mantuvo

subsidios indirectos, bancos públicos poderosos y políticas de innovación orientadas a sectores estratégicos. Estos casos prueban que el margen de maniobra existe, aunque requiere Estados con alta capacidad técnica y política para aprovecharlo.

En síntesis, la globalización redujo drásticamente el espacio para políticas industriales autónomas en la periferia. Las normas multilaterales, los tratados bilaterales y las condicionalidades financieras limitan los instrumentos clásicos de protección y fomento. Pero la historia demuestra que los márgenes, por estrechos que sean, pueden convertirse en palancas de desarrollo cuando existen Estados con voluntad de planificación, legitimidad social y capacidad para resistir presiones externas. Para México y América Latina, el desafío consiste en reconstruir un aparato estatal capaz de identificar esos resquicios y transformarlos en motores de aprendizaje e innovación. De lo contrario, el discurso del *nears-horing* y las nuevas cadenas de valor se reducirá a una integración subordinada, sin soberanía tecnológica ni autonomía económica.

## CAPÍTULO III

# La nueva política industrial: misiones, innovación y legitimidad

### **Del descrédito al regreso de la política industrial**

Durante las décadas de 1980 y 1990, la política industrial fue objeto de un descrédito profundo en el discurso económico dominante. La narrativa neoliberal, apoyada por organismos internacionales y por buena parte de la academia ortodoxa, sostuvo que los intentos estatales de orientar la producción habían fracasado en generar innovación y eficiencia. Los subsidios, la protección arancelaria y la intervención estatal se presentaban como sinónimos de clientelismo, corrupción y distorsiones. La experiencia de la industrialización sustitutiva de importaciones en América Latina, con sus excesos rentistas y sus industrias poco competitivas, fue utilizada como ejemplo paradigmático de los peligros del intervencionismo (Krueger, 1990).

Ese clima intelectual se tradujo en políticas concretas. En América Latina, los programas de ajuste estructural impulsados por el FMI y el Banco Mundial desmantelaron bancos de desarrollo,

limitaron la acción de empresas estatales y promovieron la liberalización comercial y financiera. El Consenso de Washington (Williamson, 1990) consolidó la idea de que la mejor política industrial era no tener ninguna. El Estado debía limitarse a garantizar la estabilidad macroeconómica y el respeto a los contratos, mientras el sector privado, guiado por el mercado global, definiría la especialización productiva de cada país.

Sin embargo, la práctica histórica y comparada mostró una realidad distinta. Mientras la periferia dismantelaba sus instrumentos de fomento, las grandes potencias nunca renunciaron a la política industrial. Estados Unidos continuó apoyando su complejo militar-industrial con presupuestos multimillonarios para defensa e investigación; Europa sostuvo subsidios agrícolas y programas tecnológicos conjuntos; Japón mantuvo su coordinación entre MITI, empresas y bancos; y China desarrolló una estrategia sistemática de industrialización orientada al aprendizaje forzado. La paradoja es que los mismos países que predicaban apertura y no intervención practicaban formas sofisticadas de política industrial encubierta (Chang, 2002).

La crisis financiera de 2008 y, posteriormente, la pandemia de COVID-19 terminaron de derribar el mito de la autosuficiencia de los mercados. En 2008, los Estados debieron rescatar bancos y grandes empresas, nacionalizar temporalmente activos y canalizar recursos públicos a sectores estratégicos. En 2020, la disrupción de las cadenas globales de suministro y la escasez de bienes esenciales —desde respiradores hasta semiconductores— mostró que la seguridad nacional y la autonomía productiva dependían de capacidades industriales internas. Estos episodios evidenciaron que la política industrial no era un residuo del pasado, sino una herramienta indispensable de estabilidad y soberanía (Stiglitz, 2010; Tooze, 2022).

El giro fue tan contundente que incluso el discurso cambió. La noción de “fallas de mercado”, que justificaba intervenciones puntuales, fue sustituida por una visión más proactiva: la de los

Estados como creadores de mercados. Autoras como Mariana Mazzucato (2013, 2021) insistieron en que el sector público no debía limitarse a corregir desequilibrios, sino definir misiones estratégicas —como la descarbonización, la salud global o la transición digital— y movilizar recursos públicos y privados en torno a ellas. La política industrial dejó de concebirse como protección pasiva de industrias débiles y pasó a presentarse como una estrategia activa de innovación y transformación social.

En México y América Latina, este debate tiene una relevancia especial. Durante más de tres décadas, el discurso neoliberal convenció a las élites de que el país debía limitarse a integrarse pasivamente a las cadenas globales de valor, aceptando su rol subordinado. Hoy, frente al retorno mundial de la política industrial, México enfrenta la oportunidad de redefinir su estrategia: o continuar atrapado en la maquila exportadora, o construir una política industrial propia, capaz de articular recursos estratégicos como el petróleo, el litio y la biodiversidad con misiones nacionales de innovación.

El descrédito de la política industrial fue real, pero su regreso es aún más revelador: muestra que los Estados siguen siendo actores centrales del desarrollo, que la manufactura continúa siendo el espacio donde se acumulan capacidades y que la soberanía depende de la capacidad de diseñar y sostener estrategias productivas de largo plazo. El dilema para la periferia ya no es si la política industrial tiene sentido, sino si será capaz de practicarla en un contexto global que ofrece oportunidades, pero también restricciones severas.

## **Diferencias con la política industrial clásica**

El retorno de la política industrial en el siglo XXI no es una simple reedición de los modelos aplicados en el pasado. A diferencia de la política industrial clásica, centrada en proteger industrias

incipientes mediante aranceles y subsidios, la nueva política industrial se presenta con objetivos más amplios, mecanismos más sofisticados y una justificación política distinta. La experiencia histórica de América Latina y de otras regiones demostró que la protección prolongada, sin exigencias de desempeño ni acumulación tecnológica, podía derivar en rentismo y en una “industrialización trunca” (Fajnzylber, 1983). La nueva generación de políticas industriales busca evitar esos errores, situando la innovación, la sostenibilidad y la legitimidad democrática en el centro de la estrategia.

La primera diferencia se refiere a los objetivos. Mientras la política industrial clásica se proponía básicamente diversificar la estructura productiva, sustituir importaciones y crear empleos urbanos, la nueva política industrial está orientada a misiones estratégicas: descarbonizar la economía, garantizar la seguridad sanitaria, impulsar la digitalización, reducir brechas sociales o responder a la crisis climática. Como lo plantea Mariana Mazzucato (2013, 2021), se trata de utilizar la inversión pública para dirigir la innovación hacia desafíos colectivos, combinando eficiencia económica con legitimidad social.

La segunda diferencia está en los instrumentos. En el pasado, los aranceles y subsidios eran la herramienta central. Hoy, la política industrial utiliza un abanico mucho más amplio: compras públicas orientadas a innovación, fondos de capital paciente, créditos de bancos de desarrollo, estándares regulatorios, asociaciones público-privadas y consorcios de investigación. Además, se aprovechan nuevas formas de gobernanza que integran a universidades, empresas y sociedad civil en sistemas nacionales de innovación (Lundvall, 1992). El énfasis no está en proteger por proteger, sino en crear entornos donde las empresas compitan, aprendan y acumulen capacidades.

La tercera diferencia se encuentra en la dimensión internacional. La política industrial clásica se aplicaba en un mundo menos regulado y con mayor tolerancia a la protección. Hoy, las normas

de la OMC y los tratados de libre comercio imponen límites estrictos. La nueva política industrial debe operar dentro o alrededor de esas restricciones, aprovechando resquicios legales, utilizando subsidios disfrazados de apoyos verdes o sanitarios, y justificando intervenciones como parte de compromisos globales frente al cambio climático o la seguridad. En este sentido, la dimensión ambiental se ha convertido en un nuevo lenguaje de legitimidad que permite aplicar políticas industriales con aceptación internacional.

La cuarta diferencia es de legitimidad política. La política industrial del siglo XX fue criticada por beneficiar a élites empresariales cercanas al poder y por alimentar clientelismo. La nueva política industrial busca legitimarse al vincularse con objetivos sociales amplios: empleos de calidad, reducción de desigualdades, transición energética justa. Esto no elimina el riesgo de captura, pero amplía la base social de apoyo y refuerza la percepción de que el Estado no actúa solo en favor de ciertos grupos, sino en beneficio del conjunto de la sociedad.

México enfrenta este debate de manera particular. La política industrial clásica del país, en su etapa de sustitución de importaciones, permitió crecer y diversificar, pero sin lograr autonomía tecnológica. Con el neoliberalismo, se renunció a esos instrumentos y se apostó a la integración pasiva en las cadenas globales. Hoy, el retorno internacional de la política industrial abre una oportunidad: utilizar recursos estratégicos como el litio, el petróleo y la biodiversidad para impulsar misiones nacionales de innovación. Pero la diferencia con el pasado debe ser clara: no se trata de repetir esquemas de protección incondicional, sino de construir un Estado capaz de disciplinar, condicionar apoyos al aprendizaje tecnológico y orientar el cambio productivo hacia objetivos de soberanía y bienestar.

En definitiva, la nueva política industrial se distingue de la clásica no solo por sus instrumentos, sino por su horizonte. Ya no se trata únicamente de crear fábricas y empleos, sino de responder a desafíos globales, construir legitimidad social y garantizar

autonomía tecnológica. La manufactura sigue siendo el terreno del aprendizaje, pero el aprendizaje ahora debe estar orientado a transformar la sociedad y asegurar soberanía en un mundo interdependiente.

## **La lógica de las misiones (Mazzucato)**

La nueva política industrial ha encontrado en la idea de misiones un marco conceptual y operativo que redefine la relación entre Estado, mercado y sociedad. Inspirada en el célebre proyecto de llegar a la Luna durante la Guerra Fría, Mariana Mazzucato (2013, 2021) propuso trasladar esa lógica a los grandes desafíos del siglo XXI: la transición energética, la digitalización, la seguridad sanitaria, la movilidad sustentable y la lucha contra la desigualdad. En lugar de políticas dispersas o apoyos sectoriales sin dirección, la lógica de las misiones concibe la innovación como un proceso colectivo orientado a objetivos claros, ambiciosos y medibles que movilizan recursos públicos y privados.

Lo central de las misiones es que no se limitan a sectores específicos. A diferencia de la política industrial clásica, que apoyaba industrias puntuales (siderurgia, petroquímica, automotriz), las misiones son transversales y requieren la coordinación de múltiples ramas. Una misión de descarbonización, por ejemplo, involucra simultáneamente energías renovables, baterías, transporte, materiales avanzados, digitalización de redes y nuevas regulaciones. Una misión de soberanía sanitaria exige articular biotecnología, farmacéuticas, universidades, cadenas logísticas y sistemas de salud pública. En ese sentido, las misiones obligan a romper la fragmentación institucional y a construir ecosistemas de innovación que vinculen a empresas, universidades, laboratorios públicos y agencias estatales.

Otro aspecto clave es la orientación de la innovación hacia el bien público. La lógica neoliberal sostuvo que la innovación debía

ser guiada por el mercado y que la función del Estado era apenas crear condiciones para la competencia. La visión de Mazzucato invierte esa lógica: el Estado no solo corrige fallas, sino que define la dirección del cambio tecnológico. Esto significa que la innovación no se mide únicamente por su rentabilidad privada, sino por su capacidad para resolver problemas colectivos: reducir emisiones, generar empleos de calidad, disminuir desigualdades. La política industrial deja de ser vista como gasto y se entiende como inversión social de largo plazo.

Las misiones, además, requieren legitimidad democrática. Al estar orientadas a objetivos colectivos, pueden generar consenso social y sostenerse en el tiempo más allá de ciclos políticos. Esa legitimidad es fundamental para evitar que los programas sean capturados por grupos de interés o se conviertan en rentas privadas. Como señala Rodrik y Sabel (2021), la política industrial contemporánea debe combinar dirección estatal con mecanismos de participación, evaluación y retroalimentación permanente que garanticen su eficacia y legitimidad social.

México enfrenta la posibilidad de adoptar esta lógica, pero también los riesgos de repetir viejas prácticas. Una misión nacional orientada a la transición energética podría articular al litio, al petróleo, a la generación renovable y a la movilidad eléctrica en un proyecto de innovación soberana. Una misión de seguridad alimentaria podría vincular biotecnología, cadenas agroindustriales y políticas de inclusión rural. Sin embargo, para que estas misiones tengan éxito se requiere un Estado con capacidad de coordinación, capaz de disciplinar a las élites empresariales y de garantizar que los apoyos se traduzcan en aprendizaje e innovación, no en rentismo o clientelismo.

La lógica de las misiones plantea, en suma, un cambio cultural: dejar de pensar la política industrial como un conjunto de subsidios a sectores específicos, y asumirla como un proyecto de transformación de largo plazo orientado al bien común. En un mundo donde las grandes potencias ya impulsan misiones de

descarbonización, digitalización y soberanía tecnológica, la pregunta para México y América Latina no es si deben tener misiones, sino cuáles serán esas misiones, quién las definirá y con qué instituciones se garantizará su éxito.

## **Nuevos instrumentos: compras públicas, regulación proinnovación, capital paciente**

La política industrial contemporánea no se limita a reeditar viejas herramientas como aranceles o subsidios indiscriminados. El contexto global de apertura y regulación multilateral ha obligado a los Estados a innovar en sus instrumentos, y de allí surge una caja de herramientas distinta, más sofisticada, capaz de orientar la innovación hacia misiones estratégicas. Entre estos instrumentos destacan las compras públicas estratégicas, la regulación proinnovación y la provisión de capital paciente a través de bancos de desarrollo y fondos públicos.

Las compras públicas son uno de los instrumentos más poderosos y menos reconocidos de la política industrial. Los Estados son, en la mayoría de las economías, los principales demandantes de bienes y servicios, especialmente en sectores como defensa, salud, energía y transporte. Esa demanda puede ser utilizada deliberadamente para impulsar a empresas nacionales, fomentar la innovación y abrir espacios de aprendizaje. El caso de la industria aeronáutica estadounidense muestra que, sin los contratos del Pentágono, Boeing jamás habría alcanzado el liderazgo mundial. De manera similar, la revolución digital se incubó en gran medida a través de adquisiciones públicas financiadas por la DARPA, que apoyó proyectos que más tarde dieron origen a internet, al GPS y a tecnologías de microchips (Block y Keller, 2011). Lo mismo ocurre con la industria farmacéutica: buena parte de la investigación básica en biomedicina ha sido financiada por los Institutos Nacionales de Salud en Estados Unidos.

La regulación proinnovación es otro instrumento decisivo. La política industrial del siglo XXI ya no se reduce a proteger sectores, sino a crear marcos regulatorios que orienten la innovación hacia objetivos colectivos. Las normativas sobre emisiones vehiculares en Europa impulsaron a la industria automotriz a acelerar la transición hacia autos eléctricos; los estándares de eficiencia energética transformaron el mercado de electrodomésticos; y las exigencias sobre contenido digital impulsaron el desarrollo de *software* y servicios tecnológicos. En estos casos, el Estado no subsidia directamente, sino que fija reglas que crean mercados para nuevas tecnologías y obligan a las empresas a invertir en innovación.

El tercer instrumento clave es la provisión de capital paciente, es decir, financiamiento de largo plazo dispuesto a asumir riesgos que el sector privado normalmente evita. La innovación, por su naturaleza, es incierta y requiere inversiones que pueden tardar años en madurar. Los mercados financieros tienden a privilegiar ganancias rápidas y seguras, por lo que la presencia de bancos de desarrollo, fondos públicos de innovación o asociaciones público-privadas resulta indispensable. Corea del Sur utilizó al Korea Development Bank como eje de su estrategia de industrialización, canalizando crédito barato hacia sectores prioritarios, siempre bajo estricta condicionalidad de desempeño. Alemania cuenta con el KfW, un banco público que financia la transición energética y proyectos tecnológicos de largo plazo. En América Latina, por contraste, los bancos de desarrollo fueron debilitados durante las reformas neoliberales, lo que dejó a las economías sin una palanca de financiamiento para la innovación (Ocampo, 2005).

México ilustra los desafíos de aplicar estos instrumentos en contextos periféricos. El Estado mexicano perdió gran parte de su capacidad de compras estratégicas tras el TLCAN y la incorporación a la OMC, que limitaron el uso de adquisiciones públicas con criterios de contenido nacional. Sin embargo, incluso dentro de esas reglas, existen márgenes que podrían aprovecharse. El sector salud, por ejemplo, podría orientar compras públicas hacia

medicamentos y equipos producidos localmente con innovación nacional. En materia de regulación, la transición energética abre la posibilidad de fijar estándares de eficiencia y contenido local en proyectos de energías renovables. En cuanto al capital paciente, la reactivación de Nacional Financiera o Bancomext como bancos de desarrollo con misión tecnológica permitiría financiar proyectos de movilidad eléctrica, semiconductores o biotecnología, sectores que requieren horizontes de inversión largos y riesgo compartido.

En suma, la política industrial contemporánea se caracteriza por la sofisticación de sus instrumentos. Ya no se trata de proteger industrias detrás de un muro arancelario, sino de crear mercados a través de la demanda estatal, de orientar la innovación mediante la regulación y de sostener proyectos estratégicos con financiamiento público de largo plazo. Estos mecanismos, cuando se combinan con una lógica de misiones y con un Estado capaz de disciplinar a las élites, constituyen la base de la nueva política industrial. Para México, el reto es recuperar esas herramientas en un contexto global restrictivo, pero con la convicción de que sin ellas el *nearshoring* y las nuevas cadenas de valor repetirán el mismo patrón maquilador de dependencia.

### **Ejemplos internacionales: Estados Unidos, UE, China, India, Corea, Japón**

El retorno de la política industrial no es una abstracción académica ni una propuesta marginal. Es hoy un fenómeno global que atraviesa a las principales economías del mundo, cada una adaptando sus instrumentos a sus circunstancias. Estados Unidos, la Unión Europea, China, India, Corea del Sur y Japón han impulsado estrategias explícitas que muestran cómo la política industrial se ha convertido en el terreno de la competencia económica y tecnológica del siglo XXI.

En Estados Unidos, tras décadas de desindustrialización y de hegemonía del discurso neoliberal, la política industrial volvió al centro de la agenda bajo la administración de Joe Biden. La CHIPS and Science Act destina decenas de miles de millones de dólares al fortalecimiento de la producción nacional de semiconductores, buscando reducir la dependencia respecto a Asia y asegurar un suministro estratégico para la industria tecnológica y militar. A ello se suma la Inflation Reduction Act (IRA), que canaliza recursos masivos a la transición energética mediante subsidios a vehículos eléctricos, energías renovables y baterías. Estas iniciativas no son un giro aislado, sino una reinterpretación de la tradición estadounidense: la política industrial siempre estuvo presente, desde el complejo militar-industrial hasta las agencias de innovación como la DARPA (Block & Keller, 2011).

La Unión Europea también ha adoptado una estrategia explícita. El European Green Deal Industrial Plan busca acelerar la descarbonización, reducir la dependencia de insumos críticos provenientes de China y crear campeones europeos en sectores como baterías, hidrógeno verde y tecnologías limpias (European Commission, 2023). La Comisión Europea además impulsa el Chips Act europeo, destinado a duplicar la participación del continente en la producción global de semiconductores. A diferencia de Estados Unidos, donde el nacionalismo económico guía buena parte de la agenda, en Europa la narrativa de la transición verde y la autonomía estratégica funciona como justificación de legitimidad para aplicar subsidios y flexibilizar las reglas de competencia.

China es, sin duda, el caso más emblemático de política industrial deliberada y sostenida. Desde las reformas de Deng Xiaoping, el Estado chino promovió una apertura controlada, en la que la inversión extranjera estaba condicionada a transferencias tecnológicas y a la creación de capacidades locales. El programa Made in China 2025 explicitó la ambición de liderazgo en inteligencia artificial, telecomunicaciones, energías renovables, biotecnología y vehículos eléctricos (Naughton, 2007). Los subsidios directos, la

planificación estratégica y el respaldo de bancos públicos han convertido a China en el actor central de las nuevas cadenas de valor globales, desafiando la hegemonía tecnológica de Estados Unidos y Europa.

En India, la política industrial se reactivó en la última década con iniciativas como el programa Make in India y los esquemas de incentivos a la producción (Production Linked Incentive Schemes). Estos programas buscan atraer inversiones en sectores estratégicos —electrónica, farmacéutica, energías renovables— y generar empleo masivo en manufactura. India combina medidas clásicas de protección con estímulos a la innovación, en un intento por reposicionarse como alternativa a China en la reconfiguración de las cadenas de suministro.

Corea del Sur es el ejemplo más claro de cómo un país periférico puede convertirse en potencia tecnológica mediante una política industrial disciplinada. Durante décadas, el Estado coreano utilizó el control del crédito, la condicionalidad de subsidios y la estrecha coordinación con los *chaebols* para impulsar el ascenso desde la industria ligera a la pesada, y de allí a los semiconductores y la biotecnología (Amsden, 1989; Wade, 1990). Hoy Corea invierte más del 4 % de su PIB en investigación y desarrollo y sigue utilizando al Korea Development Bank como palanca para financiar sectores estratégicos.

Por último, Japón muestra cómo una política industrial sostenida puede consolidar posiciones de liderazgo. El Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI), estudiado por Chalmers Johnson (1982), coordinó durante décadas los esfuerzos de modernización, orientando crédito, protegiendo sectores estratégicos y planificando la inserción internacional. Japón no solo logró convertirse en la segunda economía mundial en el siglo XX, sino que sigue siendo referente en sectores como la robótica, la automotriz y los materiales avanzados.

Estos ejemplos demuestran que la política industrial contemporánea no es un residuo del pasado ni un lujo de países ricos. Es

el terreno donde se juega la soberanía tecnológica y energética del siglo XXI. Cada potencia adapta sus instrumentos: Estados Unidos lo hace bajo la bandera de la seguridad nacional, Europa bajo la legitimidad de la transición verde, China desde la planificación estatal, India desde la atracción de manufactura, Corea con disciplina tecnológica y Japón con continuidad institucional. Lo común es la convicción de que la innovación y la competitividad no se dejan al azar del mercado, sino que requieren dirección estatal y estrategias de largo plazo.

Para México y América Latina, la lección es contundente. Mientras las potencias reconfiguran sus economías con programas explícitos de apoyo, la región sigue atrapada en la ilusión de que la integración pasiva en cadenas globales bastará para generar desarrollo. La comparación internacional muestra que, sin un Estado activo, sin bancos de desarrollo robustos, sin compras públicas estratégicas y sin un sistema de innovación articulado, el resultado es maquila, dependencia y vulnerabilidad. La política industrial ha vuelto, y la pregunta es si México será capaz de adoptarla como proyecto soberano o si seguirá observando desde la periferia cómo otros definen el rumbo de la economía mundial.

### **Tensiones: proteccionismo, guerra de subsidios, legitimidad política**

El retorno de la política industrial en el siglo XXI, lejos de ser un proceso armónico, está acompañado de tensiones crecientes que reflejan las contradicciones del capitalismo global. En un escenario de interdependencia, las intervenciones estatales generan inevitablemente fricciones internacionales y debates internos sobre su legitimidad. Las principales tensiones giran en torno a tres ejes: el resurgimiento del proteccionismo, la guerra de subsidios y la necesidad de construir legitimidad política y social para sostener las estrategias de largo plazo.

El primero de estos ejes es el resurgimiento del proteccionismo. Durante las décadas neoliberales, los países centrales promovieron una apertura irrestricta, respaldada por la OMC y por tratados de libre comercio que limitaban los instrumentos de fomento en la periferia. Sin embargo, hoy esos mismos países aplican medidas proteccionistas bajo nuevas justificaciones. Estados Unidos, con la Inflation Reduction Act y la CHIPS and Science Act, ofrece subsidios condicionados a la producción doméstica de semiconductores, baterías y energías limpias. La Unión Europea ha flexibilizado sus reglas de competencia para permitir apoyos estatales a proyectos verdes. Estas políticas, aunque presentadas como esfuerzos de transición energética o de seguridad nacional, representan en los hechos un giro proteccionista de las potencias, que choca con la narrativa de libre comercio que durante décadas promovieron (Rodrik, 2022).

El segundo eje es la guerra de subsidios, que está configurando un nuevo mapa de competencia industrial. Estados Unidos, Europa y China compiten con apoyos multimillonarios a sectores estratégicos, creando un entorno donde el acceso a capital público puede definir el éxito o fracaso de una industria. Esta competencia tiene un efecto ambivalente: por un lado, acelera la transición hacia nuevas tecnologías; por otro, amenaza con fragmentar el comercio mundial y dejar en desventaja a países en desarrollo que carecen de recursos fiscales para sostener subsidios equivalentes. Como advirtió la UNCTAD (2020), la proliferación de subsidios en el Norte puede profundizar las brechas de desarrollo, pues los países de la periferia quedan atrapados como receptores pasivos de inversión, sin capacidad para generar campeones nacionales.

El tercer eje es el de la legitimidad política y social. La política industrial del siglo XX fue criticada por favorecer a élites empresariales, generar corrupción y alimentar clientelismo. Para evitar repetir esa historia, la nueva política industrial debe construir legitimidad al vincularse con objetivos colectivos: empleos de calidad, transición energética justa, reducción de desigualdades. Rodrik y

Sabel (2021) sostienen que la política industrial contemporánea requiere procesos de gobernanza flexibles, con retroalimentación constante, mecanismos de rendición de cuentas y participación de distintos actores sociales. Sin esa legitimidad, los programas pueden ser capturados por intereses privados y perder su orientación estratégica.

México se encuentra frente a este conjunto de tensiones. Por un lado, puede beneficiarse del *nearshoring* y de los intentos de Estados Unidos por reconfigurar las cadenas de suministro en América del Norte. Por otro, enfrenta el riesgo de convertirse en simple ensamblador si no adopta una política industrial propia, con financiamiento paciente, reglas de contenido nacional y misiones estratégicas. La presión externa limita su margen: mientras Estados Unidos y Europa subsidian libremente sus industrias bajo argumentos de seguridad nacional, México está atado a compromisos del T-MEC y a un marco fiscal estrecho. En este contexto, la legitimidad de una política industrial mexicana dependerá de que logre presentarse no como prebenda a ciertos grupos, sino como proyecto de desarrollo incluyente, capaz de mejorar salarios, crear empleos calificados y fortalecer la soberanía tecnológica.

En síntesis, la nueva política industrial se mueve en un terreno de tensiones. El proteccionismo reaparece en las potencias que antes predicaban apertura; la guerra de subsidios amenaza con profundizar desigualdades globales; y la legitimidad política se vuelve indispensable para sostener proyectos de largo plazo. Para la periferia, el desafío no es solo aprovechar la ventana de oportunidad que abre este retorno, sino navegar entre esas tensiones con instituciones capaces de disciplinar rentas, resistir presiones externas y orientar la innovación hacia la soberanía.

## Conclusiones

El regreso de la política industrial en el siglo XXI no es un simple retorno a viejas prácticas de protección y subsidios, sino la expresión de un nuevo consenso sobre la necesidad de contar con Estados capaces de orientar la innovación, disciplinar a las élites y enfrentar los desafíos globales de la transición energética, la digitalización y la seguridad sanitaria. Después de décadas de descrédito, la política industrial ha vuelto porque el mercado, por sí solo, demostró su incapacidad para garantizar estabilidad, generar innovación estratégica y responder a crisis de magnitud global como la de 2008 o la pandemia de COVID-19.

La comparación histórica revela que mientras las potencias nunca renunciaron a la intervención estatal, los países de la periferia fueron inducidos —e incluso obligados— a dismantlar sus instrumentos de fomento bajo la presión de organismos internacionales y de tratados comerciales. Esa asimetría explica en gran medida la divergencia de trayectorias: Corea del Sur, China o Taiwán aprovecharon políticas industriales activas para ascender en la jerarquía tecnológica, mientras México y América Latina quedaron atrapados en la lógica de la maquila y la dependencia.

La nueva política industrial se distingue de la clásica en al menos cuatro dimensiones: amplía sus objetivos, al vincularse con misiones colectivas de sostenibilidad, equidad y soberanía; diversifica sus instrumentos, incorporando compras públicas estratégicas, regulación proinnovación y financiamiento de largo plazo; opera en un contexto internacional restrictivo, que obliga a navegar entre reglas de la OMC y guerras de subsidios; y, sobre todo, busca legitimidad política y social, evitando la captura rentista que en el pasado debilitó a muchos proyectos de industrialización.

Las experiencias internacionales confirman que el retorno de la política industrial está en el centro de la competencia global. Estados Unidos, Europa, China, India, Corea y Japón han diseñado

estrategias explícitas para proteger sectores críticos y garantizar autonomía tecnológica. El mensaje es claro: quien controle los sectores de frontera —semiconductores, inteligencia artificial, energías limpias, biotecnología— controlará también los márgenes de autonomía política y militar del siglo XXI.

México se encuentra en una encrucijada. El discurso del *nearshoring* y la relocalización de cadenas ofrece oportunidades inéditas, pero sin una política industrial propia, con instrumentos modernos y objetivos de largo plazo, lo más probable es que repita el patrón de dependencia. La lección de la nueva política industrial es que la soberanía no se construye con aperturas pasivas, sino con estrategias deliberadas de aprendizaje, innovación y acumulación de capacidades.

En conclusión, este capítulo muestra que la política industrial ha vuelto con nuevas formas, instrumentos y lenguajes, y que constituye una condición indispensable de la soberanía en el siglo XXI. El desafío para los países en desarrollo no es decidir si necesitan o no una política industrial —la historia demuestra que la necesitan—, sino definir cómo la diseñan, con qué instituciones la implementan y con qué objetivos la legitiman. El tránsito hacia la Parte II del libro, dedicada al Estado, las élites y la soberanía, parte de esta constatación: sin un Estado capaz de construir legitimidad y disciplinar intereses, la política industrial será inviable, y con ella, también lo será la soberanía nacional.



## **Parte II. Estado, élites y soberanía**



## CAPÍTULO IV

# Nacionalismo: entre emancipación y dependencia

### **Nacionalismo como fuerza ambivalente: incluyente vs. excluyente**

El nacionalismo ha sido una de las fuerzas más poderosas de la modernidad y, al mismo tiempo, una de las más ambiguas. Puede ser motor de emancipación o instrumento de dominación, fuerza incluyente que articula un proyecto colectivo de desarrollo o ideología excluyente que fragmenta sociedades y legitima regímenes autoritarios. Su ambivalencia se expresa en que no existe un solo nacionalismo, sino múltiples variantes históricas que dependen de la posición de cada país en la jerarquía internacional y de las luchas internas entre élites y pueblos.

En el mundo periférico, el nacionalismo surgió muchas veces como reacción contra la dependencia externa. América Latina, Asia y África vieron en la afirmación nacional un medio para recuperar soberanía frente al colonialismo y el neocolonialismo. La expropiación petrolera de Lázaro Cárdenas en 1938, la

nacionalización del Canal de Suez por Gamal Abdel Nasser en 1956 o el impulso a la industria siderúrgica de Jawaharlal Nehru en India fueron expresiones de un nacionalismo emancipador que vinculaba identidad nacional con proyecto de desarrollo. En estos casos, el nacionalismo se concibió como ideología incluyente, capaz de movilizar a amplios sectores sociales en torno a objetivos de independencia económica y justicia social.

Sin embargo, el nacionalismo también puede adoptar un rostro excluyente y reaccionario. La misma bandera de la soberanía ha sido utilizada para legitimar dictaduras militares, para reforzar la represión interna o para promover discursos xenófobos. En América Latina, regímenes autoritarios invocaron la defensa de la nación mientras reprimían a movimientos populares; en Europa, el nacionalismo de entreguerras derivó en proyectos fascistas que combinaron expansionismo con exclusión étnica. En estas versiones, el nacionalismo deja de ser proyecto emancipador y se convierte en ideología de dominación.

La clave está en que el nacionalismo no es un fin en sí mismo, sino una fuerza política moldeable. Puede articular una coalición popular orientada al desarrollo y la soberanía, o puede ser capturado por élites que lo usan para perpetuar privilegios. El nacionalismo incluyente es aquel que reconoce a la nación como comunidad política diversa y busca integrar a trabajadores, campesinos, clases medias y minorías en un proyecto común. El nacionalismo excluyente, en cambio, identifica a la nación con un grupo particular —una etnia, una religión, una élite militar o económica— y utiliza la retórica soberanista para marginar o someter a los demás.

En el contexto del siglo XXI, la ambivalencia del nacionalismo se expresa con particular fuerza. Por un lado, resurgen proyectos que reivindican la soberanía económica frente a la globalización, como los debates sobre autonomía tecnológica en Europa o las estrategias industriales de China e India. Por otro, emergen nacionalismos identitarios y excluyentes que, en nombre de la nación, promueven cierres culturales y xenofobia. En América Latina, esta

tensión se traduce en la disputa entre un nacionalismo popular que busca reconstituir el Estado como motor de desarrollo y versiones conservadoras que reducen la nación a los intereses de minorías privilegiadas.

México conoce bien esta ambivalencia. El nacionalismo revolucionario del siglo XX permitió cimentar un Estado que impulsó industrialización y políticas sociales, pero con el tiempo fue vaciado de contenido emancipador y convertido en retórica legitimadora de élites burocráticas y clientelares. La pregunta actual es si es posible reconstruir un nacionalismo incluyente, capaz de articular soberanía con innovación y justicia social, o si la bandera nacional seguirá siendo utilizada como recurso discursivo por grupos que no buscan emancipación, sino control político.

