

DESARROLLISMO SUBNACIONAL PARA EL NUEVO SIGLO

Walid Tijerina¹

Fecha de recepción: 13 de marzo de 2017. Fecha de aceptación: 27 de julio de 2017.

RESUMEN

La apertura económica y la ausencia de políticas industriales sectoriales, por parte de la Federación, representaron un nuevo reto para los gobiernos subnacionales al iniciar el nuevo siglo. El presente artículo argumentará que en lugar de que se tuviera un completo abandono del Estado mexicano en cuanto a política industrial se refiere, lo que hubo fue un traslado o apropiación de funciones desarrollistas a nivel subnacional. Para ello, se examinaron dos estados de la República mexicana cuyas políticas industriales sectoriales representaron un claro contraste con el retraimiento federal. La literatura del “nuevo desarrollismo” servirá como trasfondo a dichas atribuciones subnacionales generadas en México, marcando una divergencia con el paradigma neoliberal a nivel federal.

Palabras clave: Nuevo León, Querétaro, políticas industriales, gobiernos subnacionales, nuevo desarrollismo, clusters industriales.

Clasificación JEL: L16, L52, O14, O25.

SUBNATIONAL DEVELOPMENTALISM FOR THE NEW CENTURY

Abstract

Economic opening and the dearth of federal-sponsored sectoral industrial policies pose a novel challenge for subnational governments at the dawn of the new century. This paper will argue that rather than the Mexican state entirely abandoning industrial policy, what really happened was that developmentalist functions were transferred to or appropriated by the subnational level. To do so, two states in the Mexican Republic whose sectoral industrial policies sharply contrast with the federal government-level backpedaling were examined. The literature of “new developmentalism” will serve as the backdrop to this new subnational role in Mexico, marking a divergence from the neoliberal paradigm at the federal level.

Key Words: Nuevo León, Querétaro, industrial policy, subnational governments, new developmentalism, industrial clusters.

¹ Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Correo electrónico: walid.tijerina@gmail.com

DÉVELOPPEMENTALISME INFRANATIONALE POUR LE NOUVEAU SIÈCLE

Résumé

L'aperture économique et la manque de politiques industrielles sectorielles par la fédération ont représenté un nouveau défi pour les gouvernements infranationaux au début du nouveau siècle. Cet article propose qu'au contraire du présumé abandonne de la politique industrielle par l'État mexicain, en effet, on a eu un transfert ou une appropriation des fonctions développementalistes au niveau infranational. Pour cela, deux États de la République mexicaine ont été examinés, dont les politiques industrielles sectorielles contrastaient nettement avec le retrait du gouvernement fédéral. La littérature du « nouveau développementalisme » servira de toile de fond à ces attributions infranationales générées au Mexique, marquant une divergence avec le paradigme néolibéral au niveau fédéral.

Mots clés: Nuevo León, Querétaro, politiques industrielles, gouvernements infranationaux, nouveau développementalisme, grappes industrielles.

DESENVOLVIMENTISMO SUBNACIONAL PARA O NOVO SÉCULO

Resumo

A abertura econômica e a ausência de políticas industriais setoriais, pela Federação, representaram um novo desafio para os governos subnacionais no início do novo século. Este artigo argumentará que, em vez de ter um completo abandono do Estado mexicano em termos de política industrial, o que houve foi uma transferência ou apropriação de funções desenvolvimentistas no nível subnacional. Para isso, foram examinados dois estados da República Mexicana, cujas políticas industriais representaram um claro contraste com a retração federal. A literatura do “novo desenvolvimentismo” servirá de base a essas atribuições subnacionais geradas no México, marcando uma divergência com o paradigma neoliberal no nível federal.

Palavras-chave: Nuevo León, Querétaro, políticas industriais, governos subnacionais, novos desenvolvimentos, clusters industriais.

新世纪地区的发展

万利德·蒂赫利那

摘要

进入新世纪，联邦政府经济开放和部门工业政策的缺失对地区政府来说是一个新的挑战。本文认为，就工业政策这方面来说，并没有国家政府的完全缺位，其实是将发展职能下放到地区政府。本文调查了墨西哥共和国的两大州，它们的部门工业政策与联邦政府的撤回形成了鲜明的对比。“新发展主义”这一说法是墨西哥这一职能归属地方政府现象的背景，这与联邦一级的新自由主义范式有一定的分歧。

关键词：新莱昂州，克雷塔罗，工业政策，地方政府，新发展主义，产业集群

INTRODUCCIÓN

A partir de 1982, se arraigó el “relativo abandono” de la política industrial por parte del Estado mexicano, postura que ha prevalecido eminentemente hasta la actualidad (Trejo, 2017, p. 85). Ya en el cambio de siglo, los gobernadores pronto reconocieron que el gobierno federal había abandonado el intervencionismo que había exhibido ampliamente durante el siglo xx. Y, para agravar la situación de las entidades federativas, la acelerada adopción del modelo neoliberal durante los años ochenta y noventa planteó mayores desafíos a la industria doméstica.

Estos nuevos desafíos surgieron en la nueva internacionalización de la industria, en la que los mercados abiertos daban pie a que las grandes multinacionales desplazaran a industrias domésticas (Carrillo y Salinas, 2010). Por ello, el modelo de industrias maquiladoras se posicionó como la principal herramienta de la industrialización en México, más aún tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Con el arraigo de este modelo, se ocasionó eventualmente el desplazamiento de la industria doméstica, la precarización de los salarios y una creciente desvinculación entre industria exportadora, predominantemente extranjera, e industria doméstica (Peters, 2000).

Como consecuencia, el abandono del Estado mexicano en su papel de formulador de políticas industriales y de inversionista del desarrollo exacerbó los desafíos que enfrentaban las industrias nacionales. Este nuevo contexto acentuó la importancia de los gobiernos subnacionales en la consecución de progresos y transformaciones industriales. De tal forma, como se argumentará en el presente trabajo, en lugar de ver un completo retraimiento estatal en temas industriales, los roles de desarrollo comenzaron a trasladarse hacia plataformas subnacionales, cuyo poder iba en aumento a raíz de la creciente democratización y descentralización del país.

Es precisamente este traslado de funciones o roles lo que el presente texto tratará de explorar, a través de los casos de estudio de los estados de Nuevo León y Querétaro. Como se verá en el curso de las siguientes secciones, las prácticas industriales perseguidas a nivel federal y subnacional experimentaron una divergencia creciente: el nivel federal, cada vez más neoliberal, mientras que el nivel subnacional desempeñó un papel más proactivo o intervencionista.

Con las anteriores directrices es que se procede a resumir las secciones del presente artículo. El objetivo de la siguiente sección es proveer un panorama sobre la política industrial nacional de los últimos 30 años y por qué es que la literatura académica suele definir tal política como meras “retóricas”

(Moreno-Brid, 2013) o como fruto de un abandono estatal (Trejo, 2017). Asimismo, se brinda uno de los argumentos centrales a desarrollar que es el siguiente: el abandono a nivel nacional de las políticas industriales llevó tanto a un protagonismo de los gobiernos estatales de México, como a una competencia agresiva entre los mismos –lo que se definió como *race to the bottom* o carrera hacia el fondo (OCDE, 2009). Posteriormente, se presenta el método sobre la selección de los casos de estudio (Nuevo León y Querétaro), para después proceder a examinar, primero, las políticas industriales de Nuevo León en el presente siglo y, en seguida, las políticas industriales aplicadas en Querétaro durante el mismo periodo –políticas que tienen resonancia con el llamado “nuevo desarrollismo” (Trubek, 2013). Por último, y a manera de conclusión, se abordarán las principales similitudes que estos dos casos de estudio han compartido como parte de sus esfuerzos de transformación industrial y los retos pendientes que se tienen para lograr un desarrollo más sólido tanto a nivel subnacional como nacional.

LA AUSENCIA DE POLÍTICAS INDUSTRIALES: EL PARADIGMA DE MÉXICO A PARTIR DE 1982

Cuando en el año de 1994 empresarios mexicanos escépticos de los beneficios del TLCAN le preguntaron a Jaime Serra Puche, entonces secretario mexicano de Comercio y Fomento Industrial, sobre la política industrial a esperar del gobierno federal, éste respondió: “el TLC es nuestra política industrial”; y ante mayores cuestionamientos, el mismo funcionario terminó declarando que una política industrial, particularmente una vertical, no era viable dentro del nuevo modelo económico neoliberal (Johnson, 1998, p. 137). Una década después, el paradigma de la política industrial en México se había arraigado en su ausencia. Ya para el siglo XXI, la frase más repetida en temas de política industrial era que “la mejor política industrial era no tener ninguna” (Moreno-Brid, 2013). ¿Cómo fue que la política industrial desapareció prácticamente tras ser eje rector del gobierno federal? ¿Y qué fue lo que tomó el lugar de la desaparecida política industrial?

A nivel nacional, el entonces presidente Miguel de la Madrid recurrió a la privatización de empresas estatales por precios substancialmente por debajo del valor de mercado, favoreciendo finalmente a las élites económicas afectadas recientemente por la estatización de la banca (Johnson, 1998). Por otro lado, en el ámbito internacional, De la Madrid buscó el apoyo de organismos

internacionales a fin de solventar la deuda pública del país. La coyuntura a nivel internacional, sin embargo, era la del meteórico ascenso del neoliberalismo, de la mano de Ronald Reagan, Margaret Thatcher y organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

Lo anterior llevaría a México a ser el primer laboratorio del FMI respecto a sus ajustes estructurales (*Structural Adjustment Policies*, SAPS, por sus siglas en inglés): con México como caso práctico, el FMI inauguró sus prácticas de otorgar préstamos monetarios bajo la condición de que el país receptor adoptara sus reformas o medidas neoliberales (Panizza, 2009). Dichas reformas pronto fueron conceptualizadas como el *Washington Consensus* —un decálogo de ajustes económicos conformado por privatizaciones, reducción del gasto público, liberalización de las finanzas y el comercio, disciplina fiscal, promoción de inversiones extranjeras, entre otras.

De manera paralela, todavía en la administración De la Madrid, México se unió al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) que luego se transformaría en la Organización Mundial del Comercio (OMC). La premisa del GATT era el libre comercio y la consecuente erradicación de las barreras comerciales, tanto arancelarias como no arancelarias. Por tanto, la adhesión de México al GATT pareció cerrar la puerta a cualquier resucitación del modelo de ISI (Industrialización mediante Sustitución de Importaciones) o de proteccionismos industriales.

Esta nueva realidad económica de México se reforzaría durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) mediante la firma del TLCAN. Asimismo, a raíz de las medidas estructurales del FMI, se hicieron recortes considerables a la inversión pública: de 1935 a 1982, la inversión pública creció a una tasa anual superior al 8%; de 1983 al nuevo siglo, ésta se redujo a un 2% (Calva, 2010). Esto llevó a una mayor dependencia en la inversión privada y el capital extranjero, elementos que parecían cada vez más renuentes a apostar por la industrialización de México tras tomar en cuenta el deficiente desempeño económico del país desde inicios de los años ochenta.

Ya en 1994, las principales asociaciones empresariales como el Consejo Coordinador Empresarial (Coparmex) y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra) se habían unido para denunciar las negociaciones del entonces mandatario mexicano dentro del TLCAN, junto con su incondicional favoritismo a grandes grupos bancarios y su falta de política industrial para acompañar el proceso (Johnson, 1998). Fue entonces cuando los industriales exigieron una resucitación de política industrial, tanto vertical

como horizontal, con la finalidad de fomentar la competitividad de la industria nacional. Pero a estas exigencias el secretario de Comercio y Fomento Industrial simplemente respondió: “El TLCAN *es* nuestra política industrial (...) Nosotros como gobierno ya hicimos nuestro trabajo, ahora ustedes hagan el suyo” (Johnson, 1998, p. 137). Debido a esta nula conducción o formulación de políticas industriales ante una apertura económica al exterior en su inicio, las industrias domésticas comenzaron a ser desplazadas por las grandes multinacionales (Fouquet, 2007; Carrillo y Salinas, 2010).