En suma, el nacionalismo es una fuerza de doble filo: puede ser la ideología que inspire la emancipación de los pueblos y la construcción de soberanía productiva, o el discurso que justifique exclusión, dependencia y autoritarismo. Su carácter dependerá de las coaliciones sociales que lo sostengan y de la capacidad de los Estados para convertir la afirmación nacional en un proyecto de desarrollo incluyente y democrático.

## **Nacionalismo y modernización productiva en Asia Oriental**

El caso de Asia Oriental muestra cómo el nacionalismo puede ser un motor decisivo de modernización productiva cuando logra articular identidad colectiva con proyecto económico. En países como Japón, Corea del Sur, Taiwán y más recientemente China, el nacionalismo se convirtió en el fundamento político que legitimó estrategias de industrialización tardía, disciplina social e intervención estatal. No se trató de un nacionalismo meramente retórico, sino de una ideología que orientó a la sociedad hacia la meta de

alcanzar soberanía tecnológica y autonomía frente a las potencias occidentales.

En Japón, la Restauración Meiji de 1868 inauguró un nacionalismo modernizador cuyo lema era “fukoku kyōhei” (país rico, ejército fuerte). La élite japonesa entendió que la independencia frente al colonialismo europeo solo sería posible mediante una rápida industrialización. El Estado promovió empresas públicas en siderurgia, ferrocarriles y construcción naval, envió misiones al extranjero para aprender tecnologías y estableció un sistema educativo orientado a la ciencia aplicada. Este nacionalismo no fue autárquico, sino pragmático: Japón importó conocimiento extranjero, pero lo asimiló con la convicción de que el aprendizaje tecnológico era condición de soberanía. Como mostró Chalmers Johnson (1982), el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI) consolidó en el siglo XX esa tradición, convirtiéndose en el arquitecto de un nacionalismo económico disciplinador.

En Corea del Sur, el nacionalismo emergió en un contexto de devastación tras la guerra de 1950-1953. La amenaza constante de Corea del Norte y la dependencia inicial de Estados Unidos alimentaron una narrativa de “supervivencia nacional” que justificó la disciplina autoritaria y la movilización hacia la industrialización. Bajo el liderazgo de Park Chung-hee, el Estado coreano utilizó créditos dirigidos, subsidios condicionados y una estrecha coordinación con los *chaebols* para impulsar sectores estratégicos. A cambio de acceso al crédito barato y apoyo estatal, los conglomerados debían cumplir metas de exportación y competitividad internacional. Alice Amsden (1989) describió este proceso como la conversión de un nacionalismo defensivo en un nacionalismo productivo, que vinculaba orgullo nacional con la capacidad de competir en los mercados mundiales.

En Taiwán, el nacionalismo se combinó con un proyecto de industrialización orientado a asegurar la viabilidad de un Estado pequeño bajo permanente amenaza externa. El Gobierno nacionalista trasladado desde el continente promovió la reforma agraria

para estabilizar el campo, creó institutos tecnológicos y apoyó a pequeñas y medianas empresas orientadas a la exportación. La narrativa de identidad nacional frente a China continental legitimó políticas de disciplina y sacrificio, orientando recursos hacia la construcción de una base manufacturera que se convertiría en referente en semiconductores y electrónica avanzada (Wade, 1990).

En China, el nacionalismo ha sido una fuerza constante, desde el rechazo a las “humillaciones del siglo XIX” hasta la construcción del actual proyecto de “rejuvenecimiento nacional” bajo el liderazgo de Xi Jinping. El discurso del Partido Comunista vincula soberanía con autosuficiencia tecnológica y control sobre sectores estratégicos. El programa Made in China 2025 es la expresión más clara de esta articulación: el Estado moviliza subsidios, crédito y planificación para convertir a China en líder en inteligencia artificial, energías limpias, biotecnología y telecomunicaciones (Naughton, 2007). Aquí el nacionalismo funciona como narrativa que unifica al país en torno a la meta de alcanzar y superar a las potencias occidentales en el terreno tecnológico.

Estos casos muestran que el nacionalismo asiático no se limitó a exaltar símbolos, sino que se tradujo en estrategias productivas de largo plazo. Su fuerza residió en que vinculó la identidad nacional con el aprendizaje tecnológico y la disciplina económica. La nación no era solo un espacio cultural, sino un proyecto colectivo de modernización. El sacrificio presente se justificaba por la promesa de autonomía futura.

La lección para América Latina y México es evidente. Mientras en la región el nacionalismo a menudo se desgastó en retórica o se desvió hacia clientelismo, en Asia Oriental fue motor de innovación y disciplina, capaz de transformar economías atrasadas en potencias industriales. La diferencia no estuvo en la pasión nacionalista, sino en su traducción institucional: un Estado con autonomía y capacidad de orientar el nacionalismo hacia la construcción de capacidades productivas.

## **Nacionalismo defensivo en América Latina y sus límites**

En América Latina, el nacionalismo económico emergió como respuesta a la subordinación externa y al control que las potencias ejercían sobre los recursos estratégicos de la región. A diferencia de Asia Oriental, donde el nacionalismo se tradujo en disciplina productiva y aprendizaje tecnológico, en América Latina adoptó con frecuencia un carácter defensivo: la afirmación de soberanía frente a empresas extranjeras y gobiernos imperiales no siempre se tradujo en la construcción sostenida de capacidades productivas.

Los ejemplos más emblemáticos se encuentran en los procesos de nacionalización. En México, la expropiación petrolera de 1938 bajo el liderazgo de Lázaro Cárdenas constituyó un acto fundacional de soberanía: el Estado recuperó el control de un recurso estratégico y, al mismo tiempo, consolidó su legitimidad frente a la presión de compañías británicas y estadounidenses (Knight, 1990). En Bolivia, la nacionalización del estaño tras la Revolución de 1952 buscó quebrar el poder de los barones mineros y afirmar la capacidad del país para controlar sus recursos. En Perú, la estatización de la International Petroleum Company en 1968 simbolizó el giro hacia un nacionalismo militar que cuestionaba la dependencia. Estos episodios mostraban que la identidad nacional se asociaba a la posesión de los recursos naturales y a la capacidad del Estado para ejercer control sobre ellos.

Sin embargo, este nacionalismo defensivo enfrentó serias limitaciones. En primer lugar, muchas veces se centró en la apropiación de la renta sin un proyecto claro de transformación productiva. El petróleo en México o el estaño en Bolivia financiaron gasto público y proyectos sociales, pero no siempre se convirtieron en plataformas de aprendizaje tecnológico. Como advirtió Fernando Fajnzylber (1983), sin estrategias que transformen la renta en innovación, el nacionalismo económico corre el riesgo de convertirse

en simple redistribución de excedentes, incapaz de sostener un desarrollo autónomo.

En segundo lugar, el nacionalismo defensivo fue vulnerable a los ciclos internacionales de precios. La caída de los commodities en los años ochenta debilitó las bases fiscales de los Estados latinoamericanos y obligó a recurrir al endeudamiento externo, lo que derivó en la crisis de la deuda de 1982. Así, lo que había sido soberanía en tiempos de bonanza se convirtió en dependencia financiera cuando los precios se desplomaron. Celso Furtado (1961) lo explicó como un rasgo estructural del subdesarrollo: la incapacidad de controlar los términos de intercambio condena a los países periféricos a una vulnerabilidad crónica.

En tercer lugar, el nacionalismo latinoamericano se desgastó en el plano político. En varios casos, la bandera nacionalista fue cooptada por élites burocráticas o militares que la utilizaron para justificar regímenes autoritarios. Lo que comenzó como un proyecto emancipador se convirtió en retórica legitimadora de gobiernos que reprimían a la oposición interna o que utilizaban los recursos estratégicos como botín político. De este modo, la legitimidad popular inicial se erosionó rápidamente, dejando tras de sí Estados endeudados, industrias poco competitivas y sociedades frustradas.

México ilustra esta trayectoria. El nacionalismo revolucionario cimentó la construcción de un Estado fuerte que impulsó la industrialización sustitutiva de importaciones y creó instituciones como PEMEX y la CFE. Sin embargo, con el paso del tiempo ese nacionalismo se volvió retórico, reducido a celebraciones oficiales mientras las empresas estatales sufrían de corrupción, captura sindical y falta de innovación. El ingreso al neoliberalismo en los años ochenta representó el vaciamiento del proyecto nacionalista: el Estado se retiró de la economía y, paradójicamente, se justificó el desmantelamiento de la política industrial en nombre de la “modernización nacional”.

En síntesis, el nacionalismo defensivo en América Latina permitió actos de emancipación simbólica y conquistas importantes en el control de recursos, pero no logró consolidar un modelo de aprendizaje productivo. Sus límites radicaron en su carácter reactivo, en la dependencia de los precios de materias primas y en la cooptación por élites que lo transformaron en discurso vacío. A diferencia de Asia Oriental, donde el nacionalismo fue plataforma de industrialización disciplinada, en América Latina quedó muchas veces atrapado entre la renta y la retórica.

## **Nacionalismo y soberanía en el siglo XXI**

El nacionalismo no desapareció con la globalización neoliberal; más bien se transformó y adquirió nuevas formas. Durante los años noventa, muchos proclamaron el “fin de la historia” y la irrelevancia de los proyectos nacionales frente a la apertura de los mercados, la hegemonía de Estados Unidos y el poder disciplinador de instituciones como la OMC, el FMI y el Banco Mundial (Fukuyama, 1992). Sin embargo, el siglo XXI ha demostrado que la soberanía y el nacionalismo siguen siendo fuerzas centrales de la política mundial. La crisis financiera de 2008, la pandemia de COVID-19, la guerra en Ucrania y la competencia tecnológica entre Estados Unidos y China reinsertaron la cuestión nacional en el corazón del debate económico y geopolítico.

Hoy asistimos a un resurgimiento del nacionalismo en clave productiva y tecnológica. En Europa, la noción de “autonomía estratégica” se ha convertido en eje de las políticas industriales, con el objetivo de reducir la dependencia de proveedores externos en sectores como energía, medicamentos y semiconductores. La Unión Europea promueve programas como el Green Deal Industrial Plan y el European Chips Act, que son expresiones de un nacionalismo económico adaptado al lenguaje de la sostenibilidad y la innovación (European Commission, 2023).

En Estados Unidos, el nacionalismo se traduce en una agenda explícita de seguridad nacional y tecnológica. La CHIPS and Science Act y la Inflation Reduction Act son políticas industriales que buscan relocalizar producción crítica, frenar el ascenso de China y asegurar el control de tecnologías de frontera. La narrativa es abiertamente nacionalista: proteger empleos estadounidenses, fortalecer la industria doméstica y reducir vulnerabilidades frente a rivales estratégicos (White House, 2022).

China, por su parte, lleva décadas construyendo un nacionalismo de rejuvenecimiento. El discurso del Partido Comunista vincula el orgullo nacional con la capacidad de ser líder tecnológico. Programas como Made in China 2025 y la actual estrategia de autosuficiencia en semiconductores y biotecnología no son solo planes de política industrial, sino proyectos nacionalistas que buscan cerrar las heridas históricas de dependencia y afirmar a China como potencia global (Naughton, 2007).

El nacionalismo contemporáneo no se reduce a las potencias. En América Latina, resurgen narrativas soberanistas ligadas a la explotación de recursos estratégicos como el litio, el agua y la biodiversidad. Bolivia y México han declarado al litio como recurso estratégico bajo control estatal, vinculando su explotación a un discurso de soberanía nacional. Sin embargo, la diferencia entre un nacionalismo productivo y uno meramente defensivo radica en si esos recursos se transforman en plataformas de innovación tecnológica o si se limitan a generar rentas extractivas. La soberanía del siglo XXI no se mide únicamente por la posesión formal de los recursos, sino por la capacidad de integrarlos en cadenas de valor que generen aprendizaje, innovación y autonomía tecnológica.

En este contexto, el nacionalismo debe ser repensado como condición de la soberanía en un mundo interdependiente. No se trata de volver a proyectos autárquicos, sino de reconocer que la apertura sin capacidad de decisión reproduce la dependencia. El nacionalismo incluyente del siglo XXI puede articular la necesidad de integrarse al comercio internacional con la exigencia de

fortalecer capacidades internas. La clave está en usar la interdependencia como plataforma de autonomía, no como camino de subordinación.

México enfrenta de nuevo este dilema. El discurso nacionalista aparece en la defensa del petróleo, la electricidad y el litio, pero el reto es convertir esa narrativa en política industrial efectiva. La soberanía ya no se define por la expropiación de empresas extranjeras, sino por la construcción de un sistema nacional de innovación capaz de aprovechar esos recursos para producir baterías, energías limpias y nuevas tecnologías. Si el nacionalismo se limita a una retórica de defensa, reproducirá la trampa extractiva; si se traduce en proyectos de innovación soberana, puede convertirse en fuerza emancipadora.

En suma, el nacionalismo en el siglo XXI sigue siendo una fuerza ambivalente, pero su relevancia es innegable. Las potencias lo utilizan para sostener su hegemonía, mientras los países en desarrollo lo invocan para recuperar márgenes de autonomía. La diferencia entre emancipación y dependencia depende de la capacidad de los Estados para traducir la identidad nacional en estrategias de desarrollo incluyentes, innovadoras y sostenibles.

## **Conclusiones y perspectivas**

La historia del nacionalismo en el mundo periférico revela su carácter ambivalente: puede ser fuerza de emancipación o instrumento de dominación, ideología incluyente o retórica excluyente. En Asia Oriental, el nacionalismo se tradujo en disciplina productiva, acumulación tecnológica y construcción de Estados desarrolladores que transformaron economías atrasadas en potencias industriales. En América Latina, en cambio, el nacionalismo adoptó con frecuencia un rostro defensivo, centrado en la recuperación de recursos estratégicos y en la afirmación simbólica de la soberanía,

pero sin lograr consolidar sistemas de innovación ni trayectorias sostenidas de aprendizaje.

El contraste no se explica por la intensidad del nacionalismo, sino por su traducción institucional. Allí donde existieron Estados con autonomía y capacidad técnica, el nacionalismo pudo convertirse en motor de desarrollo. Allí donde predominó el clientelismo, la dependencia de rentas extractivas o la captura por élites militares y burocráticas, el nacionalismo se degradó en retórica vacía. La diferencia entre emancipación y dependencia, por tanto, no radica en el discurso nacionalista, sino en las coaliciones sociales e instituciones estatales que lo sostienen.

En el siglo XXI, el nacionalismo ha retornado con fuerza en todas las regiones. Europa y Estados Unidos lo articulan en clave de autonomía estratégica y seguridad nacional; China lo utiliza como fundamento de un proyecto de liderazgo tecnológico global; América Latina lo invoca en torno a recursos estratégicos como el litio, el petróleo y la biodiversidad. En todos los casos, el nacionalismo es el lenguaje político que legitima la intervención del Estado en la economía y que busca construir o recuperar márgenes de soberanía.

El desafío para México es evidente. El nacionalismo revolucionario que fundó instituciones como PEMEX y la CFE fue motor de industrialización y legitimidad social, pero con el paso del tiempo se vació de contenido productivo. Hoy, frente a las oportunidades del *nearshoring* y a la disputa global por tecnologías de frontera, el nacionalismo debe redefinirse: ya no basta con defender recursos estratégicos, es necesario transformarlos en palancas de innovación soberana. La verdadera independencia en el siglo XXI se mide por la capacidad de producir conocimiento, tecnología y manufactura de alto valor agregado.

En perspectiva, el nacionalismo seguirá siendo una ideología central en el debate global, pero su eficacia dependerá de si logra articular proyectos incluyentes, orientados a la innovación y al bienestar colectivo. El riesgo es que se convierta en un discurso

excluyente, capturado por élites que lo utilicen para justificar privilegios o autoritarismos. La oportunidad es que se transforme en un nacionalismo emancipador, capaz de movilizar a la sociedad en torno a un proyecto de soberanía productiva y de justicia social.

Este capítulo nos lleva a una conclusión clave: el nacionalismo por sí solo no garantiza desarrollo. Necesita de un Estado con autonomía, legitimidad y capacidad técnica para convertir la afirmación nacional en estrategia productiva. En este punto se abre el siguiente tema del libro: el Estado mismo, su poder, sus conflictos internos y sus posibilidades de convertirse en arquitecto indispensable de la soberanía. El Capítulo V explorará precisamente esa dimensión, mostrando al Estado como campo de disputa entre proyectos de dependencia y de emancipación.

## CAPÍTULO V

# Estado, poder y legitimidad en disputa

### **El Estado como campo de conflicto**

El Estado no es un actor neutral ni un mero árbitro entre intereses contrapuestos, como lo plantea la visión liberal clásica. Tampoco puede reducirse a una simple superestructura determinada mecánicamente por la dinámica del capital, como sugerían algunos enfoques más rígidos del marxismo. En la práctica histórica, el Estado ha sido un campo de conflicto, un espacio donde se enfrentan proyectos sociales, económicos y políticos en pugna por definir el rumbo del desarrollo y el lugar de cada nación en el sistema internacional.

En América Latina, esta condición se ha expresado con particular intensidad. Desde mediados del siglo XX, los Estados de la región han sido escenario de luchas entre proyectos de soberanía e industrialización, apoyados en movimientos populares y nacionalistas, y proyectos de apertura dependiente, impulsados por élites económicas vinculadas al capital extranjero. El Estado, en este sentido, es a la vez un instrumento y un botín, pero también puede

convertirse en un actor colectivo con autonomía relativa, capaz de disciplinar intereses y orientar el cambio productivo.

El pensamiento estructuralista latinoamericano, desde Raúl Prebisch hasta Fernando Henrique Cardoso, insistió en que el desarrollo no podía entenderse sin analizar las tensiones internas del Estado. La política económica no era simplemente una aplicación técnica de recetas universales, sino la expresión de un balance de poder entre élites y clases sociales. Cardoso y Faletto (1969) hablaron de la “asociación dependiente” para describir cómo las élites latinoamericanas preferían pactar con el capital externo antes que construir proyectos de industrialización autónoma. En esa lógica, el Estado reflejaba la hegemonía de grupos que veían más rentable integrarse subordinadamente al mercado mundial que enfrentar el desafío de construir soberanía.

Sin embargo, también existen momentos en los que el Estado logró convertirse en arquitecto de trayectorias distintas. La expropiación petrolera en México en 1938 o la creación de Petrobras en Brasil en 1953 mostraron que, bajo determinadas condiciones de movilización social y liderazgo político, el Estado podía sobreponerse a las presiones externas y afirmar un proyecto nacional. La clave estuvo en la capacidad de construir legitimidad social y articular coaliciones amplias que respaldaran esas decisiones.

El Estado es, entonces, una arena en disputa permanente. En su interior conviven burócratas técnicos, élites empresariales, sindicatos, movimientos sociales y partidos políticos, todos presionando para orientar el uso de recursos, la distribución de rentas y las prioridades de política pública. No se trata de un aparato homogéneo, sino de un espacio atravesado por contradicciones. De ahí la importancia de la noción de autonomía enraizada de Peter Evans (1995): el Estado puede ser autónomo frente a intereses particulares, pero solo si está enraizado en la sociedad, articulando vínculos con actores productivos y evitando la captura por élites rentistas.

En México, la disputa por el Estado ha sido constante. Durante el periodo de industrialización sustitutiva, el Estado funcionó

como motor de crecimiento y árbitro de la redistribución. Sin embargo, con el giro neoliberal en los años ochenta, fue reconfigurado como garante de la apertura y del capital externo, debilitando su papel como promotor del desarrollo. Hoy, frente a las tensiones del *nearshoring* y la transición energética, el Estado mexicano vuelve a ser escenario de conflicto: entre quienes lo conciben como simple facilitador de inversiones extranjeras y quienes lo entienden como pilar indispensable de una política industrial soberana.

En conclusión, el Estado es un terreno de disputa entre proyectos de dependencia y proyectos de emancipación. Su capacidad para inclinarse hacia uno u otro lado depende de la correlación de fuerzas internas, de la presión del entorno internacional y de su habilidad para construir legitimidad social. La cuestión del desarrollo, en última instancia, es inseparable de la cuestión del poder y de la lucha por el control del Estado.

## **El problema del clientelismo y del botín político**

Uno de los principales obstáculos para que el Estado en América Latina se convierta en verdadero arquitecto del desarrollo es el clientelismo político y la práctica de tratar a la administración pública como un botín que se reparte entre las élites vencedoras. Esta lógica ha minado la capacidad del Estado para acumular capacidades técnicas, ha fragmentado la continuidad de las políticas y ha convertido al aparato estatal en un espacio de distribución de favores más que en una institución orientada a la construcción de soberanía.

El clientelismo no es un fenómeno marginal ni un residuo del pasado colonial; ha sido una forma recurrente de articulación entre Estado y sociedad. En lugar de funcionar como un servicio público universal, el acceso a empleos, subsidios y programas sociales se ha condicionado al apoyo político, creando una red de dependencias que fortalece a las élites en el poder, pero debilita la

institucionalidad. Como mostró Guillermo O'Donnell (1973) en su análisis del burocratismo autoritario, el clientelismo opera como mecanismo de control social que desarticula movimientos autónomos y dificulta la construcción de ciudadanía plena.

La visión del Estado como botín político refuerza este patrón. Cada cambio de gobierno suele venir acompañado de una rotación masiva de funcionarios, no en función de criterios de mérito o continuidad institucional, sino como recompensa a aliados electorales. Esto rompe los procesos de aprendizaje dentro de la administración pública: los proyectos de largo plazo se interrumpen, los equipos técnicos se desintegran y el Estado pierde memoria institucional. A diferencia de los países asiáticos, donde el servicio civil profesional garantizó estabilidad y disciplina, en América Latina la fragilidad burocrática ha sido una de las principales barreras para la consolidación de políticas industriales sostenidas (Evans, 1995).

México es un caso paradigmático. Tras la Revolución, el Estado construyó un aparato burocrático relativamente robusto que permitió sostener la industrialización sustitutiva de importaciones durante varias décadas. Sin embargo, el sistema político priista utilizó ese aparato como mecanismo de cooptación y control, distribuyendo cargos y beneficios para mantener lealtades. Con el tránsito a la democracia en los años noventa, lejos de consolidarse un servicio civil profesional, se mantuvo la práctica de usar la burocracia como moneda de cambio entre partidos y coaliciones. El resultado ha sido un Estado vulnerable a la rotación sexenal, incapaz de sostener estrategias productivas más allá de los ciclos políticos.

El problema del clientelismo y del botín político no se limita al terreno de la eficiencia administrativa. Tiene implicaciones directas en la legitimidad del Estado. Cuando la ciudadanía percibe que las instituciones se usan para favorecer a unos pocos y no para atender al interés general, la confianza en la autoridad se erosiona. Esa desconfianza limita la capacidad del Estado para convocar

a sacrificios colectivos, financiar políticas ambiciosas o disciplinar a las élites económicas. Sin legitimidad, incluso las políticas más sofisticadas pierden viabilidad.

Romper con esta lógica requiere construir un servicio civil de carrera que garantice estabilidad, profesionalismo y meritocracia en la administración pública. Corea del Sur, Taiwán y Japón demostraron que la continuidad burocrática fue clave para sostener sus estrategias de industrialización. En América Latina, algunos intentos se han hecho —como el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera en México—, pero han quedado incompletos, debilitados por la resistencia de las élites políticas a perder control sobre la distribución de cargos.

En síntesis, el clientelismo y la visión del Estado como botín son obstáculos estructurales que explican la fragilidad de las políticas de desarrollo en América Latina. Sin un aparato burocrático profesional y protegido de la captura partidista, el Estado no puede sostener estrategias de largo plazo ni generar legitimidad social. La superación de este problema es condición indispensable para que el nacionalismo y la política industrial se conviertan en proyectos de soberanía, y no en discursos efímeros condenados a interrumpirse cada seis años.

## **Autonomía estatal y legitimidad social**

La capacidad del Estado para convertirse en motor del desarrollo depende de su grado de autonomía frente a intereses particulares y de su habilidad para construir legitimidad social. Sin autonomía, el Estado se reduce a un instrumento de élites rentistas o corporaciones transnacionales; sin legitimidad, carece de la fuerza política necesaria para sostener políticas de largo plazo. Ambos elementos son inseparables: la autonomía sin legitimidad puede derivar en burocracias autoritarias y desconectadas, mientras que

la legitimidad sin autonomía corre el riesgo de disolverse en clientelismo y populismo sin proyecto productivo.

Peter Evans (1995) sintetizó este dilema con la noción de “autonomía enraizada”. Los Estados capaces de promover industrialización no son aquellos aislados de la sociedad, sino los que logran mantener vínculos estrechos con los actores productivos —empresarios, trabajadores, universidades—, al tiempo que evitan ser capturados por ellos. Esa doble condición —autonomía para disciplinar y enraizamiento para articular— explica el éxito de experiencias como Corea del Sur o Taiwán, donde los Estados supieron condicionar subsidios al desempeño, exigir exportaciones a los conglomerados y, al mismo tiempo, garantizar que los beneficios del crecimiento se tradujeran en empleo, educación y movilidad social.

En América Latina, en cambio, los Estados rara vez alcanzaron ese equilibrio. La autonomía fue frágil: los ministerios de economía y los bancos de desarrollo fueron capturados por élites empresariales o partidos políticos, y las políticas de fomento se tradujeron en subsidios sin exigencias. El enraizamiento, por su parte, se degradó en clientelismo: en lugar de articular una coalición productiva amplia, el Estado construyó lealtades basadas en favores y prebendas. El resultado fue la ausencia de una burocracia capaz de sostener estrategias de innovación y la erosión de la confianza social en las instituciones públicas (Geddes, 1994; Ocampo, 2005).

La legitimidad social es crucial porque toda política industrial implica asignación de recursos, creación de ganadores y perdedores, y necesidad de disciplina. En Corea, el sacrificio de generaciones de trabajadores —largas jornadas, bajos salarios iniciales— fue tolerado porque existía la convicción de que esos sacrificios conducirían a un futuro de prosperidad compartida. En contraste, en América Latina la población percibió muchas veces que las políticas estatales favorecían a grupos reducidos, mientras el bienestar se concentraba en élites urbanas. Esa falta de legitimidad limitó la disposición de las mayorías a sostener proyectos de largo plazo.

México ofrece un ejemplo ilustrativo. Durante el “milagro mexicano” de mediados del siglo XX, el Estado logró cierto equilibrio entre autonomía y legitimidad: articuló a empresarios, sindicatos y campesinos en un pacto que garantizó estabilidad y crecimiento. Pero con el tiempo, esa legitimidad se desgastó. La corrupción, la desigualdad y la captura corporativa erosionaron la confianza ciudadana, mientras la autonomía se redujo frente a la presión del capital extranjero y de las instituciones financieras internacionales. En la etapa neoliberal, el Estado mexicano perdió en ambos frentes: debilitó su autonomía al ceder poder a corporaciones transnacionales, y perdió legitimidad social al aplicar políticas de ajuste que aumentaron la precariedad.

El desafío contemporáneo es reconstruir un Estado con autonomía enraizada y legitimidad social. Esto implica, por un lado, profesionalizar la burocracia y blindarla contra la captura de élites políticas y económicas; por otro, implica generar confianza ciudadana a través de políticas que vinculen desarrollo con bienestar social. Sin esa legitimidad, cualquier intento de política industrial soberana se verá condenado a la fragilidad y al rechazo.

En síntesis, el Estado no puede ser solo un árbitro ni un simple administrador de recursos. Su fuerza proviene de su capacidad de actuar con autonomía frente a intereses particulares y, al mismo tiempo, de su capacidad de movilizar a la sociedad en torno a un proyecto compartido. La construcción de soberanía exige Estados capaces de disciplinar y orientar, pero también de inspirar confianza, generar consensos y sostener políticas de largo plazo.

## **Fragilidad institucional en América Latina**

La debilidad de los Estados latinoamericanos no se explica únicamente por la pobreza de recursos materiales o por la dependencia externa, sino por la fragilidad de sus instituciones políticas y administrativas. A diferencia de Asia Oriental, donde la continuidad

burocrática y la profesionalización del servicio civil permitieron sostener estrategias de industrialización durante décadas, en América Latina las instituciones se han caracterizado por la inestabilidad, la captura y la incapacidad de imponer disciplina a las élites económicas.

La fragilidad institucional tiene varias dimensiones. En primer lugar, se manifiesta en la discontinuidad de las políticas. Cada cambio de gobierno suele implicar no solo un nuevo programa económico, sino también la desarticulación de equipos técnicos, la modificación de prioridades y la ruptura de proyectos de largo plazo. En un contexto donde la industrialización requiere horizontes de inversión de veinte o treinta años, esta rotación sexenal —o incluso más frecuente— impide consolidar estrategias sostenidas. Como subraya Peter Evans (1995), el desarrollo requiere burocracias capaces de acumular memoria institucional, algo que rara vez ha ocurrido en América Latina.

En segundo lugar, la fragilidad se refleja en la captura del Estado por intereses privados. En lugar de disciplinar a las élites, el Estado latinoamericano con frecuencia se convierte en un vehículo para proteger rentas. Subsidios, exenciones fiscales y regulaciones a medida han beneficiado a grupos empresariales sin traducirse en innovación ni aprendizaje. Guillermo O'Donnell (1973) describió esta dinámica como característica de los Estados “burocrático-autoritarios”, donde la formalidad institucional convive con prácticas de arbitrariedad y clientelismo que vacían de contenido la legalidad.

En tercer lugar, la fragilidad institucional se expresa en la debilidad de los sistemas de justicia y de control. La corrupción, la impunidad y la falta de mecanismos efectivos de rendición de cuentas reducen la credibilidad de las instituciones públicas. Esto no solo erosiona la legitimidad del Estado, sino que desincentiva la inversión productiva, pues las reglas del juego resultan inciertas y maleables. En países como Brasil, los escándalos de corrupción han debilitado la confianza en el Estado; en México, la percepción

de que la corrupción es endémica ha minado la legitimidad de cualquier proyecto de desarrollo.

En cuarto lugar, la fragilidad se relaciona con la incapacidad de construir pactos sociales amplios. Mientras que en Corea del Sur o Taiwán los sacrificios iniciales de los trabajadores fueron compensados con movilidad social y mejoras posteriores en salarios, en América Latina la desigualdad persistente y la concentración de la riqueza alimentaron la desconfianza hacia el Estado. La falta de cohesión social limita la capacidad de los gobiernos para sostener políticas de disciplina industrial, pues los costos recaen en mayor medida sobre sectores populares que no perciben beneficios claros.

México encarna buena parte de estos problemas. La rotación sexenal provoca que cada administración deshaga los avances de la anterior y reinvente programas sin continuidad. La ausencia de un servicio civil de carrera consolidado hace que los funcionarios cambien con cada ciclo político, lo que destruye la memoria institucional. La captura de políticas por intereses empresariales se evidencia en regímenes fiscales laxos para sectores privilegiados, mientras las pequeñas y medianas empresas carecen de apoyo real. La corrupción y la impunidad han alimentado la percepción de que el Estado no actúa en beneficio del interés público, sino en función de grupos de poder.

La fragilidad institucional latinoamericana es, en suma, un obstáculo estructural para la soberanía. Sin instituciones estables, autónomas y enraizadas, el nacionalismo se degrada en retórica, la política industrial en prebenda y el Estado en botín. La experiencia comparada muestra que no basta con proclamar la independencia o con nacionalizar recursos estratégicos: la clave está en construir un Estado con capacidades técnicas, legitimidad social y continuidad institucional. Esa es la diferencia entre la industrialización exitosa de Asia Oriental y la “industrialización trunca” de América Latina (Fajnzylber, 1983).

## **Perspectivas de un Estado soberano**

La experiencia histórica muestra que el Estado en América Latina ha sido a menudo un espacio de disputa capturado por intereses rentistas, atravesado por clientelismo y debilitado por fragilidad institucional. Sin embargo, la historia comparada también indica que no existe soberanía sin un Estado con capacidad de orientar el desarrollo. La pregunta central es entonces: ¿cómo reconstruir un Estado soberano en el siglo XXI, capaz de disciplinar a las élites, generar legitimidad social y sostener políticas industriales de largo plazo?

En primer lugar, un Estado soberano requiere instituciones estables y profesionales. La experiencia de Asia Oriental demuestra que la continuidad burocrática y el servicio civil de carrera son pilares de cualquier estrategia de industrialización. La autonomía enraizada que describe Evans (1995) no se improvisa: se construye a partir de burocracias capaces de acumular memoria, resistir la captura y operar con criterios de mérito. En América Latina, la creación de un servicio civil efectivo sigue siendo un reto pendiente. México, por ejemplo, ha avanzado en esquemas parciales, pero la rotación sexenal sigue destruyendo capacidades y debilitando proyectos de largo plazo.

En segundo lugar, la soberanía exige legitimidad social. El Estado no puede sostener políticas industriales sin el respaldo de una coalición amplia que perciba beneficios tangibles. Esto implica diseñar políticas que no solo impulsen sectores estratégicos, sino que también generen empleos de calidad, reduzcan desigualdades y fortalezcan derechos sociales. Corea del Sur pudo sostener décadas de disciplina industrial porque las promesas de movilidad social y bienestar fueron cumplidas. En América Latina, donde la desigualdad es persistente, la legitimidad del Estado dependerá de su capacidad para vincular desarrollo con justicia social.

En tercer lugar, un Estado soberano debe ser capaz de disciplinar a las élites económicas. En muchas ocasiones, las élites latinoamericanas han optado por la integración dependiente al capital extranjero, buscando rentas rápidas en lugar de apostar por el desarrollo nacional. Romper este patrón requiere un Estado capaz de imponer condiciones, exigir transferencia tecnológica, regular la repatriación de utilidades y fomentar la reinversión productiva. Sin esta capacidad disciplinadora, cualquier proyecto de política industrial se convierte en prebenda y refuerza la dependencia.