Tras la sucesión presidencial de 1994 y la crisis económica desatada en ese mismo año, las disparidades regionales dentro de México se profundizaron. Como lo relató Hiskey (2005), los primeros años tras la crisis de 1994 demostraron cuán dispares eran las capacidades subnacionales para responder al abandono del gobierno federal en temas de desarrollo económico. Los estados más desarrollados del centro y norte del país tenían capacidades e infraestructuras considerablemente superiores a los estados del sur. Y la importancia de esto se acentuó aún más al considerar que una sólida infraestructura industrial era clave para aterrizar lo que parecía ser, en ese nuevo modelo económico, la única fuente de inversión: el capital foráneo.

A pesar de que la mayoría del sector industrial privado solicitó una revigoriación de políticas industriales (Johnson, 1998), las iniciativas del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en estos temas no tuvieron mayor impacto puesto que se enfocaron mayormente en temas de mejoras regulatorias y políticas horizontales de competitividad (López, 2007). La liberalización del comercio implementada durante las dos décadas previas, como lo reconoció el propio gobierno federal, generó una desvinculación excesiva de las proveedurías industriales domésticas; no obstante, el gobierno federal excluyó cualquier posibilidad de subsidios industriales o políticas sectoriales (Moreno-Brid, 2013). La adopción del modelo maquilador en México, basado en una mano de obra barata y en poco o nulo valor agregado de industrias domésticas, siguió arraigándose en el país con efectos adversos.

En la administración de Vicente Fox Quesada (2000-2006), el compromiso inicial de impulsar el desarrollo de sectores estratégicos perdió impulso a la mitad del sexenio. Las “oportunidades perdidas” durante el gobierno de Fox y las reformas económicas que no llevó a cabo, fueron consideradas como un factor contribuyente a la pérdida de ventajas competitivas de México en comparación con economías asiáticas (Whitehead, 2006, p. 152).

Durante las dos administraciones del Partido de Acción Nacional (PAN) de 2000 a 2012, el lema dominante era “la mejor política industrial era (tener)

ninguna” (Gujardo, 2014). Ambas administraciones del PAN hicieron hincapié, en cambio, en la captación de inversión extranjera directa como motor principal del desarrollo económico. Esta era otra tendencia que, según López (2007), se consolidó gradualmente desde 1982, y su premisa básica consistía en sustituir las demandas y necesidades del sector doméstico por las del sector foráneo. En general, a partir de 1982, esta ausencia de políticas industriales focalizadas era considerada como una de las principales diferenciaciones entre los Tigres Asiáticos, actualmente con industrias nacionales competitivas a nivel internacionales, y México, con una industria exportadora mayormente foránea y desvinculada de la industria doméstica (Palma, 2009).

En paralelo, el abandono del gobierno federal de las áreas de desarrollo económico (Trejo, 2017) generaría una “carrera hacia el fondo” (OCDE, 2009). En palabras de un exdelegado de la Secretaría de Economía esa falta de conducción y coordinación de una política industrial holística para el país y sus entidades federativas generó un “canibalismo” de inversiones que aún prevalece en México. En consecuencia, las desigualdades regionales se agravarían y las industrias domésticas quedarían cada vez más excluidas de las cadenas globales de valor (véase Peters, 2000; Hiskey, 2005).

En el nuevo siglo, como se verá en las siguientes secciones, algunas entidades federativas reconocieron los efectos negativos del modelo maquilador que se había expandido tras el TLCAN y comenzaron a formular las primeras conductiones o aproximaciones hacia políticas industriales sectoriales con énfasis en el valor agregado, la vinculación de industrias domésticas y la generación de empleos mejor calificados.

POR QUÉ COMPARAR A NUEVO LEÓN Y QUERÉTARO

La presente investigación buscó a través de la selección de casos de estudio, plantear la comparación entre dos estados mexicanos usando el “Sistema de Diseño más Diferente” (*Most Different Design System*, MDDS, por sus siglas en inglés) (véase Landman, 2000). Es decir, son dos casos sustancialmente diferentes, Nuevo León y Querétaro, que lograron un fin similar, en este caso, la adopción de políticas industriales sectoriales que contribuyeron a los índices de desarrollo por encima del promedio nacional.

Cuadro 1. Primeros cinco estados mexicanos según tasa anual de crecimiento de 2005 a 2014

<i>Estado</i>	<i>Tasa anual de crecimiento (%)</i>
Querétaro	5.0
Aguascalientes	4.7
Quintana Roo	4.4
Zacatecas	4.1
Nuevo León	4.0

Fuente: Márquez, 2015.

Dichas políticas industriales, como se verá a continuación, están apegadas a lo que algunos autores han tildado como “nuevo desarrollismo” (Trubek, 2013; Schneider, 2015). Este nuevo desarrollismo se respalda principalmente en las siguientes estrategias: aceptación de un mayor rol del Estado en direccionar inversiones, colaboración público-privada, promoción de exportaciones y de vinculación de industrias locales, apoyo a empresas privadas en lugar de empresas estatales y un énfasis en IED productiva (Trubek, 2013).

Nuevo León es el octavo estado mexicano en términos de población y el decimotercero en términos de territorio. Fue el estado industrial pionero en México, y desde principios del siglo xx fue considerado la “corona industrial” del país. A finales del siglo xix y las primeras décadas del xx, Nuevo León experimentó su primera transformación industrial liderada por las élites políticas y económicas locales.

En claro contraste, Querétaro es uno de los estados mexicanos más pequeños. Ubicado en la zona del Bajío, es el vigésimo primero en cuanto a población y el vigésimo séptimo estado en términos de territorio. Durante la década de los cincuenta cuando Nuevo León ya era el líder industrial en México, Querétaro seguía siendo uno de los estados más pobres y marginados del país, con una perspectiva predominantemente rural. Sin embargo, Querétaro aparece en la actualidad, por lo general, entre los cinco primeros líderes respecto a la actividad industrial en México (INEGI, 2016; Márquez, 2015). Además, su primera transformación industrial se produjo durante el periodo conocido como el “milagro mexicano” (1940-1980), en un tiempo y contexto sustancialmente diferente al de la primera transformación industrial de Nuevo León.