En cuarto lugar, el Estado soberano del siglo XXI necesita articularse con el sistema internacional sin subordinarse a él. En un mundo interdependiente, la soberanía no significa aislamiento, sino capacidad de aprovechar alianzas, negociar márgenes de maniobra y resistir presiones externas. La multipolaridad actual ofrece oportunidades para diversificar relaciones y escapar a la hegemonía de un solo centro de poder, pero esas oportunidades solo podrán ser aprovechadas si existe un Estado con claridad estratégica y cohesión interna.

México enfrenta este dilema en carne propia. El *nearshoring* abre una ventana histórica para redefinir su lugar en las cadenas globales de valor, pero si el Estado se limita a facilitar inversión extranjera sin exigir contenido local, innovación y transferencia tecnológica, la oportunidad se convertirá en dependencia. La soberanía mexicana dependerá de que el Estado deje de ser un espacio de disputa clientelar y se convierta en un actor disciplinador y articulador de un proyecto de desarrollo nacional.

En síntesis, el futuro de la soberanía en América Latina pasa por la reconstrucción de Estados capaces de combinar autonomía institucional, legitimidad social y visión estratégica. Sin instituciones estables, legitimidad y disciplina, el nacionalismo se degrada en retórica, la política industrial en prebenda y la soberanía en ilusión. Con ellas, en cambio, es posible articular un proyecto de emancipación que transforme la integración global en plataforma de autonomía.



## CAPÍTULO VI

# El poder corporativo global y la trampa de la dependencia

### **El ascenso de las corporaciones multinacionales y la teoría de la dependencia**

El capitalismo contemporáneo no puede entenderse sin el papel central de las corporaciones multinacionales. Desde mediados del siglo XX, estas empresas pasaron de ser actores vinculados principalmente al comercio internacional a convertirse en estructuras organizadoras de la producción global. Son ellas las que deciden la localización de inversiones, la división del trabajo entre países y la apropiación de rentas tecnológicas y financieras. Su poder trasciende fronteras nacionales y condiciona tanto las políticas públicas como las estrategias de desarrollo de los Estados.

El ascenso de las corporaciones multinacionales está íntimamente ligado a los procesos de internacionalización del capital. Durante la posguerra, las grandes empresas estadounidenses y europeas comenzaron a instalar filiales en América Latina, Asia y África, no solo para acceder a mercados consumidores, sino

también para controlar recursos naturales y aprovechar mano de obra barata. En los años setenta, este fenómeno se intensificó con la emergencia de las cadenas de producción fragmentadas: las multinacionales ya no solo comerciaban, sino que organizaban directamente la producción internacional, subordinando a proveedores locales en esquemas de dependencia funcional.

La teoría de la dependencia, formulada en América Latina por autores como Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1969), Ruy Mauro Marini (1973) y Theotonio dos Santos, ofreció una de las explicaciones más lúcidas de este proceso. Su planteamiento central era que la industrialización periférica no rompía la dependencia, sino que la reproducía bajo nuevas formas. Las corporaciones transnacionales ocupaban un papel decisivo: a través de sus filiales, controlaban sectores estratégicos y condicionaban la estructura productiva local. La “asociación dependiente” descrita por Cardoso y Faletto implicaba que las élites nacionales, lejos de enfrentar este poder, lo reforzaban al asociarse con él para obtener rentas inmediatas.

Marini fue aún más contundente al señalar que las economías periféricas no eran simplemente atrasadas, sino que desempeñaban un papel funcional en la acumulación global: proveían recursos, fuerza de trabajo barata y mercados cautivos para las corporaciones del centro. El resultado era una industrialización “subordinada”, que podía generar crecimiento y empleo, pero sin autonomía tecnológica ni control nacional sobre las decisiones estratégicas.

Este diagnóstico sigue siendo vigente. Hoy, más de medio siglo después, las corporaciones multinacionales concentran un poder sin precedentes. Los cien conglomerados más grandes del planeta generan ingresos superiores al PIB combinado de numerosos países en desarrollo. Controlan sectores de frontera —tecnología, farmacéutica, energía, finanzas— y poseen capacidad de influir en regulaciones internacionales, en tribunales de arbitraje y en negociaciones comerciales multilaterales. El poder corporativo no es

solo económico, sino también político y normativo: son las multinacionales las que definen estándares de calidad, patentes, normas ambientales o protocolos tecnológicos que los países deben aceptar para participar en el comercio mundial.

En México, este fenómeno se observa con nitidez. Desde el TLCAN, sectores enteros de la manufactura —automotriz, electrónica, farmacéutica— quedaron organizados en torno a filiales de corporaciones extranjeras. Si bien las exportaciones crecieron de manera exponencial, la capacidad de decisión estratégica siguió fuera del país: los centros de investigación permanecieron en Estados Unidos, Japón o Alemania, mientras México asumía el rol de ensamblador. La dependencia de las multinacionales no solo se expresó en lo productivo, sino también en lo fiscal: los regímenes de incentivos y exenciones tributarias favorecieron a estas empresas, reduciendo la capacidad del Estado para captar rentas y reinvertirlas en innovación local.

El ascenso de las corporaciones multinacionales confirma el núcleo de la teoría de la dependencia: la integración al capitalismo global sin capacidad de regulación estatal genera crecimiento subordinado. La autonomía nacional se reduce a medida que las decisiones productivas se trasladan a sedes corporativas en el extranjero. Esta dinámica plantea un dilema crucial para América Latina y México: ¿cómo articular una estrategia de desarrollo que no dependa enteramente de las decisiones de las multinacionales, sino que utilice su presencia como plataforma de aprendizaje e innovación?

## **La captura del Estado y el poder corporativo**

El poder de las corporaciones multinacionales no se limita a la esfera productiva. Su influencia alcanza de manera directa al Estado mismo, moldeando regulaciones, orientando políticas públicas y condicionando la capacidad de los gobiernos para actuar

en defensa del interés nacional. Este fenómeno, conocido como captura del Estado, describe una situación en la cual los intereses privados logran dominar los procesos de decisión pública, subordinando el poder político a la lógica del capital corporativo.

La captura puede adoptar múltiples formas. A nivel más visible, las corporaciones presionan a través de cabildeo, financiamiento electoral y campañas mediáticas que influyen en legisladores, ejecutivos y tribunales. En un nivel más estructural, las multinacionales logran insertar sus intereses en el diseño institucional: tratados de libre comercio, acuerdos de inversión y marcos regulatorios se redactan de tal manera que blindan sus privilegios y limitan la capacidad de los Estados para intervenir. El mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado, presente en acuerdos como el TLCAN y el T-MEC, es un ejemplo claro: permite a las empresas demandar a Gobiernos soberanos si sus políticas afectan expectativas de ganancias, incluso cuando esas políticas buscan proteger salud, medio ambiente o desarrollo local.

En América Latina, la captura del Estado se tradujo en décadas de reformas favorables al capital transnacional. La ola de privatizaciones de los años noventa no fue solo una transferencia de activos públicos a manos privadas, sino también un proceso en el que las reglas se diseñaron a medida de las corporaciones. El sector energético en Argentina, la banca en México y las telecomunicaciones en gran parte de la región fueron reorganizados en función de atraer y proteger a grandes inversores, muchas veces a costa de la capacidad regulatoria del Estado.

México ofrece un caso paradigmático. Tras la crisis de 1982, el Estado mexicano se replegó de la economía en nombre de la modernización y la eficiencia. Las privatizaciones de Telmex, los bancos y buena parte de las empresas estatales estratégicas no solo redujeron la presencia estatal en sectores clave, sino que consolidaron la influencia de grandes grupos empresariales nacionales y extranjeros en el diseño de políticas públicas. El TLCAN institucionalizó esta captura: el capítulo de inversiones garantizaba derechos

extraordinarios a las corporaciones, mientras que las obligaciones del Estado para promover contenido nacional o transferencias tecnológicas eran minimizadas o incluso prohibidas.

El resultado es un Estado debilitado, muchas veces reactivo en lugar de proactivo, obligado a responder a la presión de las multinacionales y a las demandas de las instituciones internacionales que las respaldan. La lógica del desarrollo nacional queda subordinada a la lógica de la rentabilidad corporativa. Esto explica por qué, pese a décadas de crecimiento exportador, México sigue mostrando bajos niveles de innovación endógena y escasa articulación entre su aparato productivo y su sistema de ciencia y tecnología.

La captura del Estado no debe interpretarse como una rendición total, sino como una lucha asimétrica. Existen espacios de resistencia y margen de acción cuando los Estados logran construir coaliciones amplias, apoyarse en movimientos sociales y utilizar la regulación como instrumento disciplinador. Sin embargo, la experiencia histórica de América Latina confirma que la asimetría de poder entre Estados periféricos y corporaciones globales tiende a resolverse en favor de estas últimas, salvo en contextos de fuerte movilización social o de liderazgo político decidido.

En síntesis, la captura del Estado es un mecanismo clave de la dependencia contemporánea. Las corporaciones no solo organizan la producción global, sino que moldean las instituciones que deberían regularlas, transformando el Estado en garante de sus intereses. La soberanía, bajo estas condiciones, se convierte en una aspiración difícil de materializar. Romper este círculo requiere un Estado con autonomía enraizada, capaz de resistir presiones, disciplinar a las élites y subordinar al capital corporativo al interés nacional. De lo contrario, la política industrial se verá permanentemente condicionada y la trampa de la dependencia seguirá reproduciéndose.

## **Finanzas globales y subordinación productiva**

Si las corporaciones multinacionales organizan la producción global, las finanzas internacionales constituyen el sistema nervioso que sostiene y, al mismo tiempo, condiciona esa organización. Desde finales del siglo XX, el capitalismo experimentó una profunda financiarización, es decir, una creciente centralidad de los flujos financieros en la dinámica económica. Este proceso amplificó la subordinación de los países en desarrollo, al someter sus márgenes de política económica a la volatilidad de los mercados de capital y a la presión de grandes inversionistas institucionales.

La financiarización significó que las decisiones estratégicas ya no se guiaran solo por la lógica productiva, sino también —y, a menudo, sobre todo— por la búsqueda de rentabilidad financiera en el corto plazo. Como advirtieron Lazonick y O’Sullivan (2000), la ideología de “maximizar el valor para el accionista” transformó la conducta de las grandes empresas: en lugar de reinvertir utilidades en innovación, investigación o expansión productiva, se destinaron crecientes recursos a dividendos, recompra de acciones y operaciones especulativas. Este giro debilitó el vínculo entre acumulación de capital y desarrollo tecnológico, incluso en países avanzados, y en la periferia reforzó la dependencia al convertir la estabilidad macroeconómica en rehén de los mercados financieros internacionales.

En América Latina, la apertura financiera de los años noventa consolidó esta dinámica. La liberalización de cuentas de capital permitió entradas masivas de inversión extranjera de portafolio, pero al mismo tiempo expuso a las economías a súbitos retiros de capital ante cualquier señal de inestabilidad. Las crisis de México en 1994-1995, de Asia en 1997 y de Argentina en 2001 revelaron los costos de depender de flujos financieros volátiles. Como señaló Ocampo (2005), la región quedó atrapada en un ciclo de “auge y

colapso” donde las entradas de capital alentaban booms de consumo y deuda, seguidos de crisis de balanza de pagos y ajustes recesivos.

México es un ejemplo claro de esta subordinación. Tras el “error de diciembre” de 1994, el país quedó marcado por la necesidad de mantener la confianza de los inversionistas internacionales. El Banco de México adoptó políticas de autonomía centradas en la estabilidad de precios y en la atracción de capital externo, mientras la política fiscal se orientó a garantizar disciplina para no incomodar a los mercados. Esto redujo drásticamente el margen de maniobra para una política industrial activa: cualquier intento de aumentar subsidios, devaluar la moneda o proteger sectores estratégicos podía provocar fuga de capitales y crisis financiera. El resultado fue un Estado atrapado en la lógica de los mercados financieros, subordinando sus prioridades productivas a los imperativos de la estabilidad macroeconómica.

El peso de las finanzas globales se refleja también en la creciente concentración del poder en inversionistas institucionales. Fondos como BlackRock, Vanguard y State Street —conocidos como “los tres grandes”— controlan participaciones significativas en miles de empresas alrededor del mundo, desde tecnológicas hasta energéticas. Fichtner et al. (2017) mostraron cómo esta concentración de propiedad corporativa confiere a estos fondos una influencia sin precedentes sobre las decisiones estratégicas globales. Para los países periféricos, esto significa que incluso las empresas nacionales listadas en bolsa pueden ver sus decisiones condicionadas por accionistas extranjeros cuyo horizonte es puramente financiero y global, no productivo ni nacional.

La subordinación productiva que emerge de este escenario es doble. Por un lado, la volatilidad financiera limita el margen de política macroeconómica. Por otro, la presión de los accionistas globales orienta a las empresas hacia la rentabilidad de corto plazo en lugar de la inversión en innovación. Esto refuerza la dependencia

tecnológica y perpetúa la condición periférica: la integración financiera no se traduce en aprendizaje, sino en vulnerabilidad.

En síntesis, las finanzas globales han convertido a la periferia en rehén de los mercados internacionales. La ilusión de que la liberalización financiera traería inversión estable y crecimiento se desmoronó ante la evidencia de crisis recurrentes y estancamiento productivo. En el caso mexicano, el disciplinamiento de los mercados financieros redujo el margen para una política industrial soberana y subordinó el desarrollo al objetivo de mantener la confianza de inversionistas externos. Romper esta dinámica requiere repensar el papel del sistema financiero: de ser mecanismo de especulación global a convertirse en instrumento de financiamiento de largo plazo para la innovación y el desarrollo productivo.

## **Tecnológicas, farmacéuticas y energéticas: nuevos centros de poder**

La globalización del siglo XXI ha reconfigurado la jerarquía del poder corporativo. Si durante la segunda mitad del siglo XX los sectores automotriz, siderúrgico y financiero ocuparon el centro de la acumulación, en la actualidad el poder se concentra en tres nodos estratégicos: las grandes corporaciones tecnológicas, farmacéuticas y energéticas. Estos sectores no solo dominan el mercado mundial, sino que también ejercen un control estructural sobre la innovación, la seguridad y la soberanía de los Estados.

En primer lugar, las tecnológicas —las llamadas Big Tech: Apple, Microsoft, Google, Amazon, Meta, junto con conglomerados chinos como Huawei, Tencent o Alibaba— se han convertido en arquitectos de la infraestructura digital global. Su poder no se limita al control de mercados de *hardware* o *software*, sino que abarca los datos, la inteligencia artificial, el comercio electrónico, los servicios en la nube y las plataformas que median la vida cotidiana. Como advierte Shoshana Zuboff (2019), el capitalismo de

vigilancia se basa en la apropiación masiva de datos personales y su transformación en predicciones y algoritmos que otorgan a estas corporaciones un poder sin precedentes sobre la conducta humana. Para los países periféricos, depender de plataformas extranjeras significa ceder soberanía digital y aceptar estándares tecnológicos diseñados en Silicon Valley o Shenzhen.

En segundo lugar, las farmacéuticas son otro núcleo de poder. La pandemia de COVID-19 puso en evidencia la asimetría entre quienes controlan el conocimiento biomédico y quienes dependen de él. Compañías como Pfizer, Moderna, AstraZeneca o Johnson & Johnson, respaldadas por regímenes de propiedad intelectual reforzados desde la OMC (acuerdo ADPIC), lograron capturar rentas extraordinarias mediante el control de patentes y licencias. Aunque la investigación básica que permitió las vacunas de ARN mensajero fue financiada en gran medida por fondos públicos, las ganancias se privatizaron, mientras gran parte del Sur Global quedó relegada al acceso tardío y limitado (Stiglitz, Jayadev y Prabhala, 2021). La lección es clara: sin capacidades propias en biotecnología y farmacéutica, los países periféricos dependen de las decisiones de un puñado de corporaciones para proteger la salud de su población.

En tercer lugar, el sector energético continúa siendo un espacio decisivo de poder. Las grandes petroleras —ExxonMobil, Chevron, BP, Shell, Saudi Aramco— siguen dominando el suministro de hidrocarburos, mientras emergen nuevos campeones en el terreno de las energías renovables, las baterías y los minerales críticos como el litio. La transición energética no elimina la lógica de dependencia, sino que la desplaza hacia otros recursos estratégicos. El control de las cadenas de baterías y semiconductores por parte de China, de las patentes en renovables por Europa y de los capitales de inversión en energías limpias por Estados Unidos configura un nuevo mapa de poder energético. América Latina, con sus enormes reservas de litio, cobre y petróleo, aparece nuevamente como proveedor de recursos estratégicos, pero corre el riesgo de repetir

el patrón histórico: exportar materias primas sin construir cadenas de valor propias (Sovacool et al., 2020).

México ejemplifica esta tensión. En lo digital, depende casi por completo de plataformas extranjeras para su comercio electrónico, almacenamiento de datos y servicios de inteligencia artificial, lo que significa una pérdida de autonomía tecnológica. En lo farmacéutico, su industria nacional ha sido debilitada por décadas de apertura y privatización, y aunque posee capacidad de producción genérica, carece de infraestructura de investigación avanzada. En lo energético, la reforma de 2013 abrió el sector a corporaciones extranjeras, debilitando el control estatal; la actual estrategia de recuperar soberanía a través de PEMEX y la CFE enfrenta presiones internacionales, mientras que el litio se ha convertido en un nuevo eje de disputa. El dilema es el mismo: si estos recursos estratégicos no se convierten en base de innovación nacional, México seguirá atrapado en la dependencia.

En síntesis, el poder corporativo global se ha reconfigurado en torno a sectores que son la columna vertebral del capitalismo contemporáneo: digital, biomédico y energético. Su control define no solo la competitividad económica, sino la seguridad, la salud y la soberanía de los Estados. Para América Latina y México, el desafío es monumental: pasar de ser usuarios y proveedores pasivos a convertirse en productores de conocimiento y tecnología. La historia demuestra que, sin políticas industriales, tecnológicas y de innovación, el resultado será la repetición de la dependencia bajo nuevas formas.

## **La trampa de la dependencia en las cadenas globales de valor**

Las cadenas globales de valor (CGV), celebradas durante décadas como la expresión más sofisticada de la globalización, se han revelado también como uno de sus mecanismos más eficaces de

reproducción de la dependencia. Su lógica organizativa está dominada por corporaciones multinacionales que deciden dónde se produce, qué se produce y quién se apropia de las rentas tecnológicas. Para los países periféricos, integrarse en estas redes ha significado participar en el comercio mundial, pero casi siempre desde posiciones subordinadas y sin capacidad real para ascender hacia actividades de mayor valor agregado.

El problema central radica en la asimetría en la distribución del valor. Como muestran Gereffi et al. (2005), las mayores rentas se concentran en los eslabones de diseño, investigación, patentes, *software* y logística avanzada, mientras que el ensamblaje y la manufactura estandarizada —los segmentos donde se ubican la mayoría de los países en desarrollo— generan márgenes mínimos. La llamada curva de la sonrisa ilustra esta dinámica: los extremos —innovación y comercialización— capturan casi todo el valor, mientras el centro —la producción física— obtiene las menores ganancias.

América Latina, y particularmente México, quedaron atrapados en esta trampa. Con el TLCAN, el país vivió un auge exportador sin precedentes: automóviles, autopartes, electrónicos y maquinaria fluyeron hacia Estados Unidos y Canadá. Pero ese dinamismo fue engañoso. Entre 60 y 70 % de los insumos eran importados, lo que redujo drásticamente el valor agregado interno. Como señalaron Gallagher y Zarsky (2007), México exportó mucho, pero aprendió poco: las decisiones estratégicas se tomaban en Detroit, Tokio o Stuttgart, mientras las plantas mexicanas se especializaban en ensamblar.

Europa del Este ofrece un contraste similar. Polonia, Hungría y la República Checa se integraron a la cadena automotriz alemana, modernizando su aparato industrial sin capturar los eslabones de innovación ni de propiedad intelectual (Pavlínek, 2016). En África, la inserción ha sido todavía más marginal: se basa en la exportación de materias primas o manufacturas de bajo valor, reproduciendo la vieja dependencia extractiva (UNECA, 2013).

La teoría de la dependencia, formulada por Cardoso y Faletto (1969) y Marini (1973), anticipó con lucidez este fenómeno. La industrialización periférica bajo control externo no rompe la subordinación, sino que la reproduce bajo nuevas formas. Las CGV son hoy el escenario donde esa intuición se confirma: las economías periféricas participan en la producción global, pero en condiciones que consolidan su subordinación. La innovación se concentra en el centro, mientras la periferia aporta trabajo barato, recursos naturales y estabilidad macroeconómica para atraer inversión extranjera.

Las crisis recientes revelaron la vulnerabilidad de este modelo. La pandemia de COVID-19 interrumpió cadenas críticas —como la de los semiconductores—, paralizando la producción automotriz en México y mostrando hasta qué punto la dependencia de insumos importados limita la autonomía nacional. La guerra en Ucrania agravó la volatilidad de los precios energéticos y agrícolas, afectando a los países dependientes de importaciones esenciales. Estas disrupciones confirmaron que la inserción pasiva en las CGV no garantiza estabilidad ni desarrollo: al contrario, profundiza la exposición a riesgos externos.

La trampa de las CGV puede describirse como un círculo vicioso: la periferia se integra buscando inversión y empleo; al hacerlo, se especializa en segmentos de bajo valor agregado; esa especialización impide acumular capacidades tecnológicas; y la falta de capacidades bloquea cualquier posibilidad de ascenso. Romper ese círculo exige políticas deliberadas: exigir contenido nacional, invertir en investigación, fortalecer proveedores locales y utilizar las compras públicas como palanca de innovación.

México enfrenta hoy este dilema en el contexto del *nearshoring*. La relocalización industrial hacia América del Norte podría abrir una oportunidad histórica para reconstruir una base productiva nacional. Pero si el proceso no se acompaña de políticas de aprendizaje, financiamiento y desarrollo tecnológico, el resultado será repetir la trampa: ensamblar más, exportar más y aprender

menos. La diferencia entre participar en las cadenas y depender de ellas radica en la capacidad de aprender, innovar y escalar dentro de ellas.

México produce, pero no decide; manufactura, pero no controla. Su industria opera en territorio nacional, aunque bajo intereses ajenos. Esta dislocación —producir sin decidir, ensamblar sin aprender— constituye el núcleo de la nueva dependencia: una economía con fábricas extranjeras y sin empresas mexicanas capaces de aprender de ellas. La tarea del Estado, si aspira a recuperar soberanía, es romper esa disociación entre territorio productivo y control tecnológico, reconstruyendo la capacidad de decidir qué se produce, cómo se produce y para quién se produce.

## **Conclusiones y perspectivas**

El análisis del poder corporativo global muestra que la dependencia no es un vestigio del pasado, sino un mecanismo estructural del capitalismo contemporáneo. Las corporaciones multinacionales organizan la producción a escala planetaria, capturan al Estado a través de tratados y regulaciones, dominan las finanzas internacionales y concentran su poder en sectores estratégicos como las tecnologías digitales, la farmacéutica y la energía. A través de las cadenas globales de valor, la dependencia se reproduce bajo nuevas formas: las economías periféricas participan, pero desde posiciones subordinadas, especializadas en tareas de bajo valor agregado y vulnerables a los vaivenes de las crisis globales.

La teoría de la dependencia, formulada en América Latina en los años sesenta y setenta, conserva plena vigencia. Cardoso y Faletto (1969) describieron la “asociación dependiente” entre élites locales y capital extranjero; Marini (1973) mostró cómo la acumulación en la periferia refuerza la acumulación en el centro. Hoy estas intuiciones se confirman: las corporaciones transnacionales no solo controlan sectores productivos, sino que también imponen

reglas, estándares y condiciones que limitan la autonomía de los Estados. La dependencia ya no es solo comercial o financiera; es tecnológica, normativa y política.

México ejemplifica esta dinámica. Su inserción en las cadenas globales de valor ha generado un crecimiento exportador notable, pero sin traducirse en innovación endógena ni en autonomía tecnológica. El TLCAN y el T-MEC consolidaron la posición del país como ensamblador subordinado, con bajo contenido nacional y alta dependencia de insumos importados. La captura del Estado por intereses empresariales, nacionales y extranjeros, debilitó la capacidad de diseñar políticas industriales propias. La apertura financiera subordinó las prioridades productivas a la confianza de los mercados. El resultado es un Estado que facilita la inversión, pero que carece de las herramientas para orientar la acumulación hacia un proyecto soberano.

Frente a este panorama, la pregunta no es si México y América Latina deben integrarse al comercio mundial, sino cómo hacerlo sin reproducir la trampa de la dependencia. La experiencia internacional muestra que es posible utilizar la globalización como plataforma de aprendizaje, siempre que existan Estados con capacidad de negociación, regulación y disciplinamiento. Corea del Sur, Taiwán o China supieron insertarse en las cadenas globales de manera estratégica, utilizando la inversión extranjera para acumular capacidades nacionales. América Latina, en cambio, la aceptó de manera pasiva, sin políticas deliberadas de *upgrading* tecnológico.

Las perspectivas de un cambio real requieren reconstruir al Estado como arquitecto del desarrollo. Ello implica romper con la lógica de captura y clientelismo, fortalecer burocracias profesionales, recuperar bancos de desarrollo, vincular ciencia y tecnología con producción y utilizar instrumentos modernos de política industrial. En particular, significa disciplinar al poder corporativo: no se trata de expulsar a las multinacionales, sino de obligarlas a transferir conocimiento, a fortalecer encadenamientos locales y a contribuir efectivamente a la innovación nacional.

El poder corporativo global seguirá siendo una realidad incontestable del siglo XXI. La cuestión es si los países periféricos aceptarán su papel subordinado o si construirán las capacidades estatales y sociales para negociar, resistir y aprovechar esa interdependencia. México, con sus recursos estratégicos y su ubicación privilegiada en América del Norte, tiene una oportunidad histórica: convertir el *nearshoring* en un proyecto de soberanía productiva. Pero esa oportunidad solo será real si el Estado recupera su autonomía y su legitimidad, y si logra articular al nacionalismo con innovación tecnológica y justicia social.

En conclusión, el capítulo muestra que la trampa de la dependencia no ha desaparecido, solo se ha sofisticado. Romperla exige un Estado soberano, capaz de enfrentar el poder corporativo global y de orientar la integración internacional hacia un proyecto propio de emancipación. Este desafío nos conduce directamente al tema del siguiente capítulo: el Estado desarrollador, concebido como arquitecto indispensable del desarrollo y única alternativa viable para superar la dependencia en el siglo XXI.



## CAPÍTULO VII

# El Estado desarrollador: arquitecto indispensable del desarrollo

### **El concepto de Estado desarrollador**

El término Estado desarrollador alude a una forma de organización estatal en la que el aparato público asume un papel central en la orientación de la economía, la acumulación productiva y la transformación tecnológica. A diferencia del Estado liberal, que se concibe como árbitro neutral entre actores privados, el Estado desarrollador es arquitecto del cambio estructural, un agente activo que coordina, impulsa y disciplina a los sectores productivos para alcanzar objetivos de largo plazo.

El concepto fue formulado a partir del estudio de las experiencias de industrialización tardía en Asia Oriental, especialmente Japón, Corea del Sur y Taiwán, y analizado por autores como Chalmers Johnson (1982), Alice Amsden (1989) y Robert Wade (1990). Johnson describió al Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI) japonés como el núcleo de un Estado que no se limitaba a intervenir, sino que planificaba estratégicamente

la industrialización, articulando financiamiento, conocimiento tecnológico y disciplina empresarial. Amsden, por su parte, mostró que el desarrollo no depende tanto de los mercados como de la capacidad del Estado para inducir aprendizaje, condicionar subsidios al desempeño y orientar a las empresas hacia la innovación y las exportaciones.

El Estado desarrollador no actúa de manera autoritaria u omnisciente, sino mediante una combinación de autonomía y cooperación. Posee autonomía frente a los intereses privados para evitar la captura, pero está profundamente enraizado en la sociedad, en diálogo constante con los actores productivos, los sindicatos, las universidades y los empresarios. Evans (1995) llamó a este equilibrio autonomía enraizada: una burocracia profesional y meritocrática, capaz de mantener distancia de los intereses particulares sin aislarse de la realidad económica. Este equilibrio permite al Estado actuar como “intermediario estructurante” entre las dinámicas del mercado y los objetivos del desarrollo nacional.

En este modelo, el Estado no sustituye al mercado, sino que lo moldea y lo orienta. Los mercados no son esferas autónomas, sino instituciones creadas y sostenidas por políticas públicas: sistemas de crédito, infraestructura, educación, ciencia y tecnología. Por ello, el Estado desarrollador no se define por su tamaño, sino por su capacidad de coordinación, su competencia técnica y su compromiso con una visión nacional de largo plazo.

Históricamente, los Estados desarrolladores emergieron en contextos de vulnerabilidad externa. Japón se industrializó bajo la amenaza del colonialismo occidental; Corea del Sur y Taiwán, en el marco de la Guerra Fría y con fuertes restricciones geopolíticas. En todos los casos, el nacionalismo y la idea de soberanía productiva sirvieron como legitimación del intervencionismo estatal. La industrialización fue concebida no solo como proyecto económico, sino como tarea nacional, una forma de sobrevivir y afirmarse en un mundo desigual.

El contraste con América Latina es revelador. En la región, el Estado asumió durante la posguerra un papel activo en la industrialización, pero careció de la disciplina, la continuidad y la capacidad técnica que caracterizaron a sus homólogos asiáticos. Las burocracias se politizaron, el clientelismo erosionó la meritocracia y las políticas se subordinaron a los ciclos electorales. El Estado fue más distribuidor de rentas que arquitecto de la transformación productiva.

México ofrece un ejemplo ambivalente. Durante la etapa de industrialización sustitutiva, el Estado actuó como promotor del desarrollo: creó empresas públicas, bancos de desarrollo y una infraestructura industrial que impulsó el crecimiento. Sin embargo, el modelo careció de mecanismos de disciplina y evaluación; con el tiempo, las rentas se transformaron en privilegios y la eficiencia se sacrificó en favor de la estabilidad política. Con la apertura neoliberal, el Estado renunció a su papel planificador y se convirtió en facilitador de la inversión extranjera. El resultado fue un proceso de desindustrialización relativa y pérdida de soberanía productiva.

En el siglo XXI, el Estado desarrollador resurge como alternativa frente al fracaso del neoliberalismo y las vulnerabilidades expuestas por las crisis recientes. La transición energética, la digitalización y la fragmentación del orden global exigen Estados capaces de coordinar políticas industriales, tecnológicas y sociales. La soberanía no se alcanza retirando al Estado, sino reconstruyendo su capacidad de pensar estratégicamente.

El desafío para América Latina, y especialmente para México, es monumental: reconstruir un Estado que combine autonomía técnica, legitimidad social y visión de largo plazo. No se trata de volver al Estado intervencionista del pasado, sino de construir uno nuevo: más transparente, profesional y estratégico. Un Estado que no tema orientar la economía, pero que tampoco se confunda con el mercado ni con los intereses de una élite. Un Estado

desarrollador en el sentido pleno: arquitecto del futuro y guardián de la soberanía nacional.

## **Autonomía enraizada y burocracias de largo plazo**

Uno de los pilares del Estado desarrollador es la existencia de una burocracia profesional, meritocrática y estable, capaz de sostener políticas de largo plazo más allá de los vaivenes políticos y de las coyunturas electorales. Esta burocracia constituye la “memoria institucional” del Estado y su capacidad para aprender, acumular experiencia y mantener continuidad en los proyectos nacionales. Sin ella, el Estado se convierte en un aparato efímero, reconstruido cada sexenio, rehén del clientelismo y de la improvisación.

Peter Evans (1995) definió esta cualidad como autonomía enraizada: una burocracia autónoma frente a los intereses privados, pero al mismo tiempo profundamente conectada con la sociedad. Esta doble condición le permite al Estado desarrollador ejercer disciplina sin caer en autoritarismo y mantener flexibilidad sin perder autoridad. La autonomía protege al Estado de la captura; el enraizamiento lo vincula con los actores productivos y sociales que le dan legitimidad. La combinación de ambas es lo que distingue a un Estado desarrollador de un Estado oligárquico o clientelar.

En los casos de Japón, Corea del Sur y Taiwán, la burocracia se consolidó como un cuerpo profesional con reclutamiento meritocrático, formación técnica rigurosa y sentido de misión nacional. El MITI japonés, el Ministerio de Finanzas coreano o el Consejo de Planificación Económica taiwanés funcionaron como núcleos de planificación estratégica, dotados de autoridad técnica y de un horizonte temporal extendido. Los funcionarios de carrera acumulaban conocimiento sectorial, evaluaban políticas y se mantenían en sus cargos durante décadas, lo que permitía continuidad y coherencia en las estrategias de industrialización (Johnson, 1982; Wade, 1990).

En América Latina, en cambio, el Estado ha sufrido históricamente de rotación política y fragilidad burocrática. Cada cambio de gobierno trae consigo una renovación masiva de funcionarios, la desarticulación de equipos técnicos y la pérdida de memoria institucional. La burocracia, en lugar de ser un cuerpo profesional, se convierte en botín político o en instrumento de cooptación. El resultado es un Estado que debe reinventarse continuamente y que nunca consolida su capacidad de aprendizaje.

México es un ejemplo claro de esta tensión. Durante el periodo de industrialización sustitutiva (1940-1982), el Estado mexicano alcanzó un grado notable de planificación y coordinación institucional: Nacional Financiera, el Banco de Comercio Exterior, el IMSS y la CFE fueron instituciones que acumularon experiencia y profesionalismo. Sin embargo, el sistema político priísta subordinó la administración pública al control político, y la burocracia se convirtió en un mecanismo de lealtad y distribución de favores. Con el giro neoliberal, lejos de consolidarse una burocracia técnica, el Estado perdió capacidades: la autonomía institucional se sacrificó en nombre de la “eficiencia del mercado”, y el servicio civil de carrera, implementado parcialmente a principios del siglo XXI, quedó marginado por la rotación sexenal y la politización.

La falta de burocracias de largo plazo explica por qué América Latina ha tenido dificultades para sostener políticas industriales consistentes. Los programas de fomento se descontinúan antes de madurar, los proyectos tecnológicos se abandonan cuando cambian los gobiernos y la experiencia acumulada se pierde. Como señala Geddes (1994), la fragilidad burocrática genera un círculo vicioso: los gobiernos no confían en sus instituciones, las debilitan, y al hacerlo, refuerzan la percepción de que el Estado es ineficiente.

Romper con esta inercia requiere revalorizar la función pública. La construcción de una burocracia profesional no es un asunto técnico, sino político y cultural. Supone reconocer que la estabilidad y el conocimiento son activos del Estado, no privilegios burocráticos. Implica también reformar los mecanismos de selección y

evaluación para garantizar mérito y responsabilidad, y al mismo tiempo blindar a los funcionarios de la presión partidista y de los cambios de administración.

Un Estado con burocracias de largo plazo puede aprender de sus errores, acumular capacidades y corregir el rumbo sin empezar de cero. Esa continuidad es indispensable para cualquier proyecto de soberanía productiva. La historia demuestra que las políticas industriales exitosas —desde Japón hasta Finlandia— se construyeron sobre burocracias estables y capacitadas. América Latina, en cambio, ha intentado reinventarse cada sexenio, condenándose a la discontinuidad.

México, si aspira a reconstruir un Estado desarrollador, debe comenzar por recuperar la confianza en su función pública. No habrá política industrial ni soberanía tecnológica mientras el Estado no cuente con funcionarios formados, motivados y comprometidos con una visión de país. La autonomía enraizada, como núcleo del Estado desarrollador, no es un lujo institucional: es la condición para que la política pública deje de ser un experimento transitorio y se convierta en una estrategia de nación.

## **El papel de las élites económicas y políticas**

La construcción de un Estado desarrollador no depende solo de instituciones técnicas o burocracias eficientes, sino también de la relación entre las élites económicas y políticas. En toda sociedad, el desarrollo surge de una coalición —explícita o implícita— entre quienes detentan el poder y quienes impulsan la producción. Cuando esa alianza se orienta al interés nacional y canaliza la acumulación hacia la productividad y la innovación, se convierte en motor del desarrollo; pero cuando se organiza en torno al rentismo y a la apropiación privada de los recursos públicos, se transforma en un obstáculo estructural.

En los casos asiáticos, las élites económicas y políticas asumieron un compromiso productivo. En Japón, el Estado promovió la formación de conglomerados (*keiretsu*) que integraban finanzas, manufactura e innovación bajo una lógica nacionalista. En Corea del Sur, el Gobierno de Park Chung-hee estableció una alianza disciplinada con los *chaebols*: el Estado ofrecía crédito y protección, pero exigía resultados en exportaciones y productividad; las empresas que no cumplían las metas perdían apoyo. En Taiwán, la articulación entre el Estado y una red de pequeñas y medianas empresas, apoyada por políticas de investigación y educación técnica, generó un ecosistema de aprendizaje tecnológico. En todos estos casos, la relación entre Estado y élites fue tensa, pero funcional: los grupos empresariales aceptaron la autoridad estatal a cambio de estabilidad y oportunidades de expansión.

En América Latina, en cambio, las élites han tendido a adoptar una postura defensiva y rentista. Su poder económico se ha basado más en la apropiación de rentas —derivadas de recursos naturales, protección estatal o especulación financiera— que en la innovación o la productividad. Esta actitud tiene raíces históricas: la colonización instauró una estructura social donde las élites locales actuaban como intermediarias entre el capital extranjero y la economía interna. Esa lógica de intermediación persiste, manifestándose en la preferencia por la importación, la especulación y la dependencia de contratos públicos.

Cardoso y Faletto (1969) denominaron a este patrón asociación dependiente: las élites periféricas se integran al capital internacional en lugar de desafiarlo. En vez de construir proyectos nacionales, buscan asegurar su posición dentro del orden global. Por eso la apertura neoliberal de las décadas de 1980 y 1990 contó con su respaldo: la liberalización, la privatización y la subordinación financiera no se impusieron contra las élites latinoamericanas, sino con su complicidad.

México ofrece un ejemplo nítido de esta dinámica. Durante el periodo del desarrollo estabilizador (1958-1970), el Estado logró

articular una alianza productiva entre empresarios, burócratas y trabajadores que sostuvo el crecimiento y la industrialización. Pero desde los años ochenta esa coalición se fragmentó. La élite empresarial, beneficiada por las privatizaciones y la apertura comercial, se desvinculó del proyecto nacional y apostó por la integración subordinada a las cadenas globales de valor. La clase política, por su parte, en lugar de fortalecer al Estado como regulador y planificador, lo convirtió en instrumento de rentas y prebendas. El resultado fue una alianza parasitaria que debilitó la capacidad estatal y frenó la innovación.

Esta fractura entre Estado y sector productivo impide sostener políticas industriales coherentes. Cuando las élites carecen de compromiso nacional y las políticas se subordinan al clientelismo, el Estado pierde su base social y su capacidad de orientar la acumulación. Como advirtió Fajnzylber (1983), sin una coalición productiva que respalde la transformación industrial, las políticas de fomento se reducen a simples discursos.

Reconstruir una relación funcional entre Estado y élites exige una nueva cultura de responsabilidad y reciprocidad. El Estado debe ofrecer estabilidad, infraestructura y financiamiento, pero a cambio exigir innovación, inversión productiva y empleo de calidad. La empresa nacional no puede seguir concibiendo al Estado como fuente de contratos o garante de rentas, sino como socio estratégico de un proyecto de desarrollo. Y la clase política debe abandonar el uso patrimonial del poder, recuperando el sentido del Estado como bien público.

En el siglo XXI, el papel de las élites adquiere renovada importancia ante la transición energética, la digitalización y la competencia global por la soberanía tecnológica. Si las élites latinoamericanas persisten en su lógica rentista, la región quedará al margen de la nueva economía mundial; pero si asumen una vocación productiva y nacional, podrían constituir el núcleo de un nuevo pacto de desarrollo. México, por su posición estratégica en América del Norte, tiene la posibilidad de reconfigurar esa relación: pasar de la

subordinación al capital externo a la construcción de una alianza nacional para la innovación y la soberanía.

La ausencia de una burguesía nacional con vocación tecnológica ha dejado al Estado sin aliados reales para el desarrollo. La soberanía no se decreta: se edifica sobre una base productiva nacional capaz de aprender y competir. Sin un empresariado que arriesgue, innove y asuma compromisos con el país, el Estado carece de fuerza social para disciplinar la dependencia y conducir el desarrollo. Solo una alianza productiva entre Estado y nación podrá convertir la autonomía económica en realidad y la soberanía en proyecto histórico.

## **Clientelismo, captura y el problema del botín**

El ideal del Estado desarrollador —autónomo, disciplinador y con burocracias de largo plazo— choca en América Latina con una realidad persistente: la del clientelismo político y la captura del Estado por intereses particulares. Estas prácticas, arraigadas en la cultura política de la región, han convertido al aparato público en botín electoral y a las políticas de desarrollo en instrumentos de negociación. Su efecto acumulado ha sido devastador: debilitan la continuidad institucional, corrompen la meritocracia y subordinan las decisiones de Estado a los cálculos de corto plazo de las élites políticas y económicas.

El clientelismo no es una anomalía ocasional; es una forma estructural de articulación entre Estado y sociedad. Consiste en el intercambio de favores —empleos, contratos, subsidios o transferencias— por apoyo político. Bajo esta lógica, el acceso a los recursos públicos depende menos de criterios técnicos que de lealtades personales o partidistas. En contextos de desigualdad profunda y debilidad institucional, el clientelismo sustituye a la ciudadanía como mecanismo de integración política: en lugar de derechos universales, se otorgan beneficios selectivos. Como advirtió Guillermo

O'Donnell (1973), esto genera una ciudadanía “de baja intensidad”, donde la obediencia reemplaza a la participación.

La captura del Estado es la contracara del clientelismo. Si el primero refleja la colonización de la administración pública por las redes políticas, la segunda expresa la influencia de las élites económicas sobre las decisiones estatales. En lugar de un árbitro que regula el interés privado, el Estado se convierte en su extensión. Subsidios, regulaciones y contratos se diseñan en función de los intereses de grupos empresariales específicos, que a menudo utilizan su poder mediático y financiero para condicionar políticas públicas. Cardoso y Faletto (1969) denominaron a esta dinámica “asociación dependiente”: una alianza entre élites locales y capital extranjero que reproduce la subordinación estructural.

El problema del botín político profundiza ambos fenómenos. Cada cambio de gobierno implica una redistribución de cargos, presupuestos y privilegios. En lugar de fortalecer una burocracia de Estado, se reemplazan equipos técnicos por militantes o aliados. Esto impide acumular experiencia y destruye la continuidad de las políticas. Como señaló Evans (1995), los Estados que logran sostener estrategias de desarrollo son aquellos donde la burocracia está protegida de la rotación política y donde los incentivos se orientan al desempeño, no a la lealtad.

México ilustra de forma elocuente esta problemática. Durante buena parte del siglo XX, el sistema político priista convirtió al Estado en un entramado clientelar: cargos públicos, concesiones y contratos se distribuían como recompensa por fidelidad política. Aunque este sistema garantizó estabilidad, también corrompió la eficiencia y la innovación. Con la apertura neoliberal, el clientelismo no desapareció; simplemente se privatizó. Las redes partidistas fueron sustituidas por redes empresariales que capturaron sectores estratégicos mediante privatizaciones, exenciones fiscales y regulaciones a medida. En ambos casos, el resultado fue el mismo: la subordinación del Estado a intereses ajenos al interés público.

La consecuencia más grave de estas prácticas es la erosión de la legitimidad estatal. Cuando la ciudadanía percibe que el Estado funciona como botín o como agencia de los poderosos, la confianza en las instituciones se desploma. Esa pérdida de legitimidad limita la capacidad del Estado para convocar a esfuerzos colectivos, disciplinar a las élites y sostener políticas industriales de largo plazo. Sin legitimidad, el Estado no puede ser desarrollador.

Superar esta trampa requiere un cambio estructural en la cultura política. No basta con reformas administrativas; es necesario construir una ética del servicio público y mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Implica profesionalizar la burocracia, fortalecer organismos de control, eliminar la discrecionalidad en la asignación de recursos y, sobre todo, crear incentivos para que la función pública se perciba como un espacio de vocación y no de privilegio.

Un Estado desarrollador, por definición, no puede ser botín ni rehén. Debe ser un actor colectivo con autonomía institucional, legitimidad social y capacidad de planificación. En América Latina, donde el clientelismo y la captura han moldeado históricamente la política, construir un Estado así implica una revolución silenciosa: sustituir la lógica de la lealtad por la de la competencia, la del privilegio por la del mérito, y la de la renta por la del aprendizaje. Solo entonces el Estado podrá dejar de ser un terreno de disputa patrimonial para convertirse en el arquitecto del desarrollo y de la soberanía.

## **Comparaciones internacionales: Japón, Corea, Taiwán, China**

El concepto de Estado desarrollador no es una abstracción teórica, sino la síntesis empírica de un conjunto de experiencias históricas que transformaron a países atrasados en potencias industriales. Japón, Corea del Sur, Taiwán y China representan los casos

paradigmáticos de este modelo: cada uno lo aplicó de manera distinta, pero todos compartieron los mismos fundamentos —un Estado fuerte, una burocracia profesional, un proyecto nacional de largo plazo y una estrecha articulación entre política industrial, educación e innovación.

Japón fue el pionero. Tras la Restauración Meiji de 1868, el país emprendió una estrategia deliberada de modernización impulsada desde el Estado. El lema “país rico, ejército fuerte” sintetizaba la convicción de que la soberanía dependía de la industrialización. El gobierno japonés importó tecnología, envió misiones a Europa y Estados Unidos para estudiar sus sistemas productivos, y estableció empresas estatales en sectores estratégicos como siderurgia, ferrocarriles y construcción naval. Posteriormente, el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI), analizado por Chalmers Johnson (1982), coordinó la política industrial del siglo XX con una mezcla de planificación indicativa, protección selectiva y promoción de exportaciones. Japón demostró que el Estado podía ser al mismo tiempo planificador y catalizador del mercado, integrando la eficiencia con el propósito nacional.

Corea del Sur llevó el modelo japonés a un nuevo nivel. Devastada por la guerra y con escasos recursos naturales, Corea apostó a la industrialización como vía de supervivencia. El Gobierno de Park Chung-hee (1961-1979) creó un sistema de planificación centralizada, control del crédito y subsidios condicionados al desempeño exportador. Los grandes conglomerados familiares —los *chaebols*— fueron apoyados, pero bajo estricta supervisión estatal: recibían beneficios solo si cumplían metas de productividad y exportación. Como mostró Alice Amsden (1989), el éxito coreano se debió a un Estado que no solo promovía, sino que disciplinaba al capital, exigiendo resultados medibles y castigando la ineficiencia.

Taiwán, por su parte, desarrolló una versión más descentralizada y tecnológica del Estado desarrollador. A diferencia de Corea, donde la concentración industrial en grandes grupos fue dominante, Taiwán impulsó una red de pequeñas y medianas empresas

articuladas con institutos públicos de investigación. El Consejo de Planificación Económica y Desarrollo y el Instituto de Investigación en Tecnología Industrial (ITRI) fueron claves en la creación de capacidades tecnológicas locales. Robert Wade (1990) destacó que el Estado taiwanés combinó una burocracia meritocrática con una política industrial flexible y una estrecha relación con el sistema educativo, lo que le permitió avanzar hacia sectores de alta tecnología, como los semiconductores y la electrónica avanzada.

China, finalmente, representa la versión contemporánea y más ambiciosa del Estado desarrollador. Desde las reformas de Deng Xiaoping a fines de los setenta, el Estado chino adoptó una estrategia pragmática: apertura controlada, planificación estatal y aprendizaje tecnológico. Las zonas económicas especiales funcionaron como laboratorios de experimentación, mientras las empresas estatales y los bancos públicos mantuvieron el control de los sectores estratégicos. En el siglo XXI, el programa *Made in China 2025* explicitó la meta de alcanzar liderazgo global en inteligencia artificial, energías renovables, biotecnología y manufactura avanzada (Naughton, 2007). La política industrial china combina la escala de la planificación soviética con la flexibilidad del mercado asiático, mostrando que la intervención estatal sigue siendo el motor del desarrollo incluso en la era de la globalización.

Pese a sus diferencias, estos países comparten rasgos estructurales comunes. Primero, todos construyeron burocracias profesionales protegidas de la rotación política y guiadas por una ética del servicio público. Segundo, articularon coaliciones productivas entre Estado y empresas, basadas en la reciprocidad: apoyo estatal a cambio de desempeño y disciplina. Tercero, invirtieron de manera masiva en educación, ciencia y tecnología, entendiendo que la soberanía económica se asienta sobre la base del conocimiento. Cuarto, desarrollaron una cultura nacional de desarrollo, en la que la industrialización era percibida como tarea colectiva y como prueba de patriotismo.

El contraste con América Latina es notorio. Mientras Asia Oriental convirtió al Estado en arquitecto de la modernización, América Latina lo redujo a mediador de intereses o distribuidor de rentas. Las élites asiáticas internalizaron la lógica del desarrollo nacional; las latinoamericanas mantuvieron la lógica del privilegio. En los primeros, la planificación y la disciplina fueron instrumentos de soberanía; en los segundos, la apertura indiscriminada se confundió con modernización.

México, en este contexto, enfrenta la tarea de reaprender las lecciones del Estado desarrollador. Su historia de industrialización temprana, sus instituciones públicas y su base manufacturera ofrecen un punto de partida valioso, pero la falta de continuidad, la corrupción y la captura política han limitado su potencial. Recuperar el papel estratégico del Estado no significa copiar modelos ajenos, sino adaptar sus principios: burocracia profesional, disciplina productiva, coordinación público-privada, inversión en conocimiento y una visión de soberanía tecnológica.

En síntesis, Japón, Corea, Taiwán y China muestran que la industrialización y la autonomía no son productos del azar, sino de la voluntad política y de Estados que actúan como arquitectos del futuro. América Latina y México pueden encontrar en esas experiencias no un modelo a imitar, sino un espejo donde reconocer lo que les falta: instituciones estables, élites disciplinadas y un proyecto nacional sostenido en el tiempo.

## **El caso latinoamericano: fragilidades y aprendizajes**

Si Asia Oriental encarna la versión más coherente del Estado desarrollador, América Latina representa su promesa inconclusa. La región tuvo momentos de planificación estatal, de movilización productiva y de crecimiento acelerado, pero careció de los cimientos institucionales, la disciplina política y la continuidad histórica que sostuvieron los procesos asiáticos. En lugar de burocracias

meritocráticas, predominó la politización del aparato público; en lugar de disciplina industrial, la distribución de rentas; y en lugar de un proyecto nacional de largo plazo, una sucesión de estrategias fragmentadas, muchas veces contradictorias entre sí.

Durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), el Estado latinoamericano desempeñó un papel central en la economía. En México, Brasil y Argentina, el Estado creó empresas públicas, impulsó infraestructura, protegió la industria y promovió la integración vertical. La política industrial logró diversificar la estructura productiva y generar una base manufacturera importante. Sin embargo, el modelo enfrentó limitaciones estructurales. La protección excesiva de mercados internos generó industrias poco competitivas; el financiamiento externo, dependiente del endeudamiento, agravó la restricción externa; y la ausencia de mecanismos de evaluación debilitó la disciplina empresarial. Fajnzylber (1983) lo definió como una “industrialización trunca”: crecimiento sin innovación, expansión sin aprendizaje.

A estas debilidades económicas se sumaron fragilidades institucionales y políticas. Las burocracias latinoamericanas, lejos de constituir un cuerpo profesional, fueron colonizadas por la política partidista. Cada cambio de gobierno implicaba la rotación de funcionarios y la interrupción de políticas. El clientelismo reemplazó al mérito y las lealtades personales sustituyeron a la competencia técnica. Como resultado, los Estados latinoamericanos carecieron de la autonomía enraizada descrita por Evans (1995): no fueron lo suficientemente autónomos para disciplinar a las élites, ni lo suficientemente enraizados para mantener legitimidad social.

En México, el Estado posrevolucionario logró durante varias décadas un equilibrio parcial. La creación de Nacional Financiera, Bancomext, PEMEX, la CFE y el IMSS constituyó una red institucional robusta que sostuvo el “milagro mexicano”. Sin embargo, la concentración del poder político en un solo partido y la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas derivaron en una

burocracia autorreferencial y, con el tiempo, en una erosión progresiva de la eficacia estatal. Cuando el modelo se agotó y llegó la crisis de la deuda en 1982, el Estado mexicano no fue reformado sino desmontado: las privatizaciones y la apertura comercial desmantelaron las instituciones de fomento y debilitaron la capacidad de planificación.

En Brasil, el Estado desarrollista de los años setenta, apoyado en el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), logró avances industriales significativos, pero se topó con los límites de la concentración del ingreso y la dependencia tecnológica. Argentina, tras su impulso industrial inicial, fue víctima de inestabilidad política y de golpes militares que destruyeron su continuidad institucional. En toda la región, los Estados se caracterizaron por una incapacidad para disciplinar a las élites económicas y para sostener consensos sociales amplios.

La comparación con Asia Oriental revela que la diferencia crucial no fue la cantidad de intervención estatal, sino su calidad y coherencia. En Corea o Taiwán, el Estado premió el desempeño y castigó la ineficiencia; en América Latina, los subsidios se convirtieron en rentas permanentes. En Asia, las políticas se orientaron a la exportación y al aprendizaje tecnológico; en América Latina, a la protección del mercado interno y a la redistribución de rentas sin innovación. En los primeros, la burocracia fue instrumento del desarrollo; en los segundos, botín de las élites políticas.

No obstante, el fracaso parcial de los Estados latinoamericanos no significa que la experiencia haya sido estéril. De ella se desprenden lecciones valiosas. En primer lugar, mostró que el desarrollo no es posible sin un Estado activo: los periodos de mayor crecimiento coincidieron con políticas públicas de fomento y planificación. En segundo lugar, evidenció que la intervención estatal debe combinar promoción con disciplina: la protección debe ser temporal y condicional, vinculada a metas de productividad. En tercer lugar, reveló que el desarrollo sin legitimidad social es

insostenible: la desigualdad y la exclusión terminaron minando el apoyo al Estado y debilitando su capacidad de acción.

Hoy, la región enfrenta un nuevo escenario global que ofrece oportunidades y riesgos. La reconfiguración de las cadenas globales, la transición energética y la disputa tecnológica abren un espacio para redefinir el papel del Estado. México, en particular, tiene la posibilidad de reconstruir un modelo de Estado desarrollador adaptado a su contexto: recuperar instrumentos de política industrial, fortalecer la coordinación entre ciencia y producción, y construir burocracias profesionales que den continuidad a los proyectos nacionales.

El desafío es monumental, pero también inevitable. En un mundo donde las grandes potencias revalorizan la intervención estatal, América Latina no puede seguir anclada en la fe neoliberal ni en la improvisación populista. Necesita un Estado que combine técnica y legitimidad, que articule soberanía con inclusión social y que convierta la política industrial en política de Estado. El aprendizaje del pasado está claro: sin Estado desarrollador no hay autonomía, y sin autonomía no hay soberanía posible.

## **Conclusiones**

El recorrido histórico y comparado de este capítulo confirma una verdad fundamental: no existe desarrollo sin Estado. Las experiencias más exitosas del siglo XX y XXI —de Japón a China, de Corea a Taiwán— muestran que la industrialización, la innovación y la soberanía productiva no emergen de las fuerzas del mercado, sino de la acción deliberada de Estados que orientan la acumulación, disciplinan a las élites y planifican con horizonte de largo plazo.

El Estado desarrollador no es un Estado grande ni pequeño, sino un Estado competente, con burocracias profesionales, autonomía frente a los intereses rentistas y legitimidad social para sostener políticas que implican sacrificios y transformaciones profundas.

Su fuerza no proviene de la coacción, sino de la credibilidad que genera: la convicción de que la intervención pública responde al interés nacional y no a la captura por grupos particulares.

Asia Oriental demuestra que el Estado desarrollador es posible incluso en condiciones de atraso y vulnerabilidad. Lo decisivo fue la construcción de instituciones estables, capaces de mantener políticas más allá de los ciclos políticos, y de coaliciones productivas que vincularon el éxito privado con el interés colectivo. Los empresarios prosperaron en la medida en que innovaban, exportaban y generaban empleo; las burocracias crecieron en legitimidad al sostener resultados tangibles. La disciplina estatal fue aceptada porque se tradujo en bienestar.

En América Latina, por el contrario, el Estado fue poderoso pero débil. Poderoso en su capacidad de intervención, pero débil en su autonomía y legitimidad. Las burocracias fueron politizadas, los subsidios se transformaron en rentas, y las políticas públicas carecieron de continuidad. El Estado se convirtió en botín de las élites y en instrumento de coyunturas, no en arquitecto de una visión de largo plazo. México, como caso paradigmático, pasó de un Estado promotor del desarrollo en el siglo XX a un Estado administrador del libre comercio en el siglo XXI, perdiendo capacidades sin construir alternativas.

El desafío contemporáneo es reconstruir la idea del Estado como proyecto nacional. Esto implica profesionalizar la administración pública, recuperar la planeación de largo plazo, reactivar la banca de desarrollo, vincular la ciencia con la producción y disciplinar al capital bajo una lógica de reciprocidad: apoyo estatal a cambio de innovación y compromiso productivo. Un Estado desarrollador moderno debe incorporar además la dimensión ambiental y social: no puede sostenerse un modelo de soberanía que reproduzca desigualdades o destruya los recursos naturales.

El siglo XXI ofrece una oportunidad histórica. La crisis del neoliberalismo, la transición energética y la competencia global por el control de las tecnologías abren espacio para revalorizar el papel

del Estado. Las grandes potencias han vuelto a practicar políticas industriales explícitas; las economías emergentes buscan modelos de autonomía. América Latina no puede quedarse al margen. El nuevo Estado desarrollador debe ser democrático, transparente, inclusivo y estratégico, capaz de conjugar legitimidad social con eficacia técnica.

En síntesis, el Estado desarrollador es el arquitecto indispensable de la soberanía. Su función no es administrar la dependencia, sino transformarla; no es repartir rentas, sino generar capacidades; no es reaccionar al mercado, sino orientarlo hacia objetivos nacionales. Reconstruir ese Estado en América Latina es tarea urgente si se pretende salir de la periferia y recuperar la posibilidad de un proyecto propio de modernidad.

El próximo capítulo explorará precisamente el marco internacional donde este nuevo Estado debe operar: un mundo en transición, multipolar y conflictivo, donde la soberanía ya no se define por el aislamiento, sino por la capacidad de actuar con autonomía en medio de la interdependencia.



## CAPÍTULO VIII

# Transformaciones globales y tensiones del desarrollo

### **Multipolaridad y fragmentación del orden internacional**

El siglo XXI ha puesto fin al espejismo de un mundo unipolar regido por una sola potencia y una sola lógica económica. La multipolaridad es hoy una realidad irreversible: el poder político, económico y tecnológico se ha dispersado, dando lugar a un orden internacional más complejo, interdependiente y conflictivo. Esta transición ha desbordado los marcos institucionales heredados de la posguerra y ha reconfigurado las relaciones entre centro y periferia. En lugar de un sistema jerárquico y estable, emergen múltiples polos de poder que compiten por recursos, mercados, influencia tecnológica y legitimidad política.

El fin de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética inauguraron un breve periodo de hegemonía estadounidense. Durante los años noventa, el llamado “momento unipolar” permitió a Estados Unidos imponer las reglas del libre comercio, la liberalización financiera y la expansión del modelo neoliberal a escala global

(Arrighi, 1994). Sin embargo, esa hegemonía comenzó a erosionarse con la crisis de 2008 y el ascenso vertiginoso de China. Hoy, la economía mundial ya no se organiza en torno a un solo centro: coexisten —y compiten— potencias establecidas y emergentes que disputan la dirección del capitalismo global.

China es el actor que más ha alterado este equilibrio. Su transformación de economía rural a potencia industrial y tecnológica ha sido el proceso de desarrollo más rápido de la historia moderna. En apenas cuatro décadas, pasó de representar menos del 2 % del PIB mundial a superar el 18 %, y se ha convertido en el principal socio comercial de más de ciento veinte países (Naughton, 2007). A través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), Pekín ha desplegado una estrategia geoeconómica que combina inversiones en infraestructura, préstamos, diplomacia tecnológica y cooperación energética. Este ascenso no solo desafía el poder económico de Estados Unidos, sino también su hegemonía institucional: China promueve sus propios organismos financieros (el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS) y sus estándares tecnológicos, desde 5G hasta inteligencia artificial.

Al mismo tiempo, otras potencias intermedias —como India, Rusia, Brasil, Turquía y Sudáfrica— buscan ampliar su margen de maniobra. El grupo BRICS, ampliado recientemente para incluir a nuevos miembros, simboliza esta tendencia hacia la pluralidad de centros de poder. Aunque sus intereses no siempre convergen, su existencia misma cuestiona el monopolio político y económico del Norte global. La multipolaridad no significa cooperación armónica, sino competencia estructural en un sistema cada vez más fragmentado.

Esta fragmentación se expresa en tres niveles. En el plano geopolítico, la rivalidad entre Estados Unidos y China se ha convertido en el eje principal de la política internacional. Washington intenta preservar su primacía mediante alianzas militares (OTAN, AUKUS, QUAD) y sanciones económicas, mientras que Pekín

construye una red de socios basada en la interdependencia comercial y tecnológica. En el plano económico, la interdependencia se vuelve ambigua: las cadenas globales de valor, que integraron a las economías durante décadas, ahora se reorganizan bajo criterios de seguridad nacional, lo que algunos llaman “geoeconomía del desacoplamiento”. Y en el plano ideológico, resurgen narrativas de soberanía y nacionalismo que cuestionan el universalismo neoliberal.

Para América Latina, la multipolaridad abre una ventana de oportunidad y un riesgo simultáneo. Por un lado, la diversificación de centros de poder permite negociar con mayor flexibilidad y escapar, al menos parcialmente, de la tutela de Estados Unidos. Por otro, la región corre el riesgo de quedar atrapada en una competencia entre bloques sin una estrategia propia. China se ha convertido en el principal comprador de materias primas y fuente de financiamiento para varios países latinoamericanos, pero la relación sigue siendo asimétrica: la región exporta *commodities* e importa bienes industriales y tecnológicos.

México enfrenta un dilema particular. Su integración económica con Estados Unidos y Canadá, consolidada a través del T-MEC, lo ancla en el bloque norteamericano. Sin embargo, la creciente presencia de China en América Latina y la fragmentación del comercio mundial exigen una política exterior más diversificada y pragmática. México no puede renunciar a su pertenencia geográfica y productiva a Norteamérica, pero tampoco puede depender exclusivamente de ella. La multipolaridad obliga a repensar su posición como país bisagra entre el Norte y el Sur, capaz de vincularse con Asia y América del Sur sin perder su inserción en el mercado estadounidense.

En síntesis, el mundo actual ya no se define por la hegemonía de una sola potencia, sino por una competencia múltiple entre Estados, corporaciones y regiones. La multipolaridad puede convertirse en un escenario favorable para la autonomía si los países en desarrollo logran articular estrategias nacionales coherentes; de

lo contrario, solo trasladará la dependencia de un centro a varios. La fragmentación del orden internacional no garantiza soberanía; la hace más difícil, más conflictiva y más incierta. En ese contexto, el desafío para América Latina y México es construir una soberanía activa, capaz de aprovechar la diversificación del poder sin caer en la subordinación de nuevas potencias.

## **La transición energética y digital como ejes de disputa**

La transición energética y la revolución digital no son solo procesos tecnológicos; son el nuevo campo de batalla del poder global. La reorganización del capitalismo mundial en torno a las energías limpias y a la digitalización está redefiniendo las jerarquías internacionales y reconfigurando los mapas de la dependencia y la soberanía. Ambas transiciones —energética y digital— se entrelazan, dando origen a una nueva economía política del siglo XXI donde la capacidad de producir, almacenar y controlar la energía y los datos se convierte en la base del poder económico y geopolítico.

El cambio climático, la volatilidad de los precios del petróleo y las tensiones geopolíticas han acelerado la búsqueda de fuentes renovables de energía. Sin embargo, la llamada “transición verde” está lejos de ser un proceso neutro o equitativo. Los países del Norte impulsan una reindustrialización ecológica, apoyada en subsidios masivos y políticas industriales que buscan asegurar el control de las cadenas de suministro de tecnologías limpias —paneles solares, baterías, autos eléctricos, turbinas eólicas—. La Inflation Reduction Act en Estados Unidos y el Green Deal Industrial Plan en la Unión Europea son expresiones de esta carrera por dominar la economía poscarbono (European Commission, 2023; White House, 2022).

El corazón de esta competencia es el control de los minerales críticos. El litio, el cobre, el níquel, el cobalto y las tierras raras son los nuevos recursos estratégicos del siglo XXI. China domina

el procesamiento de estos minerales y la producción de baterías; Estados Unidos y Europa intentan reducir su dependencia impulsando nuevas fuentes de abastecimiento, especialmente en América Latina y África. La región latinoamericana —con el “triángulo del litio” formado por Bolivia, Chile y Argentina, y con México sumándose a la lista— ocupa un lugar central en este tablero geoeconómico. No obstante, la historia advierte que la mera posesión de recursos no garantiza desarrollo: si la explotación de minerales se limita a la exportación de materias primas sin industrialización, la transición verde solo reproducirá la dependencia extractiva bajo un nuevo discurso ambiental (Sovacool et al., 2020).

México enfrenta este dilema con particular intensidad. La creación de LitoMx y la recuperación parcial del control estatal sobre el sector energético apuntan hacia una estrategia de soberanía, pero la falta de capacidades tecnológicas propias y de articulación con la industria nacional limita su alcance. La transición energética puede convertirse en un nuevo eje de dependencia si el país no logra desarrollar tecnología de almacenamiento, electromovilidad y energías limpias con contenido nacional. La historia de PEMEX y la CFE demuestra que la soberanía energética no depende solo de la propiedad estatal, sino de la capacidad tecnológica para transformar recursos en innovación.

Paralela a la transición energética, la revolución digital constituye el otro gran eje de disputa global. El control de los datos, la inteligencia artificial, las telecomunicaciones y las plataformas digitales define hoy las nuevas fronteras del poder. Las grandes corporaciones tecnológicas —Apple, Microsoft, Google, Amazon, Meta y sus contrapartes chinas, Huawei, Alibaba, Tencent— no solo dominan los mercados, sino también la infraestructura misma del conocimiento y la comunicación. Shoshana Zuboff (2019) describió este fenómeno como “capitalismo de vigilancia”: un sistema basado en la extracción de datos personales y su transformación en algoritmos predictivos que confieren poder económico y político a quienes los controlan.