Cuadro 2. Comparación entre Nuevo León y Querétaro

<i>Estado</i>	<i>Ubicación geográfica</i>	<i>Cronología de primera transformación industrial</i>	<i>Tamaño</i>	<i>Presupuesto de federación en millones de pesos (CEFP, 2016)</i>	<i>Partidos en gobierno durante el siglo XXI</i>
Nuevo León	Noreste	Pionero en la industrialización; durante el porfiriato	64,156 km ² ; (13° en México); con población alrededor de 5 millones (8°)	52 242.8	Prevalencia del PRI a nivel estatal; única pérdida ante el PAN en 1997. Primera victoria de gobernador independiente en 2015.
Querétaro	Bajío (centro-oeste)	Industrializador relativamente tardío, hasta la segunda mitad del siglo XX	11,699 km ² (27°); población aproximada de 2 millones (21°)	22 477.2	Alternancia continua entre los dos principales partidos del país (PRI y PAN). PAN con victorias en 1997 y 2003; PRI en 2009; PAN en 2015 de nueva cuenta.

Fuente: elaboración propia.

¿Cómo fue entonces que estos dos estados, sustancialmente diferentes, se involucraron en un proyecto de transformación industrial con directrices similares y mayores tasas de crecimiento? En cuanto al marco comparativo, ésta fue una de las preguntas guía que este artículo pretende desentrañar. Aunque el proceso de industrialización abarca un gran número de variables, esta comparación subnacional examinará los patrones y las variables comunes que respaldaron el mejor desempeño de ambos estados.

El cuadro 2 es un esfuerzo por incluir las variables que usualmente se consideran en los estudios de industrialización. Gerschenkron, por ejemplo, subraya la importancia de la “considerable acumulación” de recursos económicos (1962, p. 35), mientras que Hirschman (1958, p. 53) también destaca la escasez del capital industrial o presupuesto estatal como un obstáculo tradicional para procesos de transformación industrial. Por el contrario, Gallup, Sachs y Mellinger (1999) señalan con más énfasis la relevancia de la geografía en el desarrollo, mientras que autores como Brian (1994) enfatizan la importancia de la cronología en procesos industrializadores.

El objetivo de la aplicación del método MDDs para estas unidades subnacionales, por lo tanto, es el de resaltar los que se consideran como los principales factores o “variables independientes”: la presencia de “agentes vinculantes” (Hirschman, 1958) y la continuidad política. Fue esta coyuntura de agentes

vinculantes (en este caso, gobernadores estatales como agentes promotores del desarrollo) y continuidad política lo que logró poner en marcha instituciones transformadoras y sostenibles para la industrialización en estos dos estados subnacionales, enfatizando la importancia de las instituciones con respecto al desarrollo económico (véase Hausman *et al.*, 2008).

Sin embargo, no con ello se pretende afirmar que los agentes vinculantes y la continuidad son suficientes para proyectos de transformación industrial, porque otras variables también son importantes. Por ejemplo, en el caso de México, parece inverosímil pensar en una transformación industrial substancial en estados sureños como Chiapas o Guerrero teniendo en cuenta las disparidades regionales de México o lo que Dávila, Kessel y Levy (2002) llaman una “distorsión de las ventajas comparativas” regionales del país.

Más bien, lo que este trabajo reconoce desde el principio es que, en palabras de De Schweinitz (1964, p. 7), estas variables independientes fueron “condiciones necesarias mas no suficientes”. La variable dependiente los estudios de caso aquí abordados fue la implementación de políticas industriales focalizadas en sectores estratégicos. Por tanto, uno de los argumentos centrales del presente artículo es que los agentes vinculantes respaldados por continuidad política tuvieron la oportunidad de aprovechar una constelación favorable de factores –ya fuera la geografía, el tiempo, las sinergias entre el Estado y la sociedad, las inversiones, las alianzas con otros niveles de gobierno, por nombrar algunos.

Para profundizar en las políticas industriales de México y sus estados en el siglo presente, el artículo se apoyó en cuestionarios semiestructurados realizados y aplicados tanto a funcionarios estatales como federales que laboran en las secretarías o subsecretarías estatales de desarrollo económico (en Nuevo León y Querétaro), así como en las delegaciones federales de la Secretaría de Economía, respectivamente.

EL CASO DE NUEVO LEÓN

Al comenzar la administración del gobernador José Natividad González Parás (2003-2009), ni el gobierno estatal entrante, ni los empresarios locales estaban convencidos de la respuesta del gobierno federal al nuevo contexto global de la economía mexicana. La expansión de industrias maquiladoras tras la firma del TLCAN había causado, ya para entonces, la quiebra de un número considerable de empresas neoleonesas (Fouquet, 2007). Además, Nuevo León había comenzado a perder su ventaja comparativa en relación con otras entidades

del norte del país que ofrecían mano de obra más barata a empresas maquiladoras extranjeras (*Ibid.*). La creciente apertura del país, consideró entonces el gobernador González (2004), exigía en consecuencia la transformación de la industria neoleonesa. En su Plan Estatal de Desarrollo, el mandatario estatal declaró que uno de sus principales objetivos era el reposicionamiento de Nuevo León como un estado mexicano moderno con ventajas industriales y educativas dentro de la nueva agenda internacional.

Este proceso, desde su inicio, se concibió a través de un modelo de “triple hélice” (entrevistas, 2015), que incluía a los sectores estatales, académicos y empresariales. En segundo lugar, se implementó un ambicioso conjunto de incentivos fiscales y empresariales para el sector privado –exenciones fiscales, donaciones de bienes raíces, asesoría empresarial y jurídica, mejoras infraestructurales, entre otras. A través de estos mecanismos, González desplegó una amplia gama de incentivos con el objetivo de “maximizar la toma de decisiones inducida”, en palabras de Hirschman (1958, p. 10), para inversionistas locales y extranjeros.

Por lo tanto, el gobierno estatal comenzó a promover la asociación con las universidades del estado y con el sector empresarial, utilizando un enfoque más inclusivo. El principal proyecto para consolidar este modelo de “triple hélice”, también decretado en el Plan Estatal, fue entonces el de *Monterrey, Ciudad Internacional del Conocimiento*. MYCIC, como se le conoció después, se inició como un proyecto con cuatro objetivos principales: 1) promover el desarrollo tecnológico y el establecimiento de empresas de *conocimiento*; 2) proyectar la educación de alta calidad de Nuevo León a nivel internacional; 3) desarrollar la infraestructura urbana necesaria como eje de desarrollo económico del Estado; 4) asegurar la alta competitividad del sector público y privado (González, 2004). MYCIC fue respaldado a su vez por la Ley para el Fomento del Desarrollo Basado en el Conocimiento en Nuevo León publicada en marzo de 2004. Además de su objetivo de generar desarrollo basado en el conocimiento, su artículo 1 destacó la coordinación entre los sectores público, privado y académico como el eje central en la generación de desarrollo tecnológico y científico.