La competencia tecnológica entre Estados Unidos y China refleja la centralidad geopolítica de esta disputa. Washington busca mantener su liderazgo en semiconductores, inteligencia artificial y ciberseguridad, imponiendo sanciones y restricciones a las exportaciones tecnológicas hacia Pekín. China, por su parte, ha respondido con una estrategia de autosuficiencia y con inversiones colosales en innovación, universidades e infraestructura digital. El resultado es un mundo crecientemente bifurcado, con ecosistemas tecnológicos incompatibles que obligan a los países periféricos a escoger —o a intentar equilibrarse— entre los dos polos.

En América Latina, la digitalización avanza de manera fragmentada y dependiente. La infraestructura de telecomunicaciones está controlada en gran medida por corporaciones extranjeras; la producción de *software* y *hardware* es limitada; y la región depende de plataformas foráneas para su comercio electrónico, servicios financieros y redes sociales. México, pese a contar con una base manufacturera avanzada, participa en la cadena digital solo como ensamblador, sin presencia significativa en diseño de chips, propiedad intelectual o desarrollo de inteligencia artificial. La dependencia tecnológica digital es hoy tan determinante como la dependencia energética del siglo XX.

Ambas transiciones —energética y digital— convergen en un punto crucial: redefinen el significado de soberanía. Controlar el petróleo fue, durante el siglo XX, condición para la independencia económica; controlar la energía limpia y los datos será, en el XXI, condición para la autonomía tecnológica. Los países que dominen la producción de baterías, semiconductores y algoritmos tendrán el poder de fijar estándares, definir precios y condicionar el acceso a las tecnologías esenciales para la vida moderna.

Para América Latina y México, la oportunidad radica en no repetir el patrón de dependencia extractiva. El litio, el cobre y los datos no deben ser solo mercancías exportables, sino palancas de aprendizaje y plataformas de innovación. La soberanía energética y digital exige Estados capaces de coordinar política industrial,

educación, ciencia y tecnología. No basta con poseer recursos; es necesario construir capacidades.

La transición energética y digital constituye, en definitiva, el nuevo terreno donde se define la jerarquía del desarrollo. Los países que logren combinar sostenibilidad con innovación controlarán el futuro; los que se limiten a exportar materias primas o a consumir tecnologías ajenas quedarán atrapados en la periferia de la nueva economía mundial. México y América Latina tienen la posibilidad —y la obligación histórica— de situarse en el lado de la creación, no solo en el de la dependencia.

## **Rivalidad Estados Unidos-China y reorganización de cadenas productivas**

La competencia entre Estados Unidos y China constituye el eje estructurante del nuevo orden mundial. Lo que en un principio pareció una rivalidad comercial se ha convertido en una disputa integral por la supremacía tecnológica, económica y geopolítica. En ella se juega no solo el control de los mercados, sino también la definición de las reglas del capitalismo del siglo XXI. Esta pugna reconfigura las cadenas globales de valor, obliga a los países intermedios a reubicarse y redefine el margen de acción de las economías periféricas.

Desde el final de la Guerra Fría, Estados Unidos se asumió como garante del libre comercio global, impulsando la apertura de los mercados y la expansión del modelo neoliberal. Sin embargo, el ascenso de China transformó esa ecuación. Pekín no solo se integró al capitalismo global, sino que lo reinterpretó bajo control estatal. Su ingreso a la Organización Mundial del Comercio en 2001 marcó un punto de inflexión: la economía china se convirtió en el principal centro manufacturero del planeta, mientras que Estados Unidos —que había deslocalizado parte de su industria— pasó a

depender de las importaciones chinas de bienes manufacturados y de insumos estratégicos.

El desequilibrio se hizo evidente tras la crisis de 2008. Mientras las economías occidentales enfrentaban recesión, China utilizó el gasto público y la inversión estatal para mantener el crecimiento. La brecha tecnológica también se amplió: en sectores como telecomunicaciones, inteligencia artificial y energías renovables, China comenzó a desafiar el liderazgo estadounidense. En respuesta, Washington adoptó una postura más proteccionista, combinando política industrial, sanciones tecnológicas y reconfiguración de alianzas. La guerra comercial iniciada en 2018 y las restricciones a la exportación de semiconductores y tecnologías avanzadas son expresión de una estrategia que busca frenar el ascenso chino (Rodrik, 2022).

La rivalidad entre ambas potencias no se limita a lo económico; tiene una dimensión geopolítica y civilizatoria. Estados Unidos defiende un orden basado en reglas liberales y alianzas militares tradicionales —OTAN, AUKUS, QUAD—, mientras China promueve un sistema centrado en la cooperación económica y la soberanía nacional, encarnado en la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI). En este contexto, el mundo se encamina hacia una fragmentación en bloques, donde la interdependencia económica coexiste con una competencia política cada vez más abierta.

Esta disputa repercute directamente en la reorganización de las cadenas globales de valor (CGV). Durante décadas, la producción mundial se estructuró bajo el principio de eficiencia: cada país se especializaba en los eslabones donde tenía ventajas comparativas. Sin embargo, la pandemia de COVID-19, la guerra en Ucrania y las tensiones geopolíticas revelaron los riesgos de depender de proveedores lejanos. La nueva consigna es la seguridad de suministro. Conceptos como *reshoring* (relocalización), *nearshoring* (proximidad) y *friend-shoring* (producción en países aliados) se han convertido en las estrategias dominantes de las potencias industriales.

Estados Unidos lidera este proceso con el objetivo de reducir su dependencia de China. La CHIPS and Science Act busca reconstruir la producción doméstica de semiconductores; la Inflation Reduction Act promueve cadenas de suministro en energías limpias que excluyan a proveedores chinos. Al mismo tiempo, Washington impulsa acuerdos con aliados estratégicos —México, Canadá, Corea, Japón y países del Sudeste Asiático— para crear bloques productivos regionales. La competencia ya no se libra solo entre empresas, sino entre sistemas productivos nacionales y regionales.

Para China, esta estrategia de contención ha sido un incentivo para profundizar su política de autosuficiencia tecnológica. Pekín invierte masivamente en investigación y desarrollo, y fomenta la integración de su mercado interno mediante programas como Made in China 2025 y la iniciativa de “doble circulación”, que busca equilibrar la exportación con la demanda doméstica. De este modo, la rivalidad con Estados Unidos ha acelerado la fragmentación del capitalismo global en dos ecosistemas tecnológicos y financieros parcialmente divergentes.

América Latina observa este proceso desde una posición ambigua. Por un lado, la región se beneficia de la reconfiguración de las cadenas productivas: el *nearshoring* ofrece oportunidades para atraer inversiones, especialmente en México, por su cercanía geográfica y su participación en el T-MEC. Por otro, la creciente competencia entre Estados Unidos y China limita el margen de maniobra. China se ha convertido en el principal socio comercial de Sudamérica y en una fuente crucial de financiamiento e infraestructura, mientras que Estados Unidos busca reafirmar su influencia a través de acuerdos energéticos y tecnológicos. La región corre el riesgo de transformarse nuevamente en campo de disputa entre potencias, en lugar de construir su propia estrategia de integración.

México es el epicentro de esta tensión. El *nearshoring* ha generado expectativas de reindustrialización, pero si la inversión se limita al ensamblaje sin transferencia tecnológica, reproducirá

el viejo patrón de dependencia. Al mismo tiempo, la presión estadounidense para alinear las cadenas de suministro con objetivos de seguridad nacional reduce el margen de autonomía comercial con China. La política exterior y económica mexicana enfrenta así un dilema: cómo aprovechar su posición estratégica en América del Norte sin renunciar a la diversificación que exige un mundo multipolar.

En síntesis, la rivalidad entre Estados Unidos y China no es solo una competencia entre dos potencias; es una transición estructural del capitalismo global. Las cadenas productivas ya no se organizan únicamente por eficiencia, sino por geopolítica. Para América Latina, la cuestión no es elegir entre Washington y Pekín, sino definir una estrategia de desarrollo que aproveche la reconfiguración de las cadenas para fortalecer su base tecnológica y su autonomía productiva. México, por su ubicación y su historia, tiene la oportunidad —y la responsabilidad— de construir un modelo propio que combine integración con soberanía.

## **La financiarización y sus límites estructurales**

Una de las transformaciones más profundas del capitalismo contemporáneo ha sido la expansión del poder financiero sobre la economía real. Desde los años ochenta, la financiarización —entendida como la creciente centralidad de los mercados financieros, los accionistas y las lógicas especulativas en la acumulación de capital— ha reconfigurado las prioridades de empresas, gobiernos y organismos internacionales. Este fenómeno, que se consolidó tras el colapso de Bretton Woods y la liberalización del sistema financiero global, no solo alteró los patrones de inversión y crecimiento, sino que también amplió las desigualdades y debilitó las capacidades productivas de los Estados.

La financiarización impuso una nueva racionalidad: la idea de que el valor económico se mide por la rentabilidad inmediata,

no por la creación de capacidades productivas. Como advirtieron Lazonick y O'Sullivan (2000), las grandes corporaciones abandonaron la lógica del “retener e invertir” para adoptar la de “bajar costos y distribuir”. En lugar de reinvertir las utilidades en investigación, innovación o empleo, destinaron recursos crecientes a recompra de acciones y pago de dividendos. Esta tendencia redujo la inversión productiva incluso en los países desarrollados y debilitó los vínculos entre la producción industrial y la acumulación de capital.

En el plano global, la financiarización se tradujo en una dependencia estructural de los flujos de capital. Los países periféricos, alentados por los organismos internacionales, abrieron sus cuentas de capital y desregularon sus mercados financieros con la promesa de atraer inversión. Sin embargo, esa apertura los volvió vulnerables a la volatilidad y a los ciclos de auge y colapso. José Antonio Ocampo (2005) describió este fenómeno como una “inestabilidad intrínseca” de las economías abiertas: los flujos financieros son volátiles, y la disciplina que imponen los mercados —bajo la forma de fuga de capitales o depreciaciones súbitas— limita la autonomía de la política económica.

En América Latina, la financiarización no solo subordinó las economías a los mercados internacionales, sino que redefinió el papel del Estado. Los bancos centrales se volvieron guardianes de la estabilidad de precios y de la confianza de los inversionistas, mientras que la política fiscal fue reducida a un instrumento de austeridad. El resultado fue un Estado disciplinado por los mercados, incapaz de utilizar el crédito o el gasto público como herramientas de desarrollo. Como consecuencia, las tasas de crecimiento se desaceleraron, las inversiones productivas disminuyeron y la desigualdad aumentó.

México es un caso emblemático de esta dinámica. Desde la crisis de 1994, el país consolidó un modelo de estabilidad financiera que prioriza el control de la inflación y la confianza de los mercados sobre la expansión productiva. El Banco de México, dotado de

autonomía constitucional, se convirtió en garante de esa ortodoxia. Si bien este modelo permitió evitar crisis cambiarias, tuvo un costo elevado: la política monetaria restrictiva y las tasas de interés altas encarecieron el crédito para la industria, mientras que la apertura financiera facilitó la entrada de capital especulativo. La economía mexicana se estabilizó, pero no creció de manera sostenida; exportó más, pero sin encadenamientos internos; acumuló reservas, pero no capacidades.

La financiarización también ha generado nuevas formas de concentración y dependencia. Los grandes fondos de inversión — BlackRock, Vanguard, State Street— controlan participaciones en miles de empresas globales, incluyendo bancos, petroleras y tecnológicas. Fichtner et al. (2017) demostraron que esta concentración ha creado una estructura de propiedad “en red” que difumina la competencia y otorga a unos pocos actores un poder sistémico sobre la economía global. En la periferia, los Estados se encuentran doblemente subordinados: deben responder a los movimientos de capital y a las decisiones de estos conglomerados financieros que definen las condiciones del crédito y la inversión.

La financiarización no solo amplía las desigualdades entre países, sino también dentro de ellos. La especulación inmobiliaria, la expansión del crédito al consumo y la precarización laboral son síntomas de una economía que depende del endeudamiento de los hogares y de la valorización de activos financieros, no de la productividad. En este sentido, la financiarización ha vaciado de contenido el ideal del desarrollo: ya no se trata de producir más o mejor, sino de sostener precios de activos y flujos de capital, aunque ello implique estancamiento real y fragilidad estructural.

El límite de este modelo se hizo evidente con la crisis financiera global de 2008 y, más recientemente, con las disrupciones causadas por la pandemia. Las políticas monetarias expansivas y las tasas de interés cercanas a cero generaron burbujas en los mercados bursátiles y de deuda, mientras la economía real se desaceleraba. Cuando la inflación regresó en 2022-2023, la subida de tasas

expuso el grado de vulnerabilidad de los países altamente endeudados. La financiarización, lejos de garantizar estabilidad, se ha convertido en fuente de crisis recurrentes.

Frente a este panorama, el desafío para América Latina y México es recuperar la soberanía financiera. Esto implica reconstruir la banca de desarrollo, regular los flujos de capital y utilizar el crédito como instrumento de política industrial y tecnológica. Un Estado desarrollador no puede depender de los mercados financieros internacionales para financiar su propio desarrollo. La autonomía nacional requiere control del ahorro interno, orientación del crédito hacia sectores estratégicos y políticas fiscales que privilegien la inversión productiva sobre la especulación.

En definitiva, la financiarización marcó el límite del neoliberalismo y la frontera de la dependencia contemporánea. Mientras no se recupere el control del crédito y del sistema financiero, la política industrial seguirá subordinada a la lógica del capital global. Como advirtió Hyman Minsky (1986), la estabilidad es inestable cuando se construye sobre la especulación. América Latina necesita un nuevo pacto financiero que devuelva al dinero su función productiva.

## **Implicaciones para los países en desarrollo**

Las transformaciones del capitalismo global —multipolaridad, transición energética y digital, rivalidad entre potencias y financiarización— redefinen los márgenes de acción de los países en desarrollo. Lejos de abrir un escenario de oportunidades automáticas, estos cambios plantean nuevas formas de dependencia y exigen una capacidad estatal renovada para navegar un orden internacional inestable. La pregunta central no es si la globalización continuará, sino quién la controlará y bajo qué reglas.

La multipolaridad ofrece un espacio más diversificado, pero también más incierto. La coexistencia de varios centros de poder

reduce el dominio exclusivo de Estados Unidos, pero aumenta la competencia y la fragmentación normativa. Los países del Sur Global pueden aprovechar esta situación para negociar con mayor flexibilidad, pero el riesgo es dispersarse entre múltiples alianzas sin construir una estrategia coherente. La autonomía ya no se obtiene mediante el aislamiento, sino mediante la capacidad de jugar en varios tableros a la vez: diversificar relaciones, mantener estabilidad macroeconómica y aprovechar los espacios de cooperación tecnológica que ofrecen las distintas potencias.

La transición energética y digital plantea un dilema estructural. Por un lado, abre nuevas oportunidades de industrialización en torno a minerales críticos, energías limpias y tecnologías emergentes; por otro, amenaza con reproducir la dependencia si los países periféricos se limitan a exportar recursos o ensamblar tecnologías diseñadas en el Norte. América Latina, con su abundancia de litio, cobre y biodiversidad, podría situarse en el centro de la nueva economía verde, pero solo si logra combinar control de recursos con inversión en investigación y valor agregado local. Sin innovación propia, la región será nuevamente un proveedor de insumos para la reindustrialización ajena.

En este contexto, la política industrial recupera centralidad. Las potencias están demostrando que la competencia tecnológica requiere Estados activos, capaces de planificar, invertir y coordinar. Sin embargo, los países en desarrollo operan bajo restricciones más severas: deuda externa, presiones fiscales, tratados internacionales y dependencia financiera. Estas limitaciones no eliminan la posibilidad de actuar, pero sí condicionan el margen de maniobra. La clave está en diseñar estrategias graduales, selectivas y pragmáticas, que se concentren en sectores donde existan ventajas de aprendizaje y potencial de escalamiento tecnológico.

La financiarización agrava las vulnerabilidades. La volatilidad de los flujos de capital obliga a los países periféricos a mantener políticas monetarias y fiscales conservadoras, frenando la inversión pública y la innovación. La lección es clara: sin soberanía

financiera no hay política industrial sostenible. Es necesario fortalecer los bancos de desarrollo, movilizar el ahorro interno y crear instrumentos regionales de financiamiento que reduzcan la dependencia del capital especulativo. En este sentido, la creación de mecanismos como el Banco del Sur o la expansión del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS ofrecen caminos alternativos, aunque aún incipientes.

Para América Latina, el mayor desafío sigue siendo político. La región oscila entre proyectos progresistas que prometen recuperar el papel del Estado y Gobiernos que mantienen la ortodoxia neoliberal por temor a desestabilizar los mercados. Esa tensión explica la falta de continuidad en las políticas de desarrollo. Sin una coalición social y productiva que respalde la transformación, los intentos de reconstruir un Estado desarrollador quedan atrapados entre la presión de las élites locales y la disciplina impuesta por las finanzas globales.

México ejemplifica estas contradicciones. Su integración con América del Norte a través del T-MEC le ofrece acceso privilegiado a mercados y capital, pero también lo ancla en una estructura productiva dependiente del control extranjero. El *nearshoring* abre posibilidades de reindustrialización, pero si no se acompaña de contenido nacional, desarrollo tecnológico y fortalecimiento del sistema de innovación, solo ampliará la maquila. Al mismo tiempo, México debe enfrentar el reto de la transición energética: aprovechar sus recursos —litio, petróleo, sol y viento— para construir una base industrial verde sin repetir la lógica extractiva.

Las implicaciones son claras: el desarrollo en el siglo XXI no puede basarse en la apertura pasiva ni en la fe en el libre mercado. Requiere Estados capaces de diseñar estrategias propias de inserción internacional, de disciplinar al capital, de proteger sectores estratégicos y de promover innovación local. Pero también necesita legitimidad interna: sin apoyo social, ningún proyecto nacional puede sostenerse en el tiempo.

En síntesis, los países en desarrollo enfrentan un mundo más abierto, pero también más desigual. La multipolaridad no garantiza soberanía; la transición energética no asegura justicia; la digitalización no implica inclusión. Todo dependerá de la capacidad de cada nación para articular sus recursos, instituciones y sociedad en torno a un proyecto de desarrollo autónomo. Para América Latina y México, el desafío es mayúsculo, pero también lo es la oportunidad. La historia demuestra que el atraso no es destino: es el resultado de decisiones políticas.

## Conclusiones

El panorama internacional contemporáneo confirma que estamos en medio de una transición estructural del capitalismo global, marcada por la fragmentación del poder, la competencia tecnológica y el agotamiento del modelo neoliberal. La globalización ya no se organiza bajo una hegemonía única, sino como un sistema múltiple y conflictivo, en el que los Estados, las corporaciones y las regiones buscan redefinir sus posiciones en un tablero en constante cambio.

La multipolaridad ha puesto fin al dominio indiscutido de Estados Unidos, pero no ha traído un orden más equitativo. En lugar de equilibrio, asistimos a una competencia entre potencias que utilizan la interdependencia económica como instrumento de influencia. La emergencia de China y la expansión de los BRICS representan un intento de reorganizar las reglas del sistema internacional, pero la desigualdad en el poder económico y tecnológico sigue marcando la relación entre el Norte y el Sur.

La transición energética y digital redefine los fundamentos del desarrollo. Controlar la energía limpia y los datos se ha convertido en la nueva medida de la soberanía. Los países que dominen las cadenas de suministro de minerales críticos, baterías y semiconductores, y que lideren la inteligencia artificial, impondrán los

estándares tecnológicos del siglo XXI. En cambio, aquellos que se limiten a proveer materias primas o a consumir tecnologías ajenas quedarán atrapados en un nuevo ciclo de dependencia. La economía verde y la digitalización pueden ser motores de emancipación o instrumentos de subordinación, dependiendo de cómo se articulen con políticas nacionales de innovación y aprendizaje.

La rivalidad entre Estados Unidos y China cristaliza las tensiones de esta nueva era. Su competencia trasciende lo económico: es una pugna por el liderazgo político, tecnológico y normativo. Ambos países utilizan la política industrial, el control de cadenas de valor y la diplomacia tecnológica como armas estratégicas. La globalización, que alguna vez prometió integración, se fragmenta en bloques regionales donde el acceso a los mercados y a las tecnologías depende cada vez más de consideraciones geopolíticas.

En este contexto, los países en desarrollo enfrentan un dilema histórico. La financiarización y las reglas del comercio global limitan su margen de maniobra, mientras las nuevas potencias compiten por sus recursos naturales, su ubicación estratégica y sus mercados. La dependencia ya no es solo económica: es tecnológica, financiera y digital. Superarla requiere reconstruir las capacidades estatales, fortalecer la planificación, controlar el crédito y orientar la integración internacional hacia la creación de valor interno.

América Latina se encuentra en una posición ambivalente. La multipolaridad ofrece oportunidades para diversificar alianzas y recuperar protagonismo, pero también puede profundizar la fragmentación regional. La región no podrá aprovechar esta nueva fase si continúa dividida y dependiente de las exportaciones de materias primas. Su desafío no es elegir entre Washington o Pekín, sino construir una estrategia común de autonomía, basada en la cooperación industrial, la integración energética y la coordinación tecnológica.

México encarna este dilema de manera paradigmática. Su integración en América del Norte le brinda ventajas logísticas y

comerciales, pero también lo ata a los intereses de una potencia en declive relativo. Al mismo tiempo, su ubicación geopolítica le permite actuar como puente entre el Norte y el Sur, entre Occidente y Asia. Para que esa posición se traduzca en soberanía, México debe desarrollar políticas de innovación propias, fortalecer su sistema científico-tecnológico y recuperar el control estatal sobre los sectores estratégicos de energía y manufactura avanzada. Sin esas condiciones, el *nearshoring* se convertirá en una reedición del viejo modelo maquilador.

En síntesis, el mundo atraviesa un momento de redefinición histórica. Las tensiones entre multipolaridad, transición energética, digitalización y financiarización configuran un escenario de riesgos y oportunidades. El futuro del desarrollo dependerá de la capacidad de los países para construir Estados fuertes, disciplinar al capital y articular proyectos nacionales en medio de la fragmentación global.

Para América Latina, y particularmente para México, el desafío es claro: aprovechar la transición global para salir de la periferia, o resignarse a seguir siendo su engranaje. La historia ofrece una lección inequívoca: sin política industrial, sin soberanía tecnológica y sin un Estado con visión estratégica, el cambio de época no será un renacimiento, sino una nueva forma de dependencia.

El siguiente capítulo abordará precisamente ese horizonte: la soberanía en el siglo XXI, entendida no como aislamiento, sino como capacidad de decisión autónoma en un mundo interdependiente. La soberanía ya no se mide solo por el control del territorio o de los recursos, sino por el dominio del conocimiento, de la tecnología y de las instituciones que definen el rumbo del desarrollo.

## CAPÍTULO IX

# La soberanía en el siglo XXI: poder, dependencia y estrategias de autonomía

### **Redefinir la soberanía en un mundo interdependiente**

Durante buena parte del siglo XX, la soberanía fue entendida en términos clásicos: la capacidad del Estado de ejercer autoridad exclusiva sobre su territorio, sus recursos y su población. Ese concepto, heredado del pensamiento moderno europeo, suponía la existencia de fronteras claramente delimitadas y de un orden internacional basado en Estados-nación independientes. Sin embargo, la globalización económica, la revolución tecnológica y la interdependencia planetaria han transformado radicalmente ese marco. En el siglo XXI, la soberanía ya no se define por el aislamiento, sino por la capacidad de decisión autónoma dentro de redes globales interconectadas.

El fin de la Guerra Fría y la expansión del neoliberalismo redujeron la soberanía a su dimensión jurídica, mientras las decisiones fundamentales sobre la economía, la tecnología y las finanzas se desplazaban hacia organismos internacionales y corporaciones

transnacionales. Las instituciones creadas en Bretton Woods —el FMI, el Banco Mundial y, más tarde, la OMC— se erigieron en árbitros del desarrollo, limitando la autonomía de los Estados para intervenir en sus propias economías. Como señaló Susan Strange (1996), el verdadero poder en la globalización no reside solo en los gobiernos, sino en las estructuras que determinan quién puede decidir y sobre qué.

La soberanía, entonces, debe pensarse como una capacidad relacional y estratégica. Ningún Estado, por poderoso que sea, puede hoy aislarse del comercio, las finanzas, la tecnología o el medio ambiente global. Pero la interdependencia no elimina las jerarquías: la posibilidad de influir en las reglas que gobiernan esas redes sigue concentrada en un número reducido de actores. De ahí que la cuestión fundamental no sea si un país es interdependiente, sino qué tipo de interdependencia establece y bajo qué condiciones.

En el nuevo orden mundial, la soberanía se fragmenta en distintos planos:

- Económico, determinado por la capacidad de los países para decidir sus políticas productivas, comerciales y monetarias sin depender de flujos externos.
- Tecnológico, definido por el control de la innovación, las patentes, los datos y las cadenas de valor.
- Energético y ambiental, vinculado a la administración de recursos naturales y al derecho a definir la transición hacia energías limpias.
- Cultural e informativo, donde la hegemonía mediática y digital condiciona la percepción del mundo y los marcos de legitimidad.

El siglo XXI multiplica los escenarios de soberanía, pero también las formas de dependencia. La dependencia energética del pasado se ha transformado en dependencia tecnológica y digital; el control de los territorios ha sido sustituido por el control de los

datos y del conocimiento. La soberanía ya no se ejerce solo desde los ministerios y ejércitos, sino también desde las plataformas, los algoritmos y las normas internacionales de propiedad intelectual.

Para los países del Sur Global, esta transformación implica repensar la soberanía como autonomía relativa en la interdependencia, más que como independencia absoluta. La experiencia de Asia Oriental demuestra que es posible insertarse en el comercio global sin renunciar a la capacidad de decisión: Corea del Sur, Taiwán o China lograron integrarse en las cadenas globales de valor, pero bajo estrategias estatales de aprendizaje tecnológico y fortalecimiento productivo. La clave fue mantener control sobre las políticas industriales, el financiamiento y la tecnología, utilizando la apertura como medio y no como fin.

América Latina, en cambio, ha experimentado una soberanía frágil. La apertura neoliberal dismanteló las capacidades estatales de planificación, entregó sectores estratégicos a capitales extranjeros y subordinó las decisiones nacionales a la lógica de los mercados. México es un caso paradigmático: tras el TLCAN, la política industrial fue reemplazada por la integración maquiladora; el Estado perdió margen de maniobra fiscal y monetario, y la dependencia tecnológica se profundizó. El país conservó su soberanía formal, pero perdió soberanía material, entendida como la capacidad de decidir sobre su propio desarrollo.

En la actualidad, la soberanía se redefine en tres direcciones convergentes. Primero, como capacidad de producción: ningún Estado es soberano si depende de otros para obtener energía, alimentos, medicamentos o tecnologías críticas. Segundo, como capacidad de conocimiento: la autonomía requiere dominar la ciencia y la innovación, no solo consumirlas. Y tercero, como capacidad de regulación, es decir, de establecer las reglas del juego frente a las corporaciones globales y de proteger el interés público en un mundo dominado por plataformas digitales y finanzas sin fronteras.

La soberanía del siglo XXI no se ejerce contra la interdependencia, sino dentro de ella. Es una soberanía que se negocia, se

construye y se defiende día a día en los espacios donde se definen las reglas de la globalización. Para América Latina y México, el reto es pasar de ser receptores de esas reglas a convertirse en actores capaces de proponerlas y moldearlas.

El siglo XXI exige, por tanto, una nueva definición de soberanía: una soberanía inteligente, capaz de combinar apertura con control, cooperación con autonomía, e inserción global con desarrollo interno. Solo así la interdependencia podrá dejar de ser un sinónimo de subordinación y convertirse en una herramienta de emancipación.

## **Autonomía estratégica: lecciones de Europa y Asia**

En un mundo interdependiente y fragmentado, la autonomía estratégica se ha convertido en un concepto central para redefinir la soberanía. A diferencia del aislamiento o la autarquía, la autonomía estratégica no significa desconectarse del sistema global, sino preservar la capacidad de decisión soberana en las áreas críticas del desarrollo nacional: energía, tecnología, defensa, alimentación, finanzas y conocimiento. Los países o regiones que han logrado avanzar hacia esta meta no son los que renuncian a la globalización, sino aquellos que la moldean en función de sus propios intereses.

Europa y Asia ofrecen ejemplos contrastantes pero complementarios de cómo construir autonomía dentro de la interdependencia. En ambos casos, la clave ha sido la existencia de Estados con capacidad institucional, visión estratégica y voluntad política para orientar el desarrollo más allá de las fluctuaciones del mercado.

En el caso europeo, la idea de autonomía estratégica surgió como respuesta a la vulnerabilidad del continente frente a las crisis globales. La pandemia de COVID-19, la guerra en Ucrania y la dependencia energética de Rusia revelaron que la Unión Europea

no podía basar su seguridad en la apertura irrestricta ni en la dependencia de socios externos. En consecuencia, la Comisión Europea adoptó una agenda explícita para fortalecer la soberanía industrial, digital y energética del bloque.

El *European Green Deal Industrial Plan* y el *Chips Act europeo* son expresiones concretas de esta estrategia. Ambos programas buscan reducir la dependencia de insumos críticos, atraer inversiones en tecnologías limpias y reconstruir la capacidad manufacturera de Europa. Al mismo tiempo, la Unión ha lanzado iniciativas para garantizar la autonomía en sectores estratégicos como defensa, inteligencia artificial, telecomunicaciones y salud (European Commission, 2023).

Esta visión no implica romper con la globalización, sino dotarla de un componente político y geopolítico. La Unión Europea reconoce que la integración económica no es sostenible sin soberanía tecnológica y energética. Por ello, promueve cadenas de valor regionales, alianzas estratégicas con África y América Latina, y mecanismos de financiamiento verde que refuercen su base productiva. En este sentido, Europa muestra que es posible construir autonomía desde la interdependencia, siempre que exista una planificación coordinada y una estructura institucional capaz de implementarla.

En Asia, la autonomía estratégica se ha construido desde una lógica distinta: el aprendizaje tecnológico acumulativo. Japón, Corea del Sur, Taiwán y China utilizaron la globalización como una plataforma para fortalecer sus capacidades productivas e innovadoras. Lejos de aceptar las reglas del mercado global como dadas, las moldearon a su favor.

Japón, tras la Segunda Guerra Mundial, orientó su reconstrucción industrial bajo la dirección del MITI, combinando protección selectiva, promoción de exportaciones y control del financiamiento (Johnson, 1982). Corea del Sur aplicó políticas similares, pero con una disciplina más férrea sobre los conglomerados industriales. Como destacó Alice Amsden (1989), el Estado coreano condicionó

los subsidios y créditos al cumplimiento de metas tecnológicas y exportadoras, estableciendo una relación de “reciprocidad estratégica” con el sector privado.

China representa la evolución más reciente de esta estrategia. Desde las reformas de Deng Xiaoping, el país combinó apertura con planificación estatal, manteniendo el control sobre los sectores estratégicos. Su programa *Made in China 2025* y la estrategia de “doble circulación” —que busca fortalecer la demanda interna y reducir la dependencia del exterior— son manifestaciones de una política de autonomía gradual, orientada al liderazgo en inteligencia artificial, semiconductores, biotecnología y energías renovables (Naughton, 2007).

La lección asiática es clara: la autonomía no se decreta, se construye mediante aprendizaje e innovación. Implica acumular capacidades tecnológicas, dominar las cadenas de valor y fortalecer las instituciones públicas encargadas de coordinar ciencia, industria y educación. Lo decisivo no es la cantidad de intervención estatal, sino su calidad, continuidad y orientación al largo plazo.

América Latina, en contraste, ha carecido de una estrategia sostenida de autonomía. A lo largo del siglo XX, el nacionalismo económico permitió recuperar recursos naturales, pero no construir soberanía tecnológica. En el siglo XXI, la región enfrenta el mismo dilema en nuevos sectores: litio, energía limpia, biotecnología y digitalización. La autonomía no consiste en nacionalizar recursos sin construir capacidades, sino en transformar la propiedad formal en poder material de decisión.

México ilustra este desafío. Su integración al mercado norteamericano le ofrece ventajas comerciales, pero también lo somete a dependencias tecnológicas y financieras. El país posee recursos estratégicos —litio, petróleo, biodiversidad, energía solar— y una base manufacturera avanzada, pero carece de un sistema de innovación robusto que los articule. Recuperar autonomía requiere un Estado con visión desarrolladora, capaz de usar la

interdependencia regional para fortalecer capacidades internas, no para profundizar la dependencia.

La autonomía estratégica, tanto en Europa como en Asia, demuestra que la soberanía contemporánea no se logra aislándose, sino participando activamente en la globalización desde posiciones de fortaleza. América Latina puede y debe aprender de esas experiencias: planificar su transición energética, coordinar políticas tecnológicas regionales y construir alianzas con múltiples centros de poder, sin subordinarse a ninguno.

En definitiva, la autonomía estratégica del siglo XXI no es un retorno al proteccionismo, sino un nuevo tipo de apertura: una apertura inteligente, que combina integración selectiva, acumulación de capacidades nacionales y cooperación regional. Para México y América Latina, esa es la condición indispensable para transformar la interdependencia en soberanía y la globalización en desarrollo.

## **Soberanía tecnológica y energética en el siglo XXI**

En el siglo XXI, la soberanía ya no se mide solo por el control territorial o por la capacidad militar. Los verdaderos fundamentos del poder nacional se encuentran en el dominio de la tecnología y la energía, los dos pilares que definen la capacidad de los Estados para producir, innovar y decidir su propio destino. Así como en el siglo XX la independencia política dependía del control sobre los hidrocarburos y la industria pesada, hoy la autonomía se juega en el terreno de los algoritmos, los datos, las baterías, los semiconductores y las energías limpias.

El conocimiento se ha convertido en la materia prima del desarrollo. Las economías que controlan la innovación tecnológica determinan no solo las condiciones del comercio, sino también los estándares de seguridad, salud, educación y comunicación. Las plataformas digitales, los sistemas de inteligencia artificial y las

redes de telecomunicación configuran un nuevo mapa del poder, en el que la información y los datos son los principales activos estratégicos.

El control de estas tecnologías está concentrado en pocas manos. Las corporaciones estadounidenses y chinas dominan el 80 % del mercado global de servicios digitales y de inteligencia artificial (Zuboff, 2019). Los países que no participan en el diseño de estas tecnologías quedan reducidos a consumidores o dependientes de infraestructuras y *softwares* extranjeros. La dependencia tecnológica se traduce así en vulnerabilidad política: quien controla los algoritmos controla las decisiones, la productividad y la información de las sociedades contemporáneas.

En este contexto, la soberanía tecnológica implica algo más que acceso a la tecnología. Significa desarrollar capacidades internas de investigación, producción y regulación. Europa ha comprendido esta urgencia y busca reducir su dependencia digital mediante el Digital Services Act y el European Chips Act. China construye una infraestructura tecnológica nacional bajo el programa Made in China 2025, mientras Estados Unidos refuerza su liderazgo con la CHIPS and Science Act. América Latina, en cambio, sigue rezagada: su gasto en investigación y desarrollo es en promedio inferior al 0,7 % del PIB, frente a más del 2 % en los países desarrollados y más del 4 % en Corea del Sur (OECD, 2023).

México se encuentra en una situación de paradoja. Posee un sector manufacturero sofisticado y una proximidad geográfica que le permite integrarse a las cadenas tecnológicas de América del Norte, pero carece de una estrategia de desarrollo científico y tecnológico propia. La dependencia de patentes extranjeras, la fragmentación del sistema de innovación y la falta de coordinación entre universidades, empresas y Estado impiden consolidar un ecosistema nacional de innovación. La soberanía tecnológica mexicana requiere una política pública deliberada que articule educación, industria y financiamiento, capaz de transformar su base manufacturera en una base de aprendizaje e innovación.

Pero la soberanía tecnológica no puede sostenerse sin un sector productivo propio. México ha desarrollado un aparato manufacturero amplio y diversificado, pero la mayor parte de su industria pertenece a corporaciones extranjeras que operan desde el territorio nacional, aunque no desde los intereses nacionales. La tecnología, las decisiones de inversión y el aprendizaje se concentran en las casas matrices fuera del país. La industria mexicana produce, pero no innova; exporta, pero no aprende. La ciencia nacional investiga sin empresas que demanden conocimiento, y las plantas industriales extranjeras producen sin recurrir a la ciencia mexicana. El resultado es una economía sin vasos comunicantes entre el conocimiento y la producción.

La autonomía tecnológica requiere reconstruir un núcleo manufacturero nacional capaz de generar aprendizaje propio y de vincularse con el sistema científico y universitario. Sin empresas mexicanas con capacidad de innovación, la política científica queda suspendida en el vacío. La soberanía no consiste solo en tener fábricas, sino en decidir qué y cómo se produce. Un país que manufactura sin aprender depende; un país que aprende mientras produce conquista autonomía.

La energía ha sido, y sigue siendo, el núcleo de la soberanía material de los Estados. En el siglo XX, el control del petróleo y la electricidad fue sinónimo de independencia política. En América Latina, las nacionalizaciones de Lázaro Cárdenas en México, de Getúlio Vargas en Brasil o de las revoluciones nacionalistas en Bolivia y Venezuela expresaron esa búsqueda de soberanía. Hoy, esa lucha se traslada a un nuevo terreno: el de la transición energética.

La sustitución de los combustibles fósiles por energías limpias redefine la geografía del poder. Las grandes potencias han iniciado una carrera por controlar los minerales críticos necesarios para la transición —litio, cobalto, níquel, cobre y tierras raras—. China domina el procesamiento de la mayoría de ellos; Estados Unidos y Europa intentan recuperar terreno mediante subsidios y políticas industriales verdes. América Latina, en particular el “triángulo

del litio” formado por Bolivia, Chile y Argentina, junto con México, posee algunas de las mayores reservas del mundo (Sovacool et al., 2020).

Sin embargo, la historia demuestra que la abundancia de recursos no garantiza soberanía. La llamada “maldición de los recursos” puede repetirse si los países exportan minerales sin procesar y sin desarrollar tecnología para su transformación. La soberanía energética del siglo XXI exige industrializar los recursos estratégicos y controlar la tecnología asociada a su explotación. No basta con nacionalizar el litio o mantener empresas públicas de energía; es necesario crear capacidad científica, alianzas tecnológicas y cadenas de valor locales que permitan convertir la riqueza natural en conocimiento aplicado.

México enfrenta este desafío con un doble frente. Por un lado, busca recuperar el control estatal de sectores estratégicos como la electricidad, los hidrocarburos y el litio. Por otro, necesita adaptarse a la transición energética global. La creación de LitioMx representa un paso simbólico hacia la soberanía, pero sin una estrategia de industrialización y de innovación, ese control formal puede quedar vacío. El futuro de PEMEX y la CFE dependerá de su capacidad para transformarse en actores tecnológicos, no solo extractivos o administrativos. El desafío no es mantener la propiedad, sino generar valor y conocimiento dentro del país.

La soberanía tecnológica y la soberanía energética son hoy dimensiones complementarias de un mismo proyecto: la soberanía productiva. Ambas requieren una visión estratégica del Estado y una coordinación estrecha entre política industrial, ciencia y educación. En la era de la inteligencia artificial y de la transición verde, los países que no inviertan en conocimiento y energía propia quedarán relegados a la periferia del sistema global.

Para América Latina, el dilema es claro: puede aprovechar su riqueza natural y su talento humano para convertirse en actor relevante de la nueva economía, o repetir la historia de dependencia extractiva. La soberanía tecnológica y energética no es una

cuestión retórica, sino la condición misma de la supervivencia política en el siglo XXI. México, por su ubicación, su base industrial y sus recursos naturales, está en una posición privilegiada para dar ese salto. Pero deberá hacerlo con una estrategia deliberada: invertir en ciencia, fortalecer sus instituciones públicas, crear alianzas internacionales equilibradas y, sobre todo, reconstruir un sector productivo nacional que sirva como puente entre la innovación y la soberanía. La independencia del futuro se decidirá menos en los discursos políticos que en la capacidad del país para producir, aprender y controlar los medios materiales de su propio desarrollo.

## **Estrategias para América Latina y México**

La soberanía en el siglo XXI no será el resultado de una ruptura con la globalización, sino de la capacidad de los Estados para insertarse estratégicamente en ella. En un mundo marcado por la rivalidad entre potencias, la transición energética y la revolución digital, América Latina tiene una nueva oportunidad de redefinir su papel histórico. El reto es no repetir el camino de la dependencia, sino transformar la interdependencia en autonomía, utilizando el comercio, la inversión y la cooperación como instrumentos de aprendizaje, innovación y poder.

El primer eje estratégico debe ser la reindustrialización verde y digital. La región necesita volver a producir, pero con un paradigma distinto al de la industrialización sustitutiva del siglo XX. La prioridad ya no es sustituir importaciones por protección arancelaria, sino crear capacidades tecnológicas propias en sectores vinculados a la transición energética y a la digitalización.

Esto requiere combinar tres políticas:

1. Aprovechar los recursos naturales estratégicos —litio, cobre, biodiversidad, energía solar y eólica— como base de una nueva industrialización.
2. Desarrollar cadenas de valor locales y regionales, que eviten la simple exportación de materias primas.
3. Invertir en ciencia, educación técnica y digitalización, para conectar los recursos naturales con la innovación tecnológica.

En este contexto, América Latina puede construir un modelo de desarrollo que combine sostenibilidad con autonomía, convirtiendo la transición verde en una fuente de valor agregado y no de extracción.

El segundo eje es la integración regional. Ningún país latinoamericano, por sí solo, puede enfrentar la escala tecnológica, financiera o geopolítica de las potencias. La autonomía del siglo XXI será colectiva o inexistente. América Latina necesita consolidar un mercado regional integrado que coordine sus cadenas productivas, armonice políticas industriales y aproveche las complementariedades de sus economías.

Organismos como la CELAC o el MERCOSUR deben asumir un papel más activo, trascendiendo las diferencias ideológicas para construir una agenda común basada en la cooperación productiva. La integración energética, el desarrollo de una infraestructura digital regional y la creación de fondos de inversión tecnológica pueden constituir los pilares de una soberanía compartida.

La experiencia de la Unión Europea demuestra que la cooperación no reduce la soberanía nacional; la amplía. En América Latina, una coordinación inteligente entre países permitiría negociar con mayor fuerza con actores externos, atraer inversiones bajo condiciones de transferencia tecnológica y establecer estándares propios en materia ambiental y tecnológica.

El tercer eje estratégico es la soberanía financiera. La región no podrá sostener una política industrial autónoma mientras dependa de los mercados financieros internacionales. Es necesario

reconstruir bancos de desarrollo sólidos, capaces de financiar la innovación y la infraestructura sin someterse a la lógica de la rentabilidad inmediata. El BNDES en Brasil y Nacional Financiera en México fueron ejemplos de esta función, pero ambos perdieron peso durante el ciclo neoliberal.

Asimismo, América Latina debe avanzar hacia mecanismos regionales de financiamiento, como un Banco del Sur reformado o un fondo latinoamericano de desarrollo sostenible, que movilice el ahorro interno y reduzca la dependencia del dólar y de los organismos multilaterales. En el mediano plazo, la cooperación con los BRICS y la creación de instrumentos financieros alternativos al FMI y al Banco Mundial podrían ofrecer nuevos márgenes de autonomía.

El cuarto eje es la política de conocimiento. La soberanía tecnológica no se construye con compras o convenios, sino con inversión sostenida en educación, ciencia e innovación. América Latina debe alcanzar al menos un 2 % del PIB en gasto en I+D en la próxima década, articulando universidades, empresas públicas y centros de investigación. La educación técnica y digital debe convertirse en prioridad nacional.

México, en particular, necesita un sistema nacional de innovación que vincule a la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti), las universidades, las empresas y los ministerios sectoriales en torno a misiones de desarrollo específicas: movilidad eléctrica, energías limpias, inteligencia artificial aplicada y biotecnología. La ciencia no puede seguir siendo un ámbito separado de la producción; debe convertirse en su motor.

Finalmente, todas estas estrategias dependen de un Estado capaz de coordinar, disciplinar y sostener el desarrollo. América Latina no carece de recursos, sino de Estados con visión de largo plazo. La soberanía del siglo XXI exige Estados desarrolladores, autónomos y legitimados socialmente, que actúen como arquitectos de la transición y no como administradores de la dependencia.

En México, esto implica recuperar las capacidades de planificación, fortalecer la banca pública, reconstruir la coordinación entre ciencia y producción, y condicionar los incentivos al desempeño. La integración norteamericana debe convertirse en plataforma de aprendizaje, no en frontera de subordinación. Si el país logra combinar su posición estratégica con una política industrial e innovadora, podrá traducir la interdependencia en soberanía.

En síntesis, América Latina y México deben aspirar a una soberanía inteligente, entendida como la capacidad de insertarse activamente en la globalización con autonomía de decisión, dominio tecnológico y cohesión social. No se trata de aislarse, sino de construir poder propio en los sectores que definen el futuro: energía, conocimiento y producción avanzada.

El siglo XXI ofrece una ventana histórica. La crisis del neoliberalismo y la transición global abren espacio para proyectos nacionales y regionales de desarrollo soberano. Pero la oportunidad no durará indefinidamente: las reglas del nuevo orden se están escribiendo ahora, y quienes no participen en su diseño quedarán sujetos a ellas. América Latina puede ser periferia o protagonista. México, por su historia y su potencial, tiene la posibilidad —y la responsabilidad— de liderar esa transformación.

## **Conclusiones**

La soberanía ha sido, desde los orígenes de la modernidad política, el principio que define la autonomía de los Estados. En el siglo XXI, sin embargo, ese concepto ha sufrido una transformación profunda. En un mundo interdependiente, digitalizado y multipolar, la soberanía ya no consiste en aislarse del sistema global, sino en ser capaz de decidir dentro de él. No se trata de levantar muros, sino de construir capacidades: dominar la energía, la tecnología y el conocimiento que permiten orientar el desarrollo conforme al interés nacional.

El recorrido de este capítulo muestra que la soberanía contemporánea debe entenderse como una capacidad relacional. Los Estados son soberanos en la medida en que controlan su inserción en las redes globales de producción, finanzas y tecnología. Quien depende de otros para generar energía, diseñar sus sistemas digitales o financiar su gasto público carece de soberanía material, aunque conserve la formal. En este sentido, la independencia política solo adquiere sentido cuando se sustenta en la autonomía productiva, tecnológica y energética.

Europa y Asia ofrecen lecciones complementarias sobre cómo construir soberanía dentro de la interdependencia. La Unión Europea lo hace mediante la cooperación institucional y la planificación colectiva; Asia Oriental, mediante el aprendizaje tecnológico y la disciplina industrial. Ambas experiencias demuestran que la autonomía no surge del aislamiento, sino de la voluntad política y de la continuidad institucional. Las naciones que escaparon de la dependencia lo lograron porque el Estado asumió un papel activo en la coordinación del desarrollo, disciplinó a las élites y apostó por la innovación.

América Latina, en cambio, sigue atrapada en un ciclo de vulnerabilidad y fragmentación. Su soberanía formal convive con una dependencia estructural en los planos financiero, tecnológico y energético. La apertura comercial, la desindustrialización y la captura del Estado por intereses rentistas han debilitado la capacidad de los gobiernos para definir estrategias propias. El desafío no consiste en renegar de la globalización, sino en reconstruir las herramientas de la soberanía nacional: la planificación, la banca de desarrollo, la ciencia pública, la cooperación regional y la disciplina productiva.

México encarna este dilema con especial claridad. Posee una base manufacturera avanzada, recursos energéticos y una posición geopolítica estratégica, pero carece de un proyecto integral de autonomía. La integración norteamericana ha traído crecimiento exportador, pero no desarrollo soberano. El *nearshoring* podría

ofrecer una oportunidad para revertir esa tendencia, siempre que se traduzca en contenido tecnológico, innovación nacional y fortalecimiento del Estado. La soberanía mexicana del siglo XXI no depende de cerrarse al mundo, sino de usar la apertura como instrumento de poder.

El nuevo horizonte de la soberanía debe articular tres dimensiones inseparables:

- Soberanía energética, basada en el control de los recursos naturales y en la capacidad para producir y almacenar energía limpia.
- Soberanía tecnológica, fundada en la ciencia, la innovación y el dominio de las infraestructuras digitales.
- Soberanía social y política, sustentada en la legitimidad democrática, la cohesión interna y la capacidad del Estado para representar el interés colectivo.

Estas tres dimensiones convergen en un mismo punto: la necesidad de un Estado desarrollador, legítimo y estratégico, capaz de transformar la interdependencia global en instrumento de autonomía nacional. Sin ese Estado —técnico, profesional y con horizonte histórico—, la soberanía se reduce a discurso; con él, puede convertirse en proyecto civilizatorio.

El siglo XXI no elimina la posibilidad de soberanía, pero redefine sus condiciones. Las potencias que dominan el sistema no lo hacen por su tamaño territorial o militar, sino por su control sobre la energía, la información y la innovación. Si América Latina y México aspiran a un lugar digno en ese orden, deben concebir la soberanía no como nostalgia del pasado, sino como tarea del futuro: construir poder propio en el terreno del conocimiento, la producción y la cooperación.

La historia enseña que los pueblos que renuncian a pensar su destino terminan viviendo bajo el destino de otros. En su sentido más profundo, la soberanía no es solo independencia política: es la

capacidad de imaginar y realizar un proyecto de nación. Esa es la tarea pendiente para México y para América Latina, y el punto de partida de toda estrategia de desarrollo en el siglo XXI.

La soberanía será posible solo cuando México reconstruya un tejido productivo propio que vincule industria, ciencia y Estado. La independencia tecnológica no se compra ni se decreta: se produce en los talleres, los laboratorios y las fábricas donde una nación aprende a fabricar su futuro.



## **Parte III. Innovación y el caso mexicano**



## CAPÍTULO X

# Innovación evolutiva: la nueva frontera de la soberanía

### **La innovación como proceso evolutivo**

Desde los orígenes de la economía política, el cambio técnico ha sido el motor oculto del desarrollo. Smith y Marx lo entendieron como fuerza estructurante de la riqueza de las naciones, pero la economía neoclásica lo relegó a una variable exógena, subordinada a modelos de equilibrio. Durante más de un siglo, el pensamiento económico dominante imaginó la economía como un mecanismo autorregulado, donde los agentes maximizan beneficios bajo condiciones de información perfecta. En ese universo ideal, no hay historia, no hay incertidumbre, no hay aprendizaje. El progreso técnico aparece como una perturbación externa, no como el corazón del proceso productivo.

La teoría evolutiva de la economía —de raíces schumpeterianas— surgió precisamente para romper esa camisa de fuerza. Schumpeter (1934) mostró que la innovación es una fuerza disruptiva que destruye el equilibrio y crea uno nuevo: la destrucción

creativa como forma natural del capitalismo. Nelson y Winter (1982) retomaron esa intuición y la convirtieron en una teoría formal del cambio económico. Las empresas, sostuvieron, no son autómatas racionales que maximizan beneficios, sino organismos que aprenden, adaptan rutinas y evolucionan. La economía, más que un sistema de precios en equilibrio, es un ecosistema de aprendizaje continuo.

En esta visión, el comportamiento económico se rige por lo que Herbert Simon llamó racionalidad limitada: los individuos y las organizaciones actúan con información imperfecta y capacidad cognitiva restringida, por lo que se apoyan en reglas heurísticas y procedimientos prácticos. El conocimiento productivo, además, es en gran medida tácito —como explicó Michael Polanyi (1967)—: se aprende haciendo, no leyendo. Las habilidades y las rutinas organizacionales son el vehículo de ese conocimiento tácito. Son la memoria colectiva de las empresas, donde la experiencia se acumula y se transmite.

Cada vez que una empresa fabrica un producto, ajusta un proceso o resuelve un problema técnico, aprende algo. Ese aprendizaje se codifica en rutinas que, a su vez, se convierten en el punto de partida para nuevos aprendizajes. El cambio técnico no es una ruptura exógena, sino un proceso acumulativo de ensayo y error, de adaptación y mutación. La innovación, desde esta perspectiva, no es un salto aislado de genialidad, sino la forma en que una organización evoluciona. Como señala Nelson, “la competencia capitalista es un proceso de selección darwiniana entre rutinas productivas, no entre precios abstractos”

El carácter evolutivo de la economía implica que las capacidades productivas —y con ellas, la autonomía tecnológica— se construyen dentro de las empresas manufactureras nacionales. Cada firma que diseña, ensambla y perfecciona sus propios productos acumula lo que Richard Nelson y Sidney Winter denominaron capacidades operativas: repertorios de conocimiento técnico y organizacional que permiten reproducir y mejorar

un desempeño productivo. Cuando esas capacidades se reconfiguran deliberadamente para adaptarse al cambio tecnológico, se transforman en capacidades dinámicas, concepto que Helfat (1994, 2018) y Teece (2007) desarrollaron como el núcleo de la innovación sostenida.

Pero esas capacidades no existen en el vacío: se acumulan históricamente dentro de sectores industriales propios. Son el resultado de un aprendizaje social prolongado que combina experiencia práctica, instituciones estables y políticas deliberadas de fomento. Sin sectores manufactureros nacionales, no hay organismos donde ocurra esa evolución. El conocimiento no se acumula en el territorio, sino que se desplaza con las corporaciones que lo generan. Las economías que no controlan sus empresas productoras quedan excluidas del proceso de aprendizaje que da origen a la innovación.

México y buena parte de América Latina ilustran esta paradoja. Poseen fábricas, pero no empresas nacionales capaces de absorber y transformar conocimiento. La manufactura se realiza, pero el aprendizaje ocurre en otro lugar. Las rutinas tecnológicas, el diseño de los procesos y la experimentación —la esencia del progreso técnico— están bajo control extranjero. Las filiales ensamblan, pero no aprenden; operan, pero no evolucionan. El país participa en la producción global, pero está ausente del proceso evolutivo que impulsa la frontera tecnológica.

Como advirtieron Freeman (1991) y Dosi (1988), el desarrollo económico depende de la capacidad de un país para endogeneizar el aprendizaje: transformar la imitación en innovación. América Latina no lo ha logrado porque su estructura productiva no genera acumulación tecnológica propia. Sin manufactura nacional, no hay memoria productiva ni trayectoria tecnológica. La dependencia no es solo una cuestión de propiedad, sino de evolución: una economía sin sectores industriales nacionales queda fuera del proceso de selección y mutación que define al capitalismo avanzado.

Así se entiende por qué el rezago tecnológico de México persiste, incluso en presencia de inversión extranjera. La evolución industrial se da en otro lugar: las rutinas se perfeccionan en Detroit, Stuttgart o Seúl, mientras en México solo se ejecutan. La consecuencia es una economía sin trayectoria, donde cada generación repite aprendizajes que nunca se acumulan. En términos evolutivos, el país no tiene herencia: produce sin memoria, innova sin continuidad, crece sin aprender.

La soberanía tecnológica, por tanto, no se mide por el volumen de exportaciones, sino por la capacidad de aprender de la propia producción. Las naciones que dominan la manufactura dominan el aprendizaje; las que no, quedan atrapadas en la dependencia. En este sentido, América Latina no solo está subordinada económicamente: está biológicamente excluida del proceso evolutivo del capitalismo. Carece de empresas que muten, de rutinas que se transmitan y de instituciones que retengan el conocimiento generado. En la escala global, no participa en la competencia por innovar, sino en la competencia por ensamblar.

## **Habilidades, rutinas y conocimiento organizacional**

Toda innovación comienza con una habilidad. Pero una habilidad no es un cálculo: es una forma de conocimiento encarnado, resultado de la práctica y de la experiencia acumulada. Michael Polanyi lo expresó con una frase que se ha vuelto central en la economía evolutiva: sabemos más de lo que podemos decir. El conocimiento técnico que sostiene la producción es en gran parte tácito: se aprende haciendo, se transmite observando y se perfecciona corrigiendo errores. Es un conocimiento que se guarda en los cuerpos, en los reflejos y en los procedimientos rutinarios de las personas y de las organizaciones.

Las empresas son, en esencia, organizaciones de conocimiento tácito. En ellas, las habilidades individuales se integran en

rutinas colectivas que coordinan la producción y estructuran la memoria de la organización. Nelson y Winter (1982) mostraron que esas rutinas son el equivalente económico de los genes en la biología: patrones de comportamiento que se reproducen, se adaptan y mutan con el tiempo. Gracias a ellas, las empresas no improvisan cada acción, sino que aprenden de su pasado. Las rutinas son la continuidad del conocimiento; su evolución, el mecanismo del cambio tecnológico.

Herbert Simon (1959) señaló que las decisiones económicas no se toman en condiciones de información perfecta, sino dentro de organizaciones que limitan la incertidumbre a través de reglas, jerarquías y procedimientos. Las rutinas cumplen esa función: canalizan la complejidad, reducen la necesidad de deliberación y convierten la experiencia en respuesta automática. De ahí su importancia: sin rutinas, las empresas serían incapaces de operar, pero también incapaces de aprender. La innovación no surge del cálculo racional, sino de la acumulación de rutinas que se modifican cuando enfrentan nuevos problemas.

En este sentido, las rutinas organizacionales no son la negación del cambio, sino su condición. Una empresa innova no porque rompa con su pasado, sino porque lo transforma. Cada mejora de proceso, cada ajuste de diseño o cada solución técnica exitosa se convierte en una nueva rutina que, a su vez, sirve de base para la siguiente innovación. Este proceso de aprender haciendo (Arrow, 1962) es el núcleo de la evolución industrial: un ciclo continuo de repetición, error, ajuste y mejora que acumula conocimiento en la práctica productiva.

La memoria de una organización no está en los manuales, sino en su gente, en la forma en que sabe coordinar, responder y producir. Por eso, cuando una empresa desaparece, el país pierde algo más que capital: pierde conocimiento. Pierde una parte de su capacidad de aprender. En economías donde las empresas manufactureras son nacionales, la experiencia de cada trabajador, ingeniero y técnico se integra a un acervo de rutinas y habilidades

que constituyen la base del aprendizaje nacional. Cuando las empresas son extranjeras, ese acervo se disuelve: la memoria productiva pertenece a otro sistema evolutivo.

Nelson y Winter mostraron que las rutinas organizacionales cumplen tres funciones evolutivas: son memoria, porque conservan conocimiento; son tregua, porque estabilizan las relaciones internas y reducen conflictos; y son mecanismo de selección, porque solo las rutinas exitosas sobreviven a la competencia. En el largo plazo, las empresas que mejor aprenden son las que prosperan. Pero para que esa selección beneficie a un país, las empresas deben ser suyas: deben pertenecer a su sistema institucional, a su estructura de incentivos y a su cultura tecnológica.

Ahí radica el dilema latinoamericano. México y América Latina no carecen de talento ni de ingenieros; carecen de empresas nacionales capaces de retener y multiplicar el conocimiento aprendido. Las filiales extranjeras funcionan como islas de productividad sin conexión evolutiva con el entorno. Enseñan procedimientos, pero no transfieren las rutinas que los generan; entrenan operarios, pero no forman innovadores. El aprendizaje ocurre, pero no se acumula. Cada generación repite el mismo proceso porque el país no tiene dónde guardar su experiencia.

En los países que dominaron la industrialización —de Alemania a Corea del Sur—, las empresas manufactureras sirvieron como escuelas tecnológicas donde el conocimiento se institucionalizó. Cada mejora de proceso se convertía en una rutina nacional; cada innovación, en una capacidad que podía ser transmitida. En cambio, las economías dependientes se quedaron en la periferia del aprendizaje global: ensamblan productos, pero no diseñan rutinas; aplican tecnología, pero no la producen. Son parte del sistema productivo mundial, pero no del sistema evolutivo que lo impulsa.

Por eso, la ausencia de una burguesía manufacturera nacional no es un problema de propiedad, sino de evolución. Sin empresas que aprendan, no hay acumulación de capacidades; sin

acumulación, no hay trayectoria tecnológica; y sin trayectoria, no hay soberanía. La innovación, entendida desde la perspectiva evolutiva, no es una serie de saltos geniales, sino un proceso histórico que requiere continuidad. En México, esa continuidad se rompe cada vez que el aprendizaje ocurre fuera del país.

De ahí que la tarea de reconstruir un sistema nacional de innovación no consista en crear programas aislados o fondos dispersos, sino en recuperar los espacios donde el conocimiento se acumula: las empresas nacionales manufactureras, las instituciones técnicas, las agencias de desarrollo y los bancos de fomento. Solo en ese ecosistema puede desarrollarse el proceso evolutivo que convierte la experiencia en poder productivo y la producción en soberanía.

## **Capacidades dinámicas y exclusión evolutiva en América Latina**

En la teoría evolutiva, la innovación no es un acto de inspiración individual, sino el resultado de una acumulación institucional de experiencia. Las empresas que sobreviven no son las que maximizan beneficios en el corto plazo, sino las que aprenden a modificar su comportamiento y sus rutinas para adaptarse al cambio. En ese sentido, la competencia capitalista no selecciona a los más eficientes, sino a los más capaces de aprender. Richard Nelson y Sidney Winter lo expresaron con claridad: la evolución económica es un proceso de selección entre rutinas organizacionales, no entre agentes abstractos.

Sobre esa base se construye el concepto de capacidades dinámicas. David Teece y Constance Helfat han mostrado que las empresas desarrollan tres tipos de capacidades: las operativas, que les permiten reproducir su producción; las dinámicas, que les permiten modificarla; y las estratégicas, que coordinan el cambio organizacional y tecnológico. Las capacidades dinámicas son,

en palabras de Winter, “rutinas de alto nivel” que hacen posible aprender a aprender: detectar oportunidades, absorber conocimiento externo, reconfigurar activos y crear nuevos productos o procesos. En otras palabras, son el ADN del cambio tecnológico sostenido.

El desarrollo de esas capacidades no se improvisa. Requiere trayectoria, continuidad y control nacional. Las empresas que dependen del exterior para su tecnología o financiamiento carecen del poder de decidir qué aprender y cómo hacerlo. La dependencia tecnológica no consiste solo en importar maquinaria, sino en importar las rutinas y decisiones que definen el rumbo de la innovación. La empresa extranjera decide dónde invertir, qué mejorar y qué dejar obsoleto; la filial local ejecuta. No hay selección local de rutinas ni acumulación de capacidades propias.

Por eso, América Latina —y México en particular— se encuentra excluida del proceso evolutivo que define al capitalismo contemporáneo. Sus fábricas producen, pero no evolucionan; sus ingenieros operan, pero no diseñan; sus universidades investigan, pero rara vez se conectan con la producción. Las capacidades dinámicas que sustentan el progreso tecnológico —la habilidad para transformar el conocimiento en innovación— pertenecen a las corporaciones globales, no a los países donde estas producen. El resultado es una forma sofisticada de dependencia: una periferia integrada al aparato productivo mundial, pero desconectada del aprendizaje que lo impulsa.

El caso de México es emblemático. Las grandes plantas automotrices o electrónicas instaladas en su territorio exhiben altos niveles de eficiencia, pero no de autonomía. Operan con rutinas importadas y con escaso margen de experimentación. Las decisiones sobre diseño, insumos o procesos se toman en Detroit, Stuttgart o Tokio; en México solo se implementan. La fábrica se vuelve un enclave de productividad sin trayectoria evolutiva. No hay mutación ni selección local de rutinas; la evolución ocurre en otro país.

Esto explica por qué el *nearshoring*, sin una política deliberada de acumulación tecnológica, reproducirá el mismo patrón. Si México no posee empresas nacionales capaces de absorber conocimiento, integrar proveedores locales y transformar la experiencia en innovación, el traslado de plantas solo ampliará la dependencia. El país ensamblará más, pero aprenderá lo mismo. La integración global, sin aprendizaje endógeno, no genera evolución; al contrario, consolida una forma más profunda de subordinación estructural.

Las economías del Este Asiático siguieron la ruta opuesta. Corea del Sur, Taiwán o Singapur no solo atrajeron inversión extranjera: la utilizaron como instrumento de aprendizaje. Impusieron requisitos de contenido local, condicionaron subsidios al desempeño exportador y crearon bancos de desarrollo que financiaban la innovación nacional. Cada política estaba orientada a un objetivo evolutivo: acumular capacidades dinámicas propias. Las empresas nacionales, aun cuando empezaron imitando, aprendieron a mutar y a generar conocimiento. De esa forma, su participación en las cadenas globales no las subordinó, sino que las fortaleció.

En América Latina, en cambio, el modelo de apertura pasiva disolvió los circuitos de aprendizaje. Las privatizaciones fragmentaron las industrias, los bancos de desarrollo fueron debilitados y los institutos tecnológicos quedaron desconectados del aparato productivo. El resultado es una estructura productiva sin evolución propia: una economía sin herencia tecnológica. Como subraya Giovanni Dosi, la innovación no se difunde automáticamente, se construye socialmente; y sin instituciones que la retengan, el conocimiento se fuga con cada contrato, cada patente o cada traslado de planta.

La ausencia de sectores manufactureros nacionales rompe la continuidad del aprendizaje y destruye el núcleo del proceso evolutivo. Un país sin empresas propias carece de mecanismos de mutación y selección internos; depende de decisiones

tecnológicas ajenas y, por tanto, no puede orientar su trayectoria. El desarrollo se convierte en un proceso importado: se produce dentro del territorio, pero no dentro del sistema nacional. La economía funciona, pero no aprende.

Este es el rasgo más profundo de la dependencia contemporánea: la exclusión del proceso evolutivo del capitalismo global. América Latina no solo exporta materias primas o ensambla manufacturas; exporta su capacidad de aprender. Cada vez que una filial extranjera introduce una mejora, el conocimiento se acumula en la matriz, no en la economía local. Las naciones periféricas quedan, así, condenadas a repetir rutinas sin modificarlas, a trabajar dentro de un sistema que evoluciona fuera de ellas.

La soberanía tecnológica, en consecuencia, no puede construirse sobre la base de plantas foráneas o de transferencias pasajeras de tecnología. Solo puede surgir de la consolidación de empresas nacionales capaces de aprender, de equivocarse, de experimentar y de acumular su propia experiencia. En la economía evolutiva, esa es la forma contemporánea del poder: la capacidad de aprender por cuenta propia y de decidir el rumbo de la innovación. Sin ella, la independencia política es insuficiente y la globalización se convierte en una nueva forma de tutela.

## **Instituciones, sistemas de innovación y coevolución**

Toda economía que aprende lo hace dentro de un entramado institucional. Las capacidades de las empresas no surgen en el vacío: dependen de la estructura de incentivos, de las redes de colaboración y de las políticas públicas que definen su entorno. Desde la perspectiva evolutiva, el cambio tecnológico no es solo resultado de la competencia entre empresas, sino de la interacción entre estas y el conjunto de instituciones —universidades, agencias estatales, mercados financieros, centros de investigación— que

conforman lo que Christopher Freeman y Bengt-Åke Lundvall denominaron sistemas nacionales de innovación.