Por medio de esta ley se creó el Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Nuevo León, con un Consejo de Participación Ciudadana como órgano promotor y asesor. Este segundo Consejo fue constituido por la participación de 14 miembros, entre ellos el secretario de Desarrollo Económico de Nuevo León, el secretario de Educación y 11 representantes de los sectores académicos, científicos, sociales, culturales y empresariales. Este marco institucionalizado de relaciones entre el estado y la sociedad superó rápidamente

las expectativas iniciales. Con un apoyo adicional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), la ley citada y sus mecanismos sinérgicos permitieron la constitución de un fondo de 70 millones de pesos destinado a inversiones productivas e infraestructurales dentro del proyecto MTYCIC (Armendáriz, 2004).

Poco después, el gobierno estatal se dio la tarea de definir: “las áreas estratégicas de conocimiento susceptibles de lograr un mayor crecimiento en la región”, según el Plan de Desarrollo del Estado (González, 2004, p. 158). Por tanto, los sectores estratégicos a ser promovidos dentro de este proyecto fueron definidos por el gobierno de Nuevo León en coordinación con las tres universidades más importantes de la región –Tecnológico de Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) y Universidad de Monterrey (UdeM).

Las áreas estratégicas fueron las siguientes: biotecnología, salud, tecnologías de la información y telecomunicaciones, materiales avanzados y mecatrónica. Sin embargo, esta primera tarea estaba lejos de cumplir con el papel requerido por el gobierno subnacional y los sectores académico y empresarial. Los 70 millones de pesos recolectados parecían ser entonces simplemente un pago inicial para el proyecto integral de restaurar la competitividad de Nuevo León y asegurar, en el trayecto, una ventaja competitiva en la economía del conocimiento. El gobernador estableció consecuentemente el objetivo de alcanzar una inversión en investigación y desarrollo de al menos el 1% del producto interno bruto (PIB) de Nuevo León antes del final de su administración (González, 2007). Además, tanto el estado como la sociedad formularon el plan de hacer de la Ciudad del Conocimiento un lugar real y tangible en la región, específicamente orientado a la innovación industrial y tecnológica.

De esta forma nació el Parque de Innovación Industrial y Tecnológica (PIIT), concebido por el Consejo de Ciencia y Tecnología de Nuevo León, que constaba de 70 hectáreas y se ubicaría cerca del Aeropuerto Internacional de Monterrey. Los primeros inversionistas del parque industrial fueron centros de investigación de la UANL y del Conacyt, los cuales prospectaron su inauguración para el primer trimestre de 2007 (*Milenio*, 2006). Asimismo, centros de investigación del Tecnológico de Monterrey, UdeM y la Asociación Estatal de Empresas de Tecnología de la Información (conformada por 42 empresas del ramo) pronto comprometieron importantes inversiones al PIIT. Estas empresas de Tecnología de la Información (TI), por ejemplo, invirtieron 100 millones de pesos en el PIIT a cambio de 15 mil metros cuadrados que el gobierno estatal les donó (*Milenio*, 2006).

El gobernador González, tras ver la respuesta positiva del sector privado y académico, se convenció de que el compromiso del gobierno estatal tenía que ser intensificado. Por tanto, decretó otra ley como marco jurídico para esta transformación industrial: la Ley para Fomentar la Industria y el Empleo. Su principal objetivo era incentivar la inversión nacional y extranjera en sectores con mayor productividad, el empleo de alto valor agregado y consolidar la competitividad del estado de la mano del bienestar social.

Asimismo, la citada ley, enfatizó la promoción de la colaboración de empresas y centros de investigación en los sectores definidos como estratégicos por dicha ley, tendientes a consolidar la “economía del conocimiento”. Los sectores contemplados en ella fueron los mismos que recientemente habían sido definidos por los esfuerzos conjuntos del gobierno de Nuevo León y su sector académico, junto con otros sectores de prioridad tanto nacional como subnacional. Además, para decidir sobre la promoción y aprobación de los incentivos, se estableció un Consejo Estatal de Promoción de Inversiones, presidido por el gobernador y dirigido por el secretario de Desarrollo Económico, a los que se unieron otros seis consejeros (de secretarías o entidades públicas vinculadas), junto con dos representantes de los sectores privado, civil, laboral y académico.

De igual relevancia fueron los incentivos de dicha ley: descuentos de hasta el 95% en los impuestos estatales; becas para la formación de trabajadores; construcción de hasta el 100% de las obras de infraestructura que promuevan las inversiones productivas dentro del PIIT; donación, venta, arrendamiento o fideicomiso de bienes inmuebles para proyectos industriales; asesoría para establecer vínculos con proveedores locales y, finalmente, asesoría en los trámites relacionado frente a autoridades municipales, estatales y federales.

A través de este marco de incentivos, la inversión de agentes económicos locales, nacionales e internacionales aumentó exponencialmente, y muchas de esas inversiones se establecieron en consecuencia en el PIIT. Las principales empresas locales y nacionales, como Cemex, Alfa, Cydsa y Gamesa, entraron en negociaciones con las autoridades de SEDEC, PIIT y MTYIC a medida que buscaban definir incentivos para ellos mismos y establecerse dentro del PIIT. Las multinacionales también entraron en negociaciones con las autoridades referidas, por ejemplo, Pepsi, Motorola, Schneider y AMD Technologies.

Para respaldar las inversiones, el Grupo de los Diez (un grupo de las 10 empresas más grandes de Nuevo León), lanzó un fondo de capital privado para promover y apoyar proyectos de innovación dentro de las industrias productivas. Al principio, el grupo contribuyó con 15 millones de dólares, mientras que el gobierno de Nuevo León contribuyó con 2 millones de dólares (Ramírez, 2007).

Los resultados del proyecto se reflejaron durante la segunda mitad del gobierno de González Parás. En ese año (2007), el estado de Nuevo León fue la entidad con mayor porcentaje de inversión productiva dentro de su presupuesto programable; las exportaciones de dos de los sectores estratégicos del estado, automotriz y electrodomésticos, aumentaron en un 24 y 11.45%, respectivamente; las exportaciones en general se incrementaron en 8 mil millones de dólares, un 6.5% más que en el mismo periodo del año pasado (González, 2007; INEGI, 2016). Para 2008, asimismo, el gobernador reforzó el compromiso a su política industrial al destinar 350 millones de pesos del presupuesto público hacia la segunda fase del PIIT (Vélez, 2008).

El hecho de que el sucesor del gobernador González fuese del mismo partido, daría continuidad a su política industrial. Cuando el gobernador del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Rodrigo Medina (2009-2015) tomó la administración, Nuevo León ocupaba de nueva cuenta un lugar destacado en el desarrollo industrial nacional. Los resultados positivos del estado marcaron una vez más a Nuevo León como un líder industrial y tecnológico. De igual forma, la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado (SEDEC) asumió un papel más proactivo en las políticas públicas de desarrollo económico.

Dentro de este papel proactivo, la piedra angular del desarrollo económico del estado siguió siendo la misma Ley para Fomentar la Inversión y el Empleo (entrevistas, 2015) y el modelo de asociación tripartita entre sectores público, privado y académico cristalizado en los clústeres estratégicos del estado. Ahora, sin embargo, el principal énfasis estaba en remediar la deficiencia tradicional de las industrias mexicanas: el “contenido nacional” (Peters, 2000; Gereffi, 2015) o los llamados “encadenamientos hacia atrás” y “hacia adelante” (Hirschman, 1958) dentro de cadenas globales de valor. Para ello, se siguió fortaleciendo la estrategia de los “clústeres industriales” con el objetivo de vincular a industrias locales a las cadenas productivas exportadoras.

Según un exsecretario de Desarrollo Económico del estado (entrevistas, 2014), Nuevo León se convirtió en el gran pionero en México en términos de la “clusterización” de la economía: un marco de cooperación industrial y económica construida mediante la “asociación virtuosa de producción colaborativa” entre agentes económicos del mismo sector. En el caso del clúster automotriz de Nuevo León, por ejemplo, el gobierno otorgaba un apoyo económico anual de 3 millones de pesos y se hacía cargo del arrendamiento de las oficinas del clúster a cambio de reportes de actividades y seguimiento de metas (entrevistas, 2014).

Las estrategias de clúster de Nuevo León durante la administración del gobernador Medina (2009-2015) mostraron señales de éxito al lanzar proyectos

de alta tecnología de empresas locales en varios campos. Creación de un software para monitorear la actividad mental de un piloto aeronáutico (Investigación y Desarrollo, 2014a); nanocomponentes para procesos de fabricación de sectores automotrices y aeronáuticos (Investigación y Desarrollo, 2014b). La incubadora de empresas de nanotecnología de Nuevo León se clasificó entre las 10 mejores del mundo (Buendía, 2014). Además, se diseñó y construyó el primer avión no tripulado mexicano (Sánchez, 2014) y se comenzaron a imprimir prototipos industriales en 3D (Agencia ID, 2015), entre otros proyectos del PITT.

Durante los primeros cinco años de la administración de Medina, la economía de Nuevo León creció 27.3%, superando el crecimiento del país de 17.9% en casi 10 puntos porcentuales, mientras que el crecimiento de las exportaciones manufactureras alcanzó el 11% del monto total del país en 2014 (Medina, 2014; INEGI, 2016). La continuidad de políticas sectoriales de los clústeres, a su vez, generó cadenas productivas sólidas y altos grados de vinculación hacia atrás y hacia delante de proveedores locales dentro de las industrias exportadoras de alta tecnología, basado en índices de insumo-producto (Martínez y Corrales, 2017). Asimismo, el programa *Hecho en Nuevo León* apoyó a más de 500 empresas locales en el registro de marcas, en la asistencia a ferias internacionales y en la capacitación sobre medidas de exportación.

EL CASO DE QUERÉTARO

Desde la transformación industrial de Querétaro a mediados del siglo xx, el sector automotriz fungió para el estado como ancla para su industrialización. Este sector es, por tanto, ejemplo de cómo el escalamiento industrial puede conducir a un desarrollo económico de impactos más positivos para la industria local. Sin embargo, tras perder su ventaja comparativa frente a otros estados del norte después de la firma del TLC, el gobierno estatal apoyó a que los proveedores locales fortalecieran una vez más sus capacidades industriales. Los funcionarios estatales (entrevistas, 2015) narraron cómo este fortalecimiento de la industria estatal se llevó a cabo mediante su programa de Desarrollo de Proveedores Locales: estimulando la migración de procesos metalmecánicos intensivos en mano de obra a procesos más exigentes desde el punto de vista tecnológico, tales como inyecciones de plástico y, recientemente, al desarrollo los equipos electrónicos requeridos por los automóviles.

El creciente interés por las capacidades tecnológicas y de capital humano de la entidad en el sector automotriz, junto con su localización estratégica

atrajeron finalmente lo que parecía ser un reto aún mayor para su industria: el sector aeronáutico. Como se relatará en la presente sección, la continuidad de las iniciativas subnacionales se convirtió en una de las piedras angulares del reto que enfrentó el estado de Querétaro para restablecer una ventaja competitiva para su industria.

Como en el caso de Nuevo León, dentro del nuevo contexto internacional, Querétaro hizo una considerable desviación de las prácticas neoliberales del gobierno federal. Esto debido a que la adopción inicial de modelos meramente maquiladores tras la firma del TLCAN ocasionó el desplazamiento substancial de proveedores locales y la precarización de los salarios industriales (Carrillo y Salinas, 2010). En consecuencia, Querétaro formuló una agenda de política industrial basada en la colaboración público-privada, el impulso al capital humano mejor capacitado, la modernización industrial y la construcción de ventajas comparativas en los sectores estratégicos previamente definidos por el gobierno estatal. Un conjunto de políticas que hacen eco con lo que definen, en la literatura más amplia, como “nuevo activismo estatal” o “nuevo desarrollismo” (véase Trubek, 2013).

Dada la alternancia en la presidencia de México y la llegada del PAN al gobierno federal, el país parecía cada vez más dividido en sus esfuerzos por el desarrollo económico. Sin embargo, uno de los conflictos mediáticos más importante del presidente Fox resultó ser la oportunidad decisiva para el relanzamiento industrial de Querétaro: el intento de construir el nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

El 22 de octubre de 2001, Fox decretó la expropiación de 5 391 hectáreas cerca de la Ciudad de México para resolver la creciente saturación del Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la capital (Díaz, 2014). Los campesinos propietarios de las tierras, no obstante, fueron un obstáculo insuperable a la iniciativa presidencial, al denunciar lo que consideraban una compensación injusta. Tras reiteradas movilizaciones, los inconformes lograron obtener la detración de la iniciativa sobre las expropiaciones iniciadas y los proyectos relacionados.

Esta frustrada iniciativa fue vista como una oportunidad en otra jurisdicción: Querétaro. El gobernador Ignacio Loyola Vera (1997-2003), también del PAN tuvo el mismo problema en Querétaro, ya que su Aeropuerto Internacional estaba saturado y era anticuado. Su proyecto para un nuevo aeropuerto contaba, en cambio, con el apoyo de los principales industriales del estado y el consentimiento generalizado de la ciudadanía. Esta iniciativa conjunta de gobernadores e industriales fue presentada entonces al presidente Fox como una solución temporal a la saturación del aeropuerto de la capital. El proyecto

obtuvo rápidamente el apoyo presidencial, ya que también serviría para aliviar parte del problema del tránsito aéreo de la Ciudad de México (Molinari, 2004). El apoyo se cristalizó en el compromiso del gobierno federal de aportar el 30% de los costos del aeropuerto (*Op. cit.*, 2004), al considerar de igual forma que Querétaro tiene uno de los presupuestos estatales más magros debido a su tamaño (CEFP, 2016).

Querétaro, por tanto, buscó la oportunidad de construir una ventaja comparativa en el sector aeronáutico a través de una empresa ancla de primer nivel. De acuerdo a sus funcionarios, esto generaría una ventaja comparativa, no sólo en un contexto internacional, sino también en relación con la “carrera (nacional) hacia el fondo”, puesto que otros estados ofrecerían incentivos agresivos –exenciones fiscales, recursos económicos y terrenos.

En consecuencia, las sinergias estado-industria en Querétaro cabildearon a favor de la entidad como el anfitrión ideal para inversiones en el sector aeronáutico por contar con el capital humano y la infraestructura industrial apropiadas –ambas consolidadas, principalmente, a través del sector automotriz. Correspondientemente, cuando la multinacional aeronáutica Bombardier anunció sus intenciones de establecer una planta en México en 2006, Querétaro fue elegido como su destino. Los principales factores que determinaron la decisión de Bombardier fueron la ubicación geográfica de la entidad, su infraestructura industrial, su experiencia en el sector automotriz y, sobre todo, la existencia de capital humano capacitado –un compromiso que se fortaleció con el lanzamiento de la Universidad Aeronáutica de Querétaro en 2007 (UNAQ).

Pero la consolidación del desarrollo económico de Querétaro en el nuevo siglo todavía estaba lejos de consolidarse. Cuando comenzó la administración del gobernador José Calzada (2009-2015), un considerable déficit comercial prevalecía en el estado. De hecho, el déficit comercial de Querétaro en la industria manufacturera había aumentado más del 50%, pasando de 1 947 millones de dólares en 2005 a 2 925 en 2008 (Calzada, 2010) –evidenciando los efectos negativos que el modelo maquilador seguía teniendo en el estado.

Por otra parte, la discontinuidad política amenazaba una vez más los proyectos de desarrollo pendientes en Querétaro: el gobernador Calzada era del PRI, mientras que los dos gobernadores anteriores habían sido del PAN. Tal como lo describe Byung (1987), la falta de una burocracia meritocrática en México ha demostrado ser un obstáculo para su desarrollo económico, en marcado contraste con la burocracia de carrera de Corea del Sur, por ejemplo.

Sin embargo, el gobernador Calzada dejó a un lado los colores políticos y se apoyó en la misma Secretaría de Desarrollo Sustentable de la administración

pasada. La “continuidad” se convirtió así, en uno de los pilares centrales de la reforzada industrialización de Querétaro (entrevistas, 2015). Dejar el mismo equipo dentro de esa Secretaría resultó clave para sus políticas industriales, ya que pudieron sumar un total de 18 años de continuidad. Los programas para mejorar los vínculos productivos en la industria de Querétaro se extendieron a manos del mismo equipo que los habían puesto en marcha, junto con programas de capacitación para el capital humano de industrias y con programas de certificación para proveedores locales en los sectores más competitivos de Querétaro: el automotriz y el aeronáutico (Calzada, 2010).

De igual forma, el Plan Estatal puso en marcha estrategias sectoriales de desarrollo, donde se tenía como finalidad fortalecer las sinergias entre el estado y la sociedad. Así, la estrategia de clústeres se implementó asimismo en los sectores de Querétaro, siguiendo el ejemplo de Nuevo León. Su clúster aeronáutico fue el primero en su tipo en México, unido más tarde por los clústeres de TI, automotriz y biotecnología.

El objetivo de la administración 2009-2015 de Querétaro fue escalar la industria de la entidad hacia actividades de mayor valor tecnológico y productivo, con un énfasis en el desarrollo de cadenas locales de proveeduría. En sectores consolidados, como el automotriz y el electrónico, esto significó multiplicar los vínculos industriales entre las empresas Tier 3 del sector aeronáutico y productores locales. Dicha estrategia fue apoyada precisamente por los clústeres estratégicos y el Programa de Desarrollo de Proveedores Aeronáuticos, con apoyo también de programas de certificación e incentivos económicos, tanto subnacionales como federales (Carrillo y Salinas, 2010).

La iniciativa de los gobernadores sobre atraer la IED en el sector aeronáutico los llevó, junto a la Secretaría de Desarrollo Sustentable, a numerosas misiones comerciales alrededor del mundo. Para el 2014, Querétaro se consolidó como el principal receptor de la IED aeronáutica con el 48.4% del porcentaje nacional, seguido en segundo lugar por Baja California con 12.5% (Torres, 2015). Asimismo, se promovió la consolidación de un espacio de infraestructura para el sector aeronáutico como evidencia del compromiso del gobierno estatal con el sector. Después de que Bombardier se comprometiera a invertir más de 200 millones de dólares para establecerse en Querétaro, el gobierno estatal donó 78 hectáreas alrededor del Aeropuerto Internacional de Querétaro para establecer un Parque Industrial Aeronáutico (Nuñez, 2007). En este lugar, como política para impulsar el capital humano del estado, el gobierno estatal invirtió 400 millones de pesos en la primera universidad aeronáutica de México –la UNAQ (Álvarez, 2007).

En sólo 10 años, el estado fue considerado como un “caso exitoso” de desarrollo en lo que respecta a su sector aeronáutico; pasó de tener 2 empresas a 80 en el sector; formó alrededor de 8 mil profesionales en el campo y atrajo más de 1 500 millones de dólares en un sector de empleo de alta calidad (Tzitzí y Feix, 2015). Asimismo, por primera vez en décadas, Querétaro logró un diferencial positivo de balanza comercial de 200 millones de dólares (Calzada, 2014). En el caso particular de su industria automotriz, el estado de Querétaro reflejó un “cambio estructural” mediante la participación de “proveedores de autopartes locales” y la reducción de dependencia en la economía exportadora (Banda *et al.*, 2016, pp. 53-54). Con base en estos resultados en la industria automotriz, su Subsecretaría de Desarrollo Económico ha replicado su programa de desarrollo de proveedores al sector aeronáutico. En conjunto, de 2005 a 2014, Querétaro fue el estado mexicano con el mayor promedio de crecimiento económico anual con una tasa de 5% (Márquez, 2015, basado en INEGI).

CONCLUSIÓN

El cambio de paradigma hacia una economía abierta sin conducción por parte del Estado mexicano en temas de política industrial pronto impactó en las industrias locales y en los salarios: la industria doméstica quedó desvinculada en gran parte de la industria exportadora extranjera (Gereffi, 2015) y los salarios industriales perdieron cerca del 77% de su poder adquisitivo (Esquivel, 2015). Este impacto fue resentido por los casos de estudio –aquí abordados– al inicio del nuevo siglo. La competitividad de las industrias locales de Nuevo León y Querétaro decayó, al igual que sus condiciones laborales (Fouquet, 2007; Carrillo y Salinas, 2010, respectivamente). Era evidente que la retirada del gobierno federal respecto a la política industrial no era la respuesta óptima a la nueva internacionalización.

Por tanto, estos gobiernos subnacionales asumieron el reto de reposicionar a sus entidades como líderes industriales nacionales mediante la construcción de nuevas ventajas competitivas en la industria de su estado. Y aquí surgió esa divergencia entre las políticas económicas a nivel estatal y federal. Las políticas públicas neoliberales del gobierno federal, de mínima intervención, fueron contrastadas por las políticas industriales verticales de Nuevo León y Querétaro, basadas en incentivos estratégicos y sectoriales, y en la promoción de provedurías locales y empleos competitivos. Estas políticas industriales subnacionales para el nuevo siglo tuvieron los siguientes factores determinantes.

En primera cuenta, la importancia de “agentes vinculantes” para el desarrollo económico. Hirschman (1958) elaboró el concepto de “agentes vinculantes” (*binding agents*) para el desarrollo económico. Es decir, actores capaces de concebir las políticas industriales necesarias para el desarrollo, junto con la habilidad de crear las vinculaciones necesarias entre los actores y sectores necesarios. En los casos de estudio, los gobernadores implementaron las estrategias pertinentes (políticas industriales sectoriales) junto con los mecanismos de colaboración idóneos (clústeres o modelo de “triple hélice”) para cristalizar un proyecto más sólido de transformación industrial. Poco a poco, el protagonismo de los gobernadores fue reemplazado por sus secretarías o subsecretarías de desarrollo económico, organizaciones encargadas de conducir las citadas políticas industriales, dando pie a una mayor institucionalización de sus políticas industriales.

En segunda instancia, para que las políticas a largo plazo de estos agentes tuvieran efectos, se necesitó la presencia de una continuidad política. En el caso de Querétaro, la decisión del gobernador Calzada de dejar al mismo equipo de la Secretaría de Desarrollo Sustentable para su administración proveyó al estado de una necesitada coherencia y continuidad en materia de políticas industriales. En Nuevo León, dos administraciones consecutivas del mismo partido posibilitaron la intensificación de políticas industriales similares.

En tercer lugar, los clústeres parecen ser otro de los aciertos de estos gobiernos subnacionales. Esto tiene resonancia con el reciente énfasis de la literatura respecto a la institucionalización de la cooperación público-privada para el desarrollo. Como lo postulan Hausman, Rodrik y Sabel (2008) y Schneider (2015), las instituciones de cooperación público-privada se han convertido en ejes centrales de recientes casos de éxito en desarrollo económico. Para los primeros autores, una “buena política industrial” es esencialmente el conjunto de “adecuaciones y prácticas institucionales que organicen esta colaboración (público-privada) de manera efectiva” (Hausman *et al.*, 2008, p. 4). El acierto de este modelo de cooperación público-privada se reflejó en las tasas de crecimiento de los casos de estudio durante la década de 2005 a 2014, donde Querétaro quedó en primer lugar y Nuevo León en quinto, con tasas de 5 y 4%, respectivamente (Márquez, 2015). Se reflejó, asimismo, en los mayores índices de remuneración laboral a nivel nacional, con Querétaro en el tercer lugar y Nuevo León en el cuarto, detrás solamente de Ciudad de México y Campeche (Rosales, 2017).

Ahora bien, sería precipitado clasificar desde ahora a las entidades de Querétaro o Nuevo León como casos exitosos de transformación industrial. El problema de la dependencia en tecnologías foráneas aunado al de la desvincu-

lación entre la economía exportadora y la economía doméstica prevalecen en México. Las estrategias industriales de estos estados, no obstante, parecen ser las primeras aproximaciones de gobiernos subnacionales que han reconocido desde hace años las limitaciones del modelo maquilador con sustento en mano de obra barata como ventaja comparativa.

El énfasis de gobiernos subnacionales en la vinculación de proveedores locales a cadenas globales de valor parece ser un buen primer paso. Sin embargo, para lograr una transición a industrias domésticas autosuficientes o independientes, las políticas industriales debieran encaminarse hacia la transferencia de tecnología, como se llevó a cabo en los Tigres Asiáticos (López, 2007) y, posteriormente