En estos sistemas, la innovación es un proceso de coevolución entre tecnología e instituciones. Las empresas experimentan y aprenden; el Estado coordina y financia; las universidades generan conocimiento y lo difunden. Cada actor cumple una función distinta, pero complementaria, dentro de un ciclo de aprendizaje colectivo. Las instituciones exitosas son aquellas que logran articular esos procesos de manera estable a lo largo del tiempo. Por eso, como señalaba Freeman, los avances tecnológicos de cada época han requerido marcos institucionales específicos: el capitalismo industrial del siglo XIX se apoyó en los bancos nacionales y en los institutos de ingeniería; el capitalismo del siglo XX, en los laboratorios corporativos y en las políticas de ciencia y tecnología; el capitalismo digital del siglo XXI, en las universidades emprendedoras y en la cooperación público-privada.

En la visión evolutiva, la economía y las instituciones coevolucionan. Richard Nelson y Giovanni Dosi han mostrado que los sistemas productivos no se adaptan automáticamente a las nuevas tecnologías; se transforman mediante un proceso de retroalimentación entre cambio técnico y cambio institucional. Una innovación altera los incentivos, modifica la estructura de las empresas y crea demandas políticas de reforma; a su vez, las nuevas reglas y políticas estimulan o bloquean el desarrollo tecnológico. La historia de la industrialización es, por tanto, una historia de aprendizaje institucional tanto como productivo.

En los países que alcanzaron autonomía tecnológica —de Alemania a Japón y Corea del Sur—, la coevolución entre Estado, ciencia y empresa generó una trayectoria acumulativa. Las instituciones de educación técnica y las agencias de fomento industrial no fueron creadas como aparatos administrativos, sino como engranajes de un sistema de aprendizaje nacional. Alemania integró sus *Technische Hochschulen* con la industria química y eléctrica, produciendo la sinergia entre investigación científica

y manufactura que dio origen a Siemens, Bayer y AEG. Japón desarrolló, a través del MITI, un sistema de planificación industrial capaz de coordinar la inversión privada, la investigación pública y la política comercial. Corea del Sur replicó esa arquitectura institucional, combinando bancos de desarrollo, universidades técnicas y conglomerados nacionales en un mismo ecosistema de innovación.

En todos esos casos, el Estado funcionó como arquitecto del proceso evolutivo. No planificó los resultados, pero sí las condiciones del aprendizaje: financiamiento estable, continuidad institucional y disciplina empresarial. Las empresas, por su parte, asumieron la innovación como estrategia de supervivencia y no como excepción. El resultado fue un ciclo virtuoso de acumulación: la tecnología generaba nuevas capacidades, las capacidades impulsaban nuevas políticas, y las políticas alimentaban la siguiente generación tecnológica. Esa retroalimentación entre empresa e institución es la forma superior del desarrollo.

América Latina siguió el camino opuesto. Desde los años ochenta, la liberalización económica destruyó los vínculos entre ciencia, industria y Estado que se habían construido durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones. Las universidades públicas se separaron del aparato productivo; los bancos de desarrollo perdieron su función estratégica; y los institutos de investigación fueron desplazados por agencias fragmentadas sin misión coordinada. En lugar de consolidar un sistema nacional de innovación, se creó un mosaico de programas dispersos, dependientes de presupuestos inestables y de ciclos políticos de corto plazo.

El resultado fue la ruptura del proceso de coevolución. El cambio tecnológico dejó de tener un soporte institucional propio y pasó a depender de las dinámicas globales de las corporaciones extranjeras. Las políticas científicas se concentraron en financiar becas y publicaciones, pero no en construir capacidades productivas; las políticas industriales se limitaron a atraer

inversión, sin exigir transferencia tecnológica. México es un caso paradigmático: su aparato científico creció en número de investigadores, pero sin industria que absorbiera ese conocimiento; su aparato industrial creció en exportaciones, pero sin ciencia que lo sostuviera. La ciencia y la producción se volvieron dos mundos paralelos: uno nacional, otro extranjero.

Como subrayaron Pyka y Saviotti (2018), los sistemas de innovación son organismos vivos: evolucionan, se adaptan y aprenden. Cuando se interrumpe la interacción entre sus componentes, el sistema entra en entropía. Eso es lo que ha ocurrido en América Latina: una pérdida de coherencia evolutiva. Los actores existen —universidades, centros de investigación, agencias de fomento—, pero no funcionan como un sistema. No hay continuidad, coordinación ni propósito. Y sin propósito, no hay aprendizaje colectivo.

En la historia del desarrollo, las instituciones no han sido neutrales: han sido instrumentos de poder. Como recordó Carlota Pérez (2002, 2014), cada revolución tecnológica produce una nueva arquitectura institucional que define quién aprende y quién depende. La transición digital y energética actual no será la excepción: los países que logren construir sistemas de innovación propios definirán su futuro; los que no, quedarán relegados a proveer recursos, datos y mano de obra para las plataformas globales. América Latina, si no reconstruye sus instituciones de aprendizaje, se convertirá en la periferia cognitiva del nuevo capitalismo.

De ahí que el desafío no consista solo en modernizar las instituciones, sino en reconstruir la coevolución entre conocimiento y producción. El Estado debe recuperar su función estratégica: coordinar el sistema de innovación, asegurar financiamiento estable y vincular la ciencia con la industria. Las universidades deben reorientarse hacia misiones nacionales, y las empresas, aprender a ver la innovación no como un costo, sino como el

camino hacia la autonomía. Solo así será posible recuperar el proceso evolutivo que hace del aprendizaje una forma de soberanía.

## **Soberanía tecnológica y el retorno del aprendizaje nacional**

El aprendizaje es el hilo oculto de toda soberanía. Ninguna nación ha alcanzado autonomía económica sin construir un aparato productivo capaz de aprender de su propia experiencia. En la historia del desarrollo, el poder no ha estado en la acumulación de capital, sino en la acumulación de capacidades. Los países que lograron dominar la manufactura dominaron también la innovación, la energía y la tecnología; los que renunciaron a producir, terminaron subordinados a quienes lo hicieron.

La teoría evolutiva permite comprender por qué. Las economías no progresan por equilibrio, sino por mutación; no por eficiencia estática, sino por aprendizaje acumulativo. Cada avance técnico modifica las rutinas, redefine los sectores y genera nuevas instituciones. Esa capacidad de mutar —de absorber conocimiento y transformarlo en poder productivo— es lo que distingue a las economías soberanas de las dependientes. En términos de Nelson y Winter, el desarrollo consiste en aprender a aprender: construir las rutinas y las instituciones que permiten innovar de manera continua.

México y América Latina han permanecido al margen de ese proceso. Su apertura comercial integró sus territorios a la producción mundial, pero no a su evolución tecnológica. Al carecer de sectores manufactureros nacionales, sus economías quedaron excluidas del proceso de aprendizaje que define al capitalismo avanzado. Las filiales extranjeras producen, pero no enseñan; operan, pero no transmiten sus rutinas. El país trabaja dentro del sistema global, pero el conocimiento se acumula fuera de él.

La dependencia contemporánea es, en esencia, una exclusión del proceso evolutivo.

La reconstrucción de la soberanía tecnológica exige revertir esa exclusión. No basta con atraer inversión o ampliar exportaciones: hay que crear las condiciones para que el conocimiento se acumule localmente. Ello implica una estrategia deliberada de reconstrucción institucional, financiera y productiva. La innovación no florece en el vacío: necesita un ecosistema coherente de empresas nacionales, universidades técnicas, centros de investigación y bancos de desarrollo que actúen como órganos de un mismo cuerpo. Esa articulación —la coevolución entre conocimiento y producción— es la que permite transformar la experiencia industrial en aprendizaje nacional.

El Estado es el único actor capaz de reconstruir ese sistema. Su papel no consiste en sustituir al mercado, sino en darle dirección; no en controlar la economía, sino en orientarla hacia objetivos de largo plazo. Un Estado desarrollador moderno debe combinar planificación estratégica con legitimidad democrática, financiamiento con disciplina, y visión con continuidad. La política industrial del siglo XXI no puede limitarse a subsidios dispersos ni a programas de innovación desconectados del tejido productivo. Debe ser una política de aprendizaje, capaz de vincular ciencia, tecnología e industria en torno a misiones nacionales: energías limpias, electromovilidad, biotecnología, digitalización y soberanía alimentaria.

El aprendizaje tecnológico no se improvisa; se cultiva. Los países que lo lograron —de Alemania a Corea del Sur— construyeron burocracias técnicas estables, sistemas financieros nacionales y universidades orientadas a la producción. Cada avance industrial fue acompañado por un fortalecimiento institucional equivalente. América Latina, en cambio, sustituyó esa construcción paciente por una fe incondicional en el mercado. El resultado fue una desarticulación profunda entre conocimiento y

desarrollo: un continente con científicos sin industria e industrias sin ciencia.

La tarea del futuro consiste en volver a unir esas piezas. La soberanía tecnológica no significa autarquía, sino autonomía para decidir el rumbo del aprendizaje. Significa poder definir las prioridades tecnológicas, controlar los medios de producción del conocimiento y orientar la inserción internacional desde una posición de fuerza. Requiere, como advirtió Carlota Pérez, combinar la “visión del Estado emprendedor” con la “coherencia institucional” que convierte la innovación en proceso social.

En este sentido, la política industrial del siglo XXI debe ser una política evolutiva. Debe reconocer que el conocimiento se acumula gradualmente, que las capacidades se construyen mediante la práctica y que el progreso técnico depende de la interacción entre empresa, Estado y sociedad. No se trata de diseñar un modelo perfecto, sino de crear las condiciones para que las instituciones aprendan, corrijan y mejoren. El objetivo no es evitar el error, sino aprender de él. El desarrollo no es una línea recta, sino una trayectoria evolutiva que combina experimentación, retroalimentación y adaptación continua.

México tiene las bases para emprender ese camino: una comunidad científica consolidada, un sector industrial con potencial y una tradición estatal que, pese a las reformas neoliberales, conserva capacidad de acción. Lo que falta es articular esos elementos bajo una visión de largo plazo. La soberanía tecnológica comenzará cuando el país recupere la confianza en su capacidad de aprender. Y aprender, en el sentido más profundo, significa reconstruir la continuidad entre conocimiento y producción, entre educación y trabajo, entre el Estado y la sociedad.

La independencia del futuro no se medirá por el control territorial ni por el saldo comercial, sino por la capacidad de un país para dominar los procesos que determinan su inserción en el mundo. La soberanía tecnológica es, en última instancia, la

forma moderna de la emancipación nacional: el poder de decidir qué producir, cómo hacerlo y para qué hacerlo.

México no parte de cero. Tiene historia, talento y recursos. Lo que necesita es una estrategia de aprendizaje nacional, un Estado que piense y una sociedad que crea en su propio conocimiento. Porque, en el fondo, la soberanía tecnológica no es un punto de llegada, sino un proceso de aprendizaje continuo: el retorno del conocimiento como fuerza motriz del desarrollo y como fundamento del futuro.



## CAPÍTULO XI

# México: entre la soberanía posible y la dependencia persistente

### **La industrialización truncada y la ilusión de la modernización**

La historia económica de México es la de una industrialización inconclusa. Desde la Revolución mexicana hasta los años setenta, el país intentó construir una autonomía productiva que combinara crecimiento con soberanía. Durante el desarrollo estabilizador (1958-1970) el PIB creció a una tasa media de 6,6 % anual y la industria manufacturera duplicó su participación en el producto (INEGI, Cuentas Nacionales, 2022). Pero, como señaló Fernando Fajnzylber (1983), aquel modelo fue una industrialización trunca: dependiente de tecnología importada y con escasa articulación entre ciencia, educación y producción. El país logró producir más, pero no aprendió a producir mejor.

La crisis de la deuda de 1982 cerró ese ciclo y dio origen a un experimento de apertura que transformó por completo el aparato productivo. Las reformas inspiradas en el Consenso de

Washington apostaron a que la liberalización comercial y la inversión extranjera sustituirían la función coordinadora del Estado. En 1986 México ingresó al GATT, y en 1994 firmó el TLCAN, con la promesa de que la integración al mercado norteamericano traería transferencia tecnológica y convergencia de productividad. Esa promesa nunca se cumplió.

De acuerdo con la OCDE (2023a), México presenta un contenido foráneo en sus exportaciones del 35 %, superior al promedio de la OCDE (26,7 %). En sectores clave como electrónica y equipo de cómputo, el componente importado supera el 70 %, y en el automotriz, ronda el 50 % (OCDE, 2023). Ello significa que buena parte del valor exportado se origina fuera del país: la producción ocurre en México, pero la innovación y las utilidades se generan en el extranjero.

El programa IMMEX —pilar de la manufactura orientada a la exportación— contaba en 2023 con 6 550 establecimientos y aportaba alrededor de dos tercios del total de las exportaciones nacionales. Su éxito operativo convive con una limitación estructural: al no exigir contenido nacional ni desarrollo de ingeniería local, integra al país a las cadenas globales de valor sin integrarlo al proceso de aprendizaje (CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional, 2023).

La liberalización financiera siguió el mismo patrón. Tras la crisis bancaria de 1995, la banca mexicana fue adquirida por corporaciones internacionales. Hoy, siete bancos concentran cerca del 85 % de los activos del sistema, y cinco de ellos son filiales de grupos extranjeros —BBVA, Santander, Citi, HSBC y Scotiabank— (U. S. State Department, Investment Climate Statement Mexico, 2023). Este grado de concentración significa que los ahorros de los mexicanos se gestionan con criterios de rentabilidad global, no con objetivos nacionales.

El resultado de esta doble dependencia —productiva y financiera— se refleja en el indicador más revelador de todos: la Productividad Total de los Factores (PTF). Entre 1982 y 2023, la PTF

mexicana no registró crecimiento significativo; su contribución promedio al PIB fue cercana a cero, e incluso negativa en algunos tramos (Banco Mundial, World Development Indicators, 2024; CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023). Según el Dallas Fed (2024), “la productividad total de los factores en México cayó bruscamente tras la crisis de los ochenta y ha permanecido estancada desde entonces”. En otras palabras, el país ha crecido por acumulación de capital y trabajo, no por progreso técnico ni por innovación.

El gasto nacional en investigación y desarrollo corrobora esa conclusión: México destina apenas 0,31 % del PIB a I+D, frente a 2,8 % de la OCDE y 4,9 % de Corea del Sur (OCDE, 2024). La desconexión entre el sistema científico y la estructura productiva ha convertido la innovación en un ejercicio académico más que industrial.

La consecuencia es una economía dual: un sector manufacturero moderno, altamente exportador pero extranjero en propiedad y decisión, y un sector interno de pequeñas y medianas empresas con baja productividad, crédito escaso y tecnología rezagada. Según la CEPAL (2023), esa dualidad reproduce internamente la vieja división centro-periferia descrita por Prebisch: una minoría integrada a los flujos globales y una mayoría excluida de los procesos de aprendizaje.

Nada de esto significa que el comercio o la inversión extranjera deban rechazarse. Significa que, sin instituciones nacionales capaces de transformar la apertura en aprendizaje, la integración se vuelve subordinación. La geografía no sustituye a la política. La cercanía con Estados Unidos no garantiza la transferencia de conocimiento, como tampoco el libre flujo de capital asegura su uso productivo. México apostó a la cercanía como ventaja natural y olvidó que la soberanía es una construcción institucional.

La evidencia es contundente: la participación extranjera en las exportaciones se amplía (OCDE, 2023), la PTF se estanca (Banco Mundial, 2024), el gasto en I+D se contrae (OCDE, 2024) y el

crédito productivo es insuficiente (Banco de México, 2024). Todo ello dibuja un país que trabaja más, pero no aprende; que exporta manufacturas, pero importa conocimiento; que ahorra mucho, pero invierte poco en sí mismo. La modernización mexicana es, en suma, una modernización sin sujeto nacional, una industrialización sin aprendizaje que reproduce, bajo nuevas formas, la vieja dependencia.

El desafío histórico consiste en revertir esa lógica: reconstruir la capacidad de decidir qué producir, cómo producir y para quién producir. La soberanía posible de México no requiere cerrar la economía, sino mexicanizar los centros de decisión, reorientar el ahorro interno hacia la inversión productiva y restaurar la continuidad del Estado como estrategia del desarrollo. Solo entonces la apertura dejará de ser un mecanismo de subordinación y se convertirá en un proceso de aprendizaje nacional.

## **El espejismo de la integración global**

El discurso económico dominante en México insiste en que el país atraviesa una oportunidad histórica. El llamado *nearshoring* —la relocalización industrial derivada de la rivalidad entre Estados Unidos y China— se presenta como una nueva ola de industrialización, una reedición corregida del “milagro exportador” de los noventa. Sin embargo, la evidencia internacional muestra que esa narrativa es más propaganda política que fenómeno económico. En realidad, lo que está ocurriendo no es un *nearshoring* mexicano, sino un *reshoring* (relocalización productiva dentro de Estados Unidos) y un *friend-shoring* (traslado de inversiones hacia aliados estratégicos del Indo-Pacífico y del Atlántico Norte).

Diversas fuentes estadounidenses lo confirman. El U. S. Department of Commerce (2023) documenta que la mayor parte de la inversión industrial que se anuncia como retorno de cadenas productivas se concentra dentro de Estados Unidos, en sectores

como semiconductores, baterías, electrónica y farmacéutica, impulsada por la Inflation Reduction Act (IRA) y el CHIPS and Science Act. Estas leyes priorizan las cadenas de suministro que operen bajo control o propiedad estadounidense, o en países considerados “aliados estratégicos”. En ese listado figuran Japón, Corea del Sur, Vietnam, India y Canadá, no México.

De hecho, la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) define el concepto de *friend-shoring* como “relocalizar la producción hacia economías confiables con instituciones alineadas a los valores estratégicos de Washington”. La inclusión de Corea del Sur, Taiwán y Japón en los nuevos acuerdos tecnológicos contrasta con la ausencia de México en los consorcios vinculados a la cadena de semiconductores, energía limpia y biotecnología.

Los datos de inversión lo reflejan: entre 2020 y 2023 Estados Unidos absorbió el 58 % de la inversión global de *reshoring*; Vietnam, el 8 %; India, el 6 %; y México, menos del 3 %, cifra que apenas mantiene su promedio histórico. Aunque el flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) hacia México aumentó a treinta y seis mil millones de dólares en 2023, el propio informe reconoce que el 80 % de esas inversiones correspondieron a ampliaciones de plantas existentes, no a nuevas localizaciones ni a sectores de frontera tecnológica.

El análisis de la CEPAL (2024) es contundente: “La relocalización productiva no está generando en México un cambio estructural, sino una intensificación del patrón maquilador”. A diferencia de Corea o Vietnam, donde la atracción de inversión se acompañó de políticas de contenido local y desarrollo de proveedores, México ha optado por ofrecer ventajas logísticas y fiscales sin condicionalidad tecnológica. El resultado es un modelo de integración pasiva que repite el esquema de los noventa: atraer capital sin acumular conocimiento.

Como advirtió Kevin Gallagher (2023), la integración mexicana a la economía estadounidense se mantiene en una posición

subordinada dentro de la cadena de valor norteamericana. El país ha servido como “válvula de costos” —abaratando mano de obra y estabilizando precios de manufactura— pero sin ganar capacidad de decisión ni autonomía tecnológica (The Wall Street Consensus, Cambridge University Press, 2023). La supuesta “reindustrialización compartida” de América del Norte se limita a garantizar suministros a la industria estadounidense bajo estándares regulatorios, financieros y ambientales diseñados en Washington.

Incluso el Banco Mundial (2024) reconoce que la contribución de México al nuevo ciclo manufacturero de América del Norte ha sido marginal. En su *Global Economic Prospects 2024* se señala que “la mayor parte de la inversión industrial de Estados Unidos permanece doméstica o se dirige hacia Asia; la participación mexicana en la relocalización de cadenas sigue siendo limitada y concentrada en sectores tradicionales”.

La estructura misma del T-MEC, renegociado en 2020, refuerza ese patrón. Si bien el tratado incorpora cláusulas de origen más estrictas en el sector automotriz, sus disposiciones laborales, ambientales y de propiedad intelectual consolidan la dependencia mexicana. El Estado mexicano no recuperó instrumentos de política industrial: la prohibición de requisitos de desempeño, subsidios selectivos o contenido local impide que la integración se traduzca en fortalecimiento productivo interno. Como señaló José Antonio Ocampo (2022), América Latina “liberalizó su economía sin construir sus instituciones de desarrollo”, y México es su caso paradigmático.

Las cadenas globales de valor, estudiadas por Gary Gereffi (2018), son jerárquicas: concentran diseño e innovación en el centro corporativo y relegan la producción física a la periferia. México ocupa precisamente ese espacio intermedio: produce bienes complejos, pero no define su contenido tecnológico. La OCDE y la UNCTAD coinciden en que el país tiene una de las participaciones más altas de “valor agregado extranjero” en sus exportaciones manufactureras, y una de las más bajas de “valor agregado

nacional reexportado”, lo que implica una débil capacidad de encadenamiento interno (UNCTAD, World Investment Report, 2023; OCDE, 2023a).

El *nearshoring* mexicano, en este contexto, es más un relato que una tendencia. La supuesta “avalancha de inversiones” anunciada en medios se concentra en ampliaciones menores de empresas automotrices y electrónicas que ya estaban instaladas. No existen señales de transferencia tecnológica masiva ni de creación de nuevas empresas mexicanas en sectores estratégicos. Tampoco hay evidencia de un fortalecimiento de la infraestructura logística o energética que permita absorber un ciclo sostenido de relocalización industrial (CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional, 2024).

En cambio, los países asiáticos se consolidan como los verdaderos beneficiarios del *friend-shoring* estadounidense. Japón y Corea del Sur firmaron con Washington acuerdos de cooperación tecnológica en 2022 y 2023 para la producción de semiconductores, baterías y vehículos eléctricos. Vietnam, India y Malasia han sido incorporados a las nuevas cadenas de suministro del Indo-Pacífico, con acceso preferente a financiamiento y tecnología estadounidense. Canadá, por su parte, se ha convertido en el socio energético y minero de confianza para el abastecimiento de minerales críticos. México, en contraste, quedó fuera de esas alianzas.

Esta exclusión no es casual, sino consecuencia de una estructura productiva subordinada. Mientras Corea y Japón combinan apertura con capacidad estatal de planificación y aprendizaje, México carece de instrumentos de política industrial y financiera que permitan vincular la inversión externa con el desarrollo interno. La apertura sin dirección no genera integración, sino dependencia.

El espejismo del *nearshoring* reproduce, con un nuevo nombre, la vieja ilusión de la modernización pasiva. La globalización no se está acercando a México: está reorganizándose lejos de él. La paradoja es que, mientras el país presume ser “socio estratégico”

de Estados Unidos, la política industrial norteamericana está re-dibujando las fronteras de su seguridad económica sin contar con México como actor central. El resultado podría ser una reindustrialización hemisférica sin México: un escenario en el que el país mantenga su papel de ensamblador periférico mientras el conocimiento, la inversión y las decisiones estratégicas se concentran en Asia y Norteamérica anglosajona.

La soberanía posible dependerá, entonces, de romper con esa inserción subordinada. México debe abandonar la ilusión de que la cercanía geográfica garantiza desarrollo y comprender que solo un proyecto nacional de innovación, aprendizaje e inversión productiva puede devolverle relevancia en el nuevo orden industrial. Como advirtió Dani Rodrik (2021), “el futuro de los países no se definirá por su grado de apertura, sino por su capacidad de construir instituciones que aprendan”. La tarea mexicana consiste precisamente en eso: reconstruir el Estado y la estrategia para volver a aprender dentro del mundo, no solo a producir para él.

## **El ahorro de los mexicanos y el poder de las finanzas extranjeras**

La otra dimensión de la dependencia mexicana es la financiera. Si la manufactura es el espacio donde un país aprende a producir, el sistema financiero es el que define quién aprende y con qué recursos. En México, ese sistema fue privatizado, extranjerizado y desarticulado de la política industrial. Desde entonces, el ahorro de los mexicanos —producto del trabajo, las pensiones y la acumulación familiar— no financia el desarrollo del país, sino los equilibrios macroeconómicos de corto plazo o la rentabilidad de corporaciones con sede en otros países.

La extranjerización de la banca, consolidada tras la crisis de 1995, alteró profundamente la estructura del crédito. Hoy, los siete bancos más grandes concentran alrededor del 85 % de los activos

del sistema financiero, y de ellos, cinco —BBVA, Santander, CitiBanamex, HSBC y Scotiabank— son filiales de corporaciones extranjeras (Banco de México, Reporte de Estabilidad Financiera, junio 2024; CNBV, Panorama Anual del Sistema Bancario, 2023). El Departamento de Estado de Estados Unidos (2023) lo sintetiza con precisión: “La banca mexicana es altamente concentrada y de mayoría foránea, con políticas de crédito definidas por las estrategias globales de sus matrices”. En otras palabras, el corazón financiero del país late en otro idioma y bajo otra lógica.

Esa estructura determina los destinos del ahorro nacional. En 2023, el crédito total al sector privado representó apenas 35 % del PIB, muy por debajo del promedio latinoamericano (54 %) y de la OCDE (122 %) (OCDE, 2023b). Pero dentro de ese crédito, la industria manufacturera recibe menos del 12 %, mientras el crédito al consumo supera el 40 % (Banxico, 2024). México, por tanto, no carece de ahorro: carece de orientación productiva del crédito.

La banca extranjera ha priorizado la liquidez, la rentabilidad inmediata y la seguridad macroeconómica —parámetros legítimos desde la óptica corporativa, pero incompatibles con las necesidades de desarrollo de largo plazo. Como advierte José Antonio Ocampo (2022), la intermediación financiera en América Latina “ha privilegiado la estabilidad sobre el crecimiento y la rentabilidad sobre el aprendizaje”. En el caso mexicano, ese sesgo ha esterilizado el potencial transformador del ahorro interno: los recursos existen, pero no se traducen en maquinaria, infraestructura o innovación.

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) confirma la misma paradoja. Las Afores administran más de 6,5 billones de pesos, equivalentes al 20 % del PIB, pero casi tres cuartas partes de esos recursos están invertidas en instrumentos financieros de corto y mediano plazo, principalmente deuda pública (CONSAR, mayo 2024). Solo una fracción marginal —menos del 10 %— se destina a proyectos de infraestructura o inversión productiva a través de instrumentos alternativos (CKDs, CERPIs o FIBRAs-E). En la

práctica, los ahorros de los trabajadores mexicanos financian el gasto corriente del Estado o las operaciones bursátiles, no el desarrollo industrial del país.

Esta situación se agrava por la ausencia de un mandato nacional para orientar los fondos institucionales hacia sectores estratégicos. En Corea del Sur, el Korea Development Bank y el National Pension Service actúan coordinadamente para financiar la innovación tecnológica y los conglomerados nacionales. En Alemania, el KfW Bankengruppe canaliza el ahorro interno hacia proyectos de transición energética e industria verde. En México, en cambio, no existe una política explícita que vincule ahorro y desarrollo. Las Afores están reguladas para maximizar rendimientos individuales, no para contribuir al crecimiento del país. El ahorro se fragmenta en millones de cuentas, pero carece de dirección colectiva.

El diagnóstico de la CEPAL (2024) es inequívoco: “La intermediación financiera mexicana no ha logrado generar crédito de largo plazo, ni mecanismos de financiamiento a la innovación y la industria; la relación entre sistema financiero y sistema productivo es débil y desarticulada”. El problema no es cuantitativo, sino estructural: el dinero mexicano trabaja fuera de México.

El Banco de México, al evaluar los riesgos del sistema, admite que la estructura crediticia es “cíclica y concentrada”, altamente dependiente de decisiones corporativas externas (Reporte de Estabilidad Financiera, 2024). Esa dependencia genera una vulnerabilidad política: en momentos de volatilidad internacional, las filiales reducen líneas de crédito o repatrian utilidades, amplificando los efectos de las crisis. El país no tiene un sistema financiero anticíclico porque no controla los resortes estratégicos de su liquidez.

En términos de teoría del desarrollo, esta es una paradoja clásica. Como subrayaba Raúl Prebisch, la soberanía económica no depende solo del control del comercio, sino del control del excedente interno. Cuando los flujos de ahorro se fugan o se orientan

a fines especulativos, la estructura productiva se estanca. México reproduce esa lógica: un país que produce, exporta y ahorra, pero cuya acumulación real ocurre fuera de su territorio.

El camino para revertir esta dinámica no pasa por la nacionalización, sino por la mexicanización de los centros de decisión financiera. Es decir, garantizar que las instituciones que administran el ahorro nacional —bancos, fondos de pensión, aseguradoras— tengan domicilio, mandato y regulación nacional efectiva, y que parte significativa de su portafolio se dirija a la inversión productiva interna. La banca de desarrollo, debilitada por décadas de austeridad, debe recuperar su papel como intermediario estratégico: coinvertir con el sector privado y las Afores en proyectos industriales y tecnológicos de largo plazo.

La historia económica ofrece ejemplos contundentes. El KfW alemán se creó en 1948 para canalizar fondos del Plan Marshall a proyectos nacionales, y hoy sigue siendo el principal banco de inversión pública de Europa. El BNDES brasileño, durante los años 2000, financió el crecimiento de industrias estratégicas y tecnológicas. En México, Nafin y Bancomext podrían desempeñar un papel semejante si recuperan autonomía presupuestal, capacidades técnicas y mandato de desarrollo.

La política financiera no puede limitarse a la supervisión y estabilidad: debe convertirse en política industrial ampliada. Un sistema financiero soberano no es un sistema cerrado, sino un sistema con propósito. Reorientar el ahorro hacia la inversión productiva exige coordinación entre Hacienda, Banxico, CNBV, la banca de desarrollo y el sector privado, bajo metas verificables: contenido tecnológico nacional, encadenamientos industriales y aumento sostenido de la productividad.

La soberanía, en este terreno, consiste en decidir qué parte del ahorro se transforma en aprendizaje. Mientras los recursos nacionales sigan fluyendo hacia el exterior o hacia la especulación, México continuará atrapado en una modernización sin progreso. Como advierte Gallagher (2023), “las economías periféricas que

no controlan su financiamiento interno están condenadas a financiar el desarrollo de otros”. Esa es la trampa mexicana.

El desafío, por tanto, es político e institucional: crear un sistema financiero que piense como nación. Solo así el ahorro de los mexicanos podrá servir a México. Solo así la estabilidad macroeconómica —hoy celebrada como fin en sí misma— podrá convertirse en medio para un aprendizaje productivo y soberano.

## **El Estado desmantelado y la pérdida de la capacidad de planificar**

Toda economía que aprende necesita un Estado que aprenda. En los países que lograron construir autonomía productiva —Japón, Corea del Sur, Alemania o Finlandia—, el Estado fue algo más que un regulador: fue el organizador del aprendizaje colectivo. Su función no consistió en sustituir al mercado, sino en darle dirección: identificar sectores estratégicos, coordinar instituciones, formar capital humano y garantizar continuidad en las políticas más allá de los ciclos políticos. En México, ese tipo de Estado se ha ido desvaneciendo.

Desde los años ochenta, el país ha vivido un proceso sistemático de desmantelamiento de su capacidad de planeación. En 1992, la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) —la institución que durante tres décadas coordinó la política económica de largo plazo— simbolizó la renuncia del Estado a pensar más allá del presupuesto. En su lugar, la planeación fue absorbida por la Secretaría de Hacienda, pero reducida a la disciplina fiscal. La función estratégica del Estado como arquitecto del desarrollo fue sustituida por la función administrativa de custodio del equilibrio macroeconómico.

Esa transformación se profundizó con la reforma administrativa de 2000, que consagró el ideal del Estado mínimo y del “nuevo *management* público”. Las agencias técnicas fueron fragmentadas,

los programas de inversión pública se volvieron sexenales y los cuadros administrativos comenzaron a rotar con cada gobierno. Según la OCDE (2023), México presenta una de las tasas más altas de rotación de personal directivo en el sector público dentro del organismo, con una renovación de casi el 60 % tras cada transición presidencial. Esa volatilidad impide la acumulación de experiencia y genera un vacío permanente de memoria institucional.

El Banco Mundial (2023) lo reconoce en su *Public Sector Performance Report*: “La administración pública mexicana carece de mecanismos estables de profesionalización y planeación multianual; los objetivos cambian con la administración y los sistemas de evaluación se enfocan en el gasto, no en los resultados”. Dicho de otro modo, el Estado mexicano no solo perdió su capacidad de planificar: perdió su capacidad de aprender.

Esa carencia tiene efectos medibles. El gasto en planeación, evaluación y prospectiva —incluyendo a la Secretaría de Economía, Hacienda y los órganos de coordinación sectorial— equivale a menos del 0,2 % del PIB, mientras en países con estrategias industriales de largo plazo, como Corea del Sur o Alemania, supera el 1,2 % (CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024). La ausencia de planeación no es solo una decisión política, sino un déficit presupuestal estructural: no se invierte en inteligencia del Estado.

El resultado es una maquinaria administrativa sin brújula. Cada sexenio reinventa la política industrial, la energética y la científica, desmontando lo construido y comenzando de nuevo. La Productividad Total de los Factores, estancada desde hace cuarenta años, es el reflejo de esa discontinuidad. No hay progreso técnico posible cuando las políticas públicas carecen de continuidad. México no tiene un problema de ideas, sino de instituciones que sobrevivan al corto plazo.

Las comparaciones internacionales son elocuentes. En Japón, el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI), estudiado por Chalmers Johnson (1982), coordinó durante tres décadas

las inversiones, la política tecnológica y la formación de ingenieros bajo una burocracia técnica estable. En Corea, el Ministerio de Planificación Económica y el Korea Development Bank cumplieron funciones semejantes. En ambos casos, la continuidad burocrática y la meritocracia crearon lo que Peter Evans (1995) denominó autonomía enraizada: un Estado profesional, con visión de largo plazo, pero en contacto permanente con el sector privado.

México, en cambio, transitó hacia una forma de “autonomía desarticulada”: un Estado fragmentado, sin memoria ni interlocutores estables. La burocracia perdió su vocación de servicio público y se volvió precaria. Según Portal de Transparencia, sección SPC, más del 70 % de los servidores públicos federales ocupan plazas de confianza o temporales. En la práctica, cada cambio de administración implica el reemplazo masivo de equipos técnicos, lo que anula cualquier intento de consolidar políticas de Estado.

Esta inestabilidad institucional ha tenido consecuencias directas sobre la capacidad del país para gestionar el desarrollo. La política industrial ha sido episódica, la científica intermitente y la energética errática. Ningún programa ha tenido el tiempo necesario para madurar, ni los cuadros técnicos suficientes para resistir la rotación política. El aprendizaje, que en la teoría evolutiva es un proceso acumulativo de ensayo y error, se ve interrumpido antes de generar resultados. México reinicia su proceso de aprendizaje cada seis años.

La CEPAL (2024) advierte que el debilitamiento del Estado latinoamericano es una de las causas centrales del estancamiento de la productividad. “Sin burocracias técnicas estables —escribe Ocampo (2022)— no hay Estado desarrollador, y sin Estado desarrollador no hay política industrial efectiva”. La austeridad prolongada, presentada como virtud republicana, ha vaciado al Estado de talento y de propósito. La administración pública mexicana envejece, pierde cuadros especializados y se ve incapaz de coordinar políticas intersectoriales.

En 2024, INEGI reportó que el empleo público federal representaba solo el 3,7 % de la fuerza laboral, una de las proporciones más bajas de la OCDE, y que la inversión pública en formación y capacitación de servidores civiles equivalía a 0,05 % del gasto total, veinte veces menos que en 1980. No es casual que la planeación se haya convertido en una retórica y no en una práctica: el Estado carece de las personas, los instrumentos y la continuidad necesarios para pensar el desarrollo.

El reto no consiste en reconstruir el Estado del pasado, sino en crear uno que aprenda en el tiempo. México necesita un servicio civil de carrera integral, basado en mérito, estabilidad y evaluación, que garantice la continuidad de las políticas estratégicas más allá de los gobiernos. No se trata de burocratizar la política, sino de dotarla de memoria. Cada institución —Hacienda, Economía, Secihti, la banca de desarrollo— debería contar con cuadros técnicos que permanezcan, acumulen conocimiento y formen nuevas generaciones.

La soberanía, en el siglo XXI, no se conquista con decretos, sino con continuidad. Un Estado que planifica, aprende; un Estado que aprende, produce; y un Estado que produce, se emancipa. La independencia económica mexicana depende hoy menos de sus tratados y más de su capacidad de sostener políticas durante una generación. La planeación de largo plazo —respaldada por un servicio civil meritocrático y una burocracia técnica con vocación de Estado— es la infraestructura invisible de la soberanía.

México puede recuperar esa capacidad si redefine su noción de Estado: no como un aparato de control, sino como una institución de aprendizaje colectivo. En ello se juega el sentido mismo del desarrollo. Sin burocracias estables, el conocimiento se dispersa; sin planeación, el futuro se improvisa. La tarea de reconstruir el Estado es, en última instancia, la tarea de reconstruir el tiempo: devolverle al país la capacidad de pensar más allá de la coyuntura.

## Hacia una economía del aprendizaje nacional

La experiencia histórica demuestra que la riqueza de una nación no depende solo de lo que produce, sino de cómo aprende a producirlo. La clave del desarrollo no está en la abundancia de recursos naturales ni en la apertura comercial, sino en la capacidad social de acumular conocimiento productivo. Así lo sostuvieron Nelson y Winter (1982) al formular la teoría evolutiva del cambio económico: las economías no maximizan, aprenden. Su progreso no proviene de un equilibrio, sino de la reiteración de rutinas, de la experimentación y del error institucional. Cada ciclo de aprendizaje genera una base de capacidades que, al transmitirse, se convierte en soberanía.

México, durante las últimas décadas, ha intentado insertarse en la economía global sin construir un sistema nacional de aprendizaje. La desconexión entre ciencia, industria y Estado —heredada del neoliberalismo— ha fragmentado el circuito del conocimiento. El país forma ingenieros, científicos y técnicos, pero su sistema productivo no los absorbe; financia investigación, pero sin transformar esos resultados en innovación industrial; impulsa exportaciones, pero sin multiplicar el aprendizaje tecnológico local. El resultado es una paradoja: un país con instituciones de ciencia de alta calidad y un aparato productivo que opera con tecnología importada.

La CEPAL (2024) describe esta situación como un “aprendizaje bloqueado”: la estructura productiva y la estructura institucional evolucionan a ritmos distintos, impidiendo la retroalimentación virtuosa entre conocimiento y producción. En su diagnóstico, el crecimiento sin productividad que caracteriza a México es el resultado directo de esa desconexión: un sistema científico sin industria y una industria sin ciencia.

Superar este bloqueo requiere construir una economía del aprendizaje nacional, un ecosistema donde las empresas, las

universidades, los centros de investigación, la banca de desarrollo y el Estado trabajen con un mismo horizonte temporal y productivo. El propósito no es copiar modelos externos, sino crear un Sistema Nacional de Aprendizaje Productivo (SNAP) que traduzca la teoría evolutiva en práctica institucional.

Un sistema de este tipo debería tener tres pilares. El primero es la manufactura como escuela tecnológica. La industria no debe concebirse solo como generadora de empleo o divisas, sino como el espacio donde la sociedad aprende. Cada sector productivo puede ser una plataforma de innovación si se articulan políticas de transferencia tecnológica, desarrollo de proveedores nacionales y contenido local progresivo. Alemania y Corea del Sur muestran que la competitividad industrial se construye combinando integración global con aprendizaje interno. México podría hacerlo si los incentivos fiscales, financieros y regulatorios favorecen la creación de capacidades nacionales, no solo la importación de tecnología.

El segundo pilar es la educación técnica como política de Estado. La UNESCO (2022) ha documentado que los países que mantienen sistemas sólidos de formación técnica y profesional presentan mayores niveles de productividad y movilidad social. En México, la educación tecnológica —el legado del Instituto Politécnico Nacional, los Conalep y las universidades tecnológicas— fue marginada por un sistema que privilegió la formación universitaria desvinculada del aparato productivo. La reconstrucción del aprendizaje industrial requiere revalorizar la educación técnica, ampliar su cobertura y vincularla directamente con las misiones estratégicas de la política industrial: energía limpia, electromovilidad, biotecnología, agroindustria y digitalización. La enseñanza debe orientarse no solo a competencias, sino a proyectos nacionales de innovación.

El tercer pilar es la articulación institucional del conocimiento. El país necesita un Estado que funcione como coordinador del aprendizaje, capaz de conectar las instituciones científicas con

las productivas. La Secihti debería asumir una función de agencia estratégica, orientando la investigación hacia las necesidades tecnológicas del país. La OCDE (2023) recomienda precisamente ese tipo de coordinación: vincular el gasto público en ciencia e innovación con objetivos industriales de largo plazo. La investigación no debe financiarse por inercia académica, sino por misiones: desarrollar materiales avanzados, mejorar la eficiencia energética, producir vacunas, diseñar *software* nacional o modernizar la maquinaria agrícola.

La banca de desarrollo, por su parte, debe integrarse a ese sistema como agente financiero del aprendizaje. Nafin y Bancomext podrían financiar proyectos de innovación aplicando el principio que Freeman y Dosi (2021) llamaron “retroalimentación tecnológica”: cada crédito industrial debe estar condicionado a la generación de conocimiento local. No se trata solo de prestar dinero, sino de invertir en aprendizaje.

Una economía del aprendizaje nacional también requiere infraestructuras cognitivas: redes de transferencia tecnológica, observatorios industriales, bases de datos de innovación y sistemas de información compartida entre empresas, universidades y agencias públicas. La CEPAL propone crear plataformas regionales de aprendizaje productivo, que integren pequeñas y medianas empresas con instituciones de investigación y desarrollo. México podría liderar esa iniciativa en América Latina si articula sus políticas industriales con sus capacidades científicas.

La estrategia debe incorporar además un enfoque territorial. El aprendizaje no ocurre en abstracto, sino en lugares concretos: regiones, corredores industriales y polos tecnológicos. El país podría promover “distritos de innovación soberana”, donde universidades, centros tecnológicos y empresas cooperen en torno a misiones específicas. El corredor del Bajío, la frontera norte, la región del Istmo o el sur-sureste podrían transformarse en laboratorios de aprendizaje territorial, vinculados con la banca de desarrollo y los programas de formación técnica.

Mariana Mazzucato (2023) ha insistido en que el Estado debe actuar como un “inversor de propósito”, capaz de orientar los recursos hacia misiones que movilicen al conjunto de la sociedad. México necesita precisamente eso: un Estado planificador que aprenda del proceso de desarrollo y lo use para generar confianza, legitimidad y continuidad.

La economía del aprendizaje no se impone por decreto: se cultiva. Requiere estabilidad institucional, incentivos adecuados y, sobre todo, una cultura nacional que valore el conocimiento aplicado. La ciencia debe dejar de ser un adorno de prestigio y convertirse en instrumento de independencia. Aprender a producir, aprender a innovar y aprender a planificar son dimensiones de una misma tarea histórica: recuperar la soberanía.

Si México logra articular su sistema científico, educativo y productivo bajo un proyecto común, podrá transformar la apertura global en un proceso de acumulación nacional. La política industrial dejará de ser una reacción coyuntural y se convertirá en una estrategia evolutiva: un proceso de aprendizaje continuo que, con el tiempo, reconstruya la autonomía tecnológica del país. La soberanía, en este sentido, no es un punto de llegada, sino un proceso: una forma de aprendizaje colectivo que convierte el conocimiento en libertad.

## **Soberanía posible: una visión de largo plazo**

La historia no se repite, pero tiene persistencias. México llega al siglo XXI con la herencia de un país que quiso ser soberano y el peso de un modelo que lo hizo dependiente. La tarea ya no consiste en restaurar el pasado, sino en construir una nueva forma de independencia: una soberanía que sepa habitar la interdependencia global, una autonomía que se base en el aprendizaje y no en el aislamiento.

El desarrollo, como enseñó Fajnzylber, es una construcción histórica de largo plazo; no se decreta, se edifica. México posee los elementos esenciales de esa edificación: una base industrial todavía viva, un capital humano creciente, recursos naturales estratégicos, instituciones científicas consolidadas y una posición geográfica que lo conecta con los dos grandes océanos del mundo. Pero carece de lo que une todos esos factores: una estrategia nacional de aprendizaje y continuidad. Lo que falta no es potencial, sino dirección; no recursos, sino proyecto.

La soberanía posible del siglo XXI no se juega en las fronteras geográficas, sino en los territorios del conocimiento. Las potencias contemporáneas no dominan por su extensión ni por su ejército, sino por su control de la energía, la tecnología y la información. La independencia política solo es real cuando se sustenta en autonomía productiva y tecnológica. México será soberano en la medida en que sea capaz de decidir qué produce, con qué tecnología y para qué propósito.

El camino hacia esa soberanía no puede reducirse a reformas aisladas; exige un pacto nacional de largo plazo. Ese pacto debe articular tres compromisos: el del Estado con la planificación, el del empresariado con la innovación y el del sistema educativo con la producción. Cada uno necesita del otro. Sin Estado planificador, la iniciativa privada se dispersa; sin empresarios innovadores, la planeación se vacía; sin educación técnica y científica, ambos carecen de sustento. La soberanía es, en última instancia, una forma superior de cooperación.

La planeación de largo plazo requiere una nueva ética pública: una administración que piense en décadas, no en encuestas; una política que asuma la continuidad como deber moral. El servicio civil de carrera no es una cuestión burocrática, sino una condición de soberanía. Un país que reemplaza a sus cuadros técnicos cada seis años se condena a olvidar. México debe recuperar la paciencia histórica que hizo posible su industrialización

original, pero adaptada a los desafíos de la era digital, energética y biotecnológica.

La transición energética ofrece un ejemplo del tipo de estrategia que podría inaugurar esa nueva etapa. Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad no deberían limitarse a administrar recursos, sino liderar la transformación tecnológica del país: impulsar la producción de hidrógeno verde, las redes inteligentes y la investigación en materiales avanzados. La soberanía energética del siglo XXI no será la del recurso, sino la de la tecnología que lo convierte en energía limpia y accesible.

Lo mismo vale para la soberanía tecnológica. La dependencia digital —la subordinación a plataformas, *software* y datos extranjeros— reproduce la vieja dependencia industrial bajo formas invisibles. México necesita recuperar su capacidad de diseñar, programar y proteger su infraestructura digital. La inversión en ciencia de datos, inteligencia artificial y ciberseguridad debe concebirse como política de Estado, no como moda universitaria.

En este sentido, la soberanía no es aislamiento, sino participación desde una posición de fuerza. Como sugiere Dani Rodrik, la nueva economía mundial no recompensa a los países abiertos o cerrados, sino a los que poseen instituciones que aprenden. La integración puede ser una oportunidad de aprendizaje, pero solo si el país participa con conocimiento propio.

La autonomía nacional también exige legitimidad democrática. Un Estado que planifica sin consenso social reproduce el autoritarismo del pasado; un Estado sin visión colectiva se dispersa en el populismo del presente. La soberanía moderna solo puede sostenerse si se construye desde la ciudadanía: si el pueblo percibe que el conocimiento y la innovación se traducen en bienestar tangible. La legitimidad de la política industrial se juega en su capacidad para generar empleo digno, movilidad social y cohesión territorial.

En este horizonte, el concepto de desarrollo adquiere una nueva dimensión. No se trata de crecer, sino de aprender a crecer con

autonomía. La productividad deja de ser un objetivo técnico para convertirse en una tarea política: elevar la productividad significa democratizar el conocimiento, distribuir la capacidad de innovar y multiplicar los espacios de aprendizaje colectivo.

México puede hacerlo. Ninguna nación que haya alcanzado la soberanía tecnológica partió de condiciones ideales. Corea del Sur era más pobre que México en 1960; Finlandia, un país periférico en Europa. Lo que los diferenció fue la constancia institucional: la decisión de invertir durante décadas en educación técnica, investigación aplicada y planificación estratégica. Es esa disciplina del largo plazo —no la abundancia de recursos ni la retórica del nacionalismo— la que convierte el desarrollo en destino.

La soberanía posible no será absoluta, pero puede ser efectiva. Significa poseer el control sobre las decisiones fundamentales: la energía, la tecnología, las finanzas, la educación y la innovación. Significa transformar la interdependencia en instrumento de aprendizaje y no en cadena de subordinación. Significa tener un Estado que planifique, una sociedad que participe y una economía que aprenda.

El siglo XXI ofrece a México una segunda oportunidad. La crisis del neoliberalismo, la reconfiguración de las cadenas globales y la emergencia de nuevas tecnologías abren un espacio para repensar el desarrollo. Pero esa ventana no permanecerá abierta indefinidamente. La historia no espera: los países que no aprenden quedan fuera del proceso evolutivo del capitalismo.

México debe decidir si quiere ser espectador o protagonista. Tiene el talento, los recursos y la historia para serlo. Pero la soberanía no es un legado: es una construcción diaria. Dependerá de su capacidad de pensar a largo plazo, de confiar en su propio conocimiento y de volver a creer en el Estado como instrumento de libertad.

La independencia que hoy se necesita no es la que separa, sino la que emancipa. No se trata de cerrarse al mundo, sino de abrirse desde la fortaleza interna. La soberanía posible de México

consiste en aprender a decidir su destino en un mundo interdependiente. Cuando lo logre, habrá cumplido la tarea inconclusa de la Revolución: convertir la justicia en proyecto de desarrollo y el desarrollo en una forma de libertad.



## Conclusiones generales

### **Sin manufactura no hay aprendizaje, y sin aprendizaje no hay soberanía**

El siglo XXI ha devuelto al mundo una verdad que el dogma neoliberal quiso olvidar: los mercados no desarrollan naciones; lo hacen los Estados, las instituciones y las sociedades que aprenden. Durante cuatro décadas, la fe en la globalización como sustituto de la política condujo a la desarticulación de los sistemas productivos nacionales, a la subordinación de la ciencia al financiamiento externo y a la pérdida de control sobre el ahorro y la producción. México y América Latina son, en ese sentido, el laboratorio y la advertencia de una modernización sin autonomía.

El recorrido de este libro demuestra que la soberanía no se decreta: se produce. Se construye en el taller, en el laboratorio, en la fábrica y en la escuela; en los lugares donde el conocimiento se convierte en poder productivo. La apertura y la estabilidad son condiciones necesarias, pero insuficientes. Lo que distingue a las naciones que prosperan es su capacidad de aprender colectivamente, de transformar cada ciclo productivo en una acumulación

de capacidades. Allí donde el aprendizaje se interrumpe, la soberanía se desvanece.

La teoría evolutiva de la innovación, revisitada a lo largo de estas páginas, ofrece la clave conceptual de esta nueva etapa. Las economías no crecen por equilibrio, sino por mutación; no por eficiencia estática, sino por aprendizaje acumulativo. En ese proceso, las empresas, las instituciones y el Estado actúan como organismos interdependientes que aprenden juntos. Pero en América Latina, y especialmente en México, ese ecosistema fue destruido: la manufactura pertenece al capital extranjero, la ciencia al Estado y el financiamiento al sistema financiero internacional. Entre esos mundos no hay puentes, y por eso el país produce sin aprender y ahorra sin desarrollarse.

La Productividad Total de los Factores, estancada por más de cuarenta años, sintetiza el fracaso de ese modelo. No se trata de una estadística, sino de un diagnóstico civilizatorio: una economía que no eleva su productividad es una sociedad que no acumula conocimiento. México ha trabajado más, pero sin aprender; ha exportado más, pero sin innovar; ha ahorrado más, pero sin invertir en sí mismo. La dependencia contemporánea no se mide ya en barriles o toneladas, sino en rutinas tecnológicas, algoritmos y patentes que pertenecen a otros.

Frente a esa realidad, este libro ha sostenido una tesis sencilla y radical: la soberanía del siglo XXI será cognitiva o no será. Un país es soberano cuando domina el conocimiento que define su inserción en el mundo: la energía que usa, la tecnología que produce, los datos que genera y las finanzas que administra. Esa soberanía no significa aislamiento, sino autonomía en la interdependencia. Las naciones más abiertas del planeta son también las que han construido sistemas nacionales de innovación fuertes, planeación de largo plazo y banca pública activa.

La experiencia asiática muestra que el desarrollo no depende del volumen de comercio, sino de la capacidad institucional de transformar la apertura en aprendizaje. Corea, Japón y China no

se integraron al mundo para ensamblar, sino para aprender; utilizaron la inversión extranjera como escuela y la competencia como instrumento de acumulación. América Latina, en cambio, abrió sus economías sin preparar sus instituciones. México, atrapado entre la liberalización comercial y la desindustrialización, renunció a planificar su futuro y confió en la geografía como sustituto de la política. Pero la geografía no enseña: solo la estrategia enseña.

El *nearshoring* ha sido la última ilusión de esa fe en la proximidad. En realidad, el reordenamiento industrial impulsado por Estados Unidos privilegia a los países del Indo-Pacífico y a los aliados estratégicos que combinan apertura con capacidad tecnológica propia. México, con un Estado debilitado y un aparato productivo sin control nacional, corre el riesgo de quedar fuera del nuevo mapa industrial del hemisferio. Esa exclusión no será geográfica, sino cognitiva: un país que no planifica ni aprende se vuelve invisible en la economía del conocimiento.

La recuperación de la soberanía requiere una nueva arquitectura institucional. No basta con multiplicar programas o decretos: es preciso reconstruir los cimientos del Estado desarrollador. Ello implica una burocracia técnica estable, un servicio civil de carrera basado en mérito y continuidad, y una planeación nacional que piense en generaciones, no en sexenios. La austeridad prolongada ha vaciado al Estado de talento y de propósito; sin cuadros especializados, no hay políticas duraderas. La soberanía comienza por devolverle al Estado su inteligencia.

El segundo pilar de esa reconstrucción es la mexicanización del ahorro. Ningún país se desarrolla financiado desde afuera. El ahorro interno debe ser administrado por instituciones nacionales, orientado a la inversión productiva y vinculado a la política industrial. La banca de desarrollo, las Afores y los fondos públicos deben actuar como instrumentos de coinversión en sectores estratégicos. Cada peso ahorrado por los mexicanos debe trabajar para México, multiplicando conocimiento, innovación y empleo.

El tercer pilar es la economía del aprendizaje nacional. Ciencia, educación y producción no pueden seguir viviendo en mundos separados. La investigación pública debe vincularse a misiones nacionales de innovación; la educación técnica debe recuperar su papel central en la movilidad social; y la empresa debe ser reconocida como espacio de aprendizaje. La manufactura no es un sector más: es la escuela tecnológica de la nación. Sin ella, el país pierde su capacidad de experimentar, de inventar y de proyectarse.

El futuro dependerá de que México logre integrar estos tres ámbitos —Estado, finanzas y conocimiento— en un mismo sistema de aprendizaje. La soberanía tecnológica no se compra ni se hereda: se construye acumulando capacidades, articulando instituciones y cultivando continuidad. Ese proceso no será rápido ni lineal, pero es el único camino posible.

La independencia que definirá este siglo no será la del territorio, sino la del conocimiento. Quien domine la energía, la ciencia y la tecnología dominará su destino; quien dependa de otros para innovar dependerá también para decidir. La soberanía del siglo XXI exige aprender a aprender.

México tiene las condiciones para lograrlo: su historia de industrialización, su red de universidades, su base científica y su ubicación estratégica. Lo que necesita es recuperar la confianza en sí mismo. Este libro ha querido demostrar que la soberanía no es una nostalgia, sino una posibilidad; que la independencia no está en el pasado, sino en el futuro; y que el desarrollo, en su sentido más profundo, es una forma de libertad colectiva.

Porque sin manufactura no hay aprendizaje, sin aprendizaje no hay soberanía, y sin soberanía no hay futuro.

## Bibliografía

- Amsden, Alice H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Arrighi, Giovanni (1994). *The long twentieth century: money, power and the origins of our times*. Londres: Verso.
- Arrow, Kenneth J. (1962). The economic implications of learning by doing. *Review of Economic Studies*, 29(3), 155-173.
- Bairoch, Paul (1993). *Economics and World History: Myths and Paradoxes*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baldwin, Richard (2016). *The great convergence: information technology and the new globalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- Banco de México (2024). *Indicadores de crédito al sector privado. Serie estadística*. Ciudad de México: Banco de México.
- Banco de México (2024). *Reporte de Estabilidad Financiera. Junio*. Ciudad de México: Banco de México.
- Banco Mundial (2023). *Public sector performance report*. Washington: The World Bank.
- Banco Mundial (2024). *World development indicators 2024*. Washington: The World Bank.

- Block, Fred, y Keller, Matthew R. (eds.) (2011). *State of Innovation: The U.S. Government's Role in Technology Development*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Cardoso, Fernando Henrique, y Faletto, Enzo (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Londres: Anthem Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2023*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2023*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2024). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2024*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2024). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2024*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) (2023). *Panorama anual del sistema bancario mexicano*. Ciudad de México: CNBV.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) (2024). *Boletín estadístico del SAR. Mayo*. Ciudad de México: CONSAR.
- Cárdenas, Enrique (1996). *La política económica en México, 1950-1994*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México / Fideicomiso Historia de las Américas.
- Dallas Fed (2024). Mexico's productivity woes limit nearshoring, growth potential. *Southwest Economy*, 16 de abril.
- Dosi, Giovanni (1988). *Technical change and economic theory*. Londres: Pinter Publishers.
- Dosi, Giovanni, y Freeman, Christopher (2021). *Innovation, institutions and economic evolution: Selected essays*. Cheltenham: Edward Elgar.

- European Commission (2023). *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*. COM(2023) 62 final. Bruselas: European Commission.
- Evans, Peter B. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Fajnzylber, Fernando (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. Ciudad de México: Nueva Imagen.
- Fichtner, Jan, Heemskerk, Eelke M., y Garcia-Bernardo, Javier (2017). Hidden power of the big three? *Business and Politics*, 19(2), 298-326.
- Freeman, Christopher (1991). Networks of innovators: a synthesis of research issues. *Research Policy*, 20(5), 499-514.
- Fukuyama, Francis (1992). *The End of History and the Last Man*. Nueva York: Free Press.
- Furtado, Celso (1961). *Desarrollo y subdesarrollo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Gallagher, Kevin, y Zarsky, Lyuba (2007). *The enclave economy: foreign investment and sustainable development in Mexico's Silicon Valley*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gallagher, Kevin P. (2023). *The Wall Street consensus: how finance devoured the economy — and how we can reclaim it*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geddes, Barbara (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Gereffi, Gary (2018). *Global value chains and development: redefining the contours of 21st century capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gereffi, Gary; Humphrey, John, y Sturgeon, Timothy (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), 78-104.
- Gerschenkron, Alexander (1962). *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hamilton, Alexander (1791). *Report on manufactures*. Philadelphia: U. S. Department of the Treasury.

- Hausmann, Ricardo, y Hidalgo, César (2009). The building blocks of economic complexity. *PNAS*, 106(26), 10570-10575.
- Helfat, Constance E. (1994). Evolutionary trajectories in petroleum firm R&D. *Management Science*, 40(12), 1720-1747.
- Helfat, Constance E. (2018). The behavior and capabilities of firms. En Richard Nelson, Giovanni Dosi, Constance Helfat, Andreas Pyka y Pier Paolo Saviotti (eds.), *Modern evolutionary economics: an overview*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoekman, Bernard M., y Kostecki, Michel M. (2009). *The political economy of the world trading system: the WTO and beyond* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2022). *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas nacionales*. Ciudad de México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2024a). *Censo Nacional de Gobierno Federal y Gobiernos Estatales 2024*. Ciudad de México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2024b). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Indicadores de ocupación y empleo 2024*. Ciudad de México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2025). *Indicadores Macroeconómicos del Sector Público (IMSP) 2024*. Ciudad de México: INEGI.
- Irwin, Douglas A. (1996). *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*. Princeton: Princeton University Press.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Knight, Alan (1990). Cardenismo: Juggernaut or Jalopy? *Texas Papers on Mexico*, 90(09).
- Krueger, Anne O. (1990). Government Failures in Development. *Journal of Economic Perspectives*, 4(3), 9-23.
- Lazonick, William, y O'Sullivan, Mary (2000). Maximizing shareholder value. *Economy and Society*, 29(1), 13-35.

- List, Friedrich (1983 [1841]). *Sistema nacional de economía política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Lundvall, Bengt-Åke (1992). *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. Londres: Pinter Publishers.
- Marini, Ruy Mauro (1973). *Dialéctica de la dependencia*. Ciudad de México: Ediciones Era.
- Mazzucato, Mariana (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Londres: Anthem Press.
- Mazzucato, Mariana (2021). *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. Londres: Allen Lane.
- Mazzucato, Mariana (2023). *Mission economy: a moonshot guide to changing capitalism*. Nueva York: Harper Business.
- Minsky, Hyman (1986). *Stabilizing an unstable economy*. New Haven: Yale University Press.
- Naughton, Barry (2007). *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Nelson, Richard R., y Dosi, Giovanni (1994). The evolution of institutions and policies. En *Economic growth and the structure of the long run*. París: OECD.
- Nove, Alec (1969). *An Economic History of the U.S.S.R.* Londres: Allen Lane.
- Ocampo, José Antonio (2022). *Reformando el capitalismo latinoamericano: del Consenso de Washington al Estado de desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ocampo, José Antonio (ed.) (2005). *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*. Stanford: Stanford University Press / CEPAL / World Bank.
- Office of the United States Trade Representative (USTR) (2024). *Request for Comments on Promoting Supply Chain Resilience*. *Federal Register*, 89(46), 16508-16511, 7 de marzo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2023). *A review of Mexico's participation in global value chains*. París: OECD Publishing.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2023a). *Trade in value added (TiVA) database 2023*. París: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2023b). *Financial Development Indicators*. París: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2024). *Main Science and Technology Indicators*. París: OECD Publishing
- O'Donnell, Guillermo (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Pavlínek, Petr (2016). Whose success? The state–foreign capital nexus and the development of the automotive industry in Slovakia. *European Urban and Regional Studies*, 23(4), 571-593.
- Polanyi, Michael (1967). *The tacit dimension*. Garden City: Doubleday Anchor.
- Prebisch, Raúl (1950). *The economic development of Latin America and its principal problems*. Nueva York: United Nations.
- Pyka, Andreas, y Saviotti, Pier Paolo (2018). Evolutionary perspectives on long run economic development. En Richard Nelson, Giovanni Dosi, Constance Helfat, Andreas Pyka y Pier Paolo Saviotti (eds.), *Modern evolutionary economics: an overview*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pérez, Carlota (2002). *Technological revolutions and financial capital: the dynamics of bubbles and golden ages*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pérez, Carlota (2014). *Financial bubbles, crises and the role of government in unleashing golden ages*. Londres: Routledge.
- Rodrik, Dani (2021). *Straight talk on trade: ideas for a sane world economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik, Dani (2022). *An Industrial Policy for Good Jobs. Policy Proposal*. Washington, DC: The Hamilton Project, Brookings Institution.
- Rodrik, Dani y Sabel, Charles F. (2021). Building a Good Jobs Economy. *Vox-Dev*, 26 de mayo.

- Schumpeter, Joseph A. (1934). *The theory of economic development*. Cambridge: Harvard University Press.
- Secretaría de la Función Pública (2024). *Estadística básica: Subsistema de Ingreso*. Ciudad de México: Gobierno de México / TrabajaEn.
- Secretaría de la Función Pública (2024). *Registro de ocupación de puestos al amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera*. Ciudad de México: Gobierno de México / TrabajaEn.
- Simon, Herbert A. (1959). Theories of decision-making in economics. *American Economic Review*, 49(3), 253-283.
- Smith, Adam (1976 [1776]). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford: Clarendon Press.
- Sovacool, Benjamin; Ali, Saleem; Bazilian, Morgan; Radley, Ben; Nemery, Benoit; Okatz, Julia, y Mulvaney, Dustin (2020). Sustainable minerals and metals for a low-carbon future. *Science*, 367(6473), 30-33.
- Stiglitz, Joseph E. (2010). *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Stiglitz, Joseph E.; Jayadev, Arjun y Prabhala, Achal (2020). Patents vs. the Pandemic. *Project Syndicate*, 23 de abril.
- Strange, Susan (1996). *The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teece, David J. (2007). Explicating dynamic capabilities: The nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal*, 28(13), 1319-1350.
- Tooze, Adam (2022). *Shutdown: How COVID shook the world's economy*. Londres: Penguin Books.
- U.S. Department of Commerce / National Institute of Standards and Technology (NIST) (2023). *Vision for Success: Commercial Fabrication Facilities*. Washington, DC: CHIPS for America Program Office.
- U. S. Department of State (2023). *Investment climate statement: Mexico 2023*. Washington: U. S. Department of State.

- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2020). *Trade and Development Report 2020: From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding Another Lost Decade*. Ginebra: United Nations.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2023). *World Investment Report 2023: Investing in Sustainable Energy for All*. Ginebra: United Nations.
- United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) (2013). *Making the most of Africa's commodities: industrializing for growth, jobs and economic transformation*. Addis Ababa: UNECA.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2022). *Technical and vocational education and training for sustainable development*. París: UNESCO.
- Wade, Robert (1990). *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- White House (2022). *Building a Clean Energy Economy: A Guidebook to the Inflation Reduction Act's Investments in Clean Energy and Climate Action*. Washington, DC: The White House.
- Williamson, John (1990). What Washington Means by Policy Reform. En John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Zuboff, Shoshana (2019). *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. Nueva York: PublicAffairs.

## Sobre los autores

### **José Romero**

Economista. Realizó estudios de maestría en Economía en la Universidad Northwestern y obtuvo el doctorado en Economía por la Universidad de Texas en Austin. Ha sido profesor e investigador de El Colegio de México y director de su Centro de Estudios Económicos. Asimismo, se desempeñó como director general del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Su trabajo académico se ha concentrado en el desarrollo económico, la política industrial, la innovación, la dependencia tecnológica, la economía internacional y el papel del Estado en los procesos de transformación productiva. Es autor y coautor de diversos trabajos sobre desarrollo, estructura productiva, innovación y política económica.

### **Emilio Navarro**

Doctor en Literatura Hispánica por El Colegio de México. Es profesor especializado en enseñanza del español, literatura medieval y

escritura académica. Ha impartido cursos en Harvard University, Harvard Summer School, la UNAM, el ITAM, el CIDE y El Colegio de México. Su investigación se ha centrado en la literatura medieval hispánica, en particular en las representaciones del mal y la figura del diablo. Es autor de diversos artículos especializados y ha participado en congresos internacionales en México y España. Ha sido reconocido por la excelencia de su labor docente y por su contribución a la enseñanza de lenguas y la formación académica.

# ESTADO, DEPENDENCIA E INNOVACIÓN EN EL SIGLO XXI

A lo largo de este libro se sostiene que el desarrollo contemporáneo solo es posible si el Estado recupera su papel como arquitecto del aprendizaje colectivo. No se trata de volver al proteccionismo ni de idealizar la autarquía, sino de comprender que la competencia global se libra hoy en los campos de la energía, la tecnología y el conocimiento. La soberanía ya no se mide por el territorio ni por la moneda, sino por la capacidad de un país para dominar los procesos que definen su inserción en el mundo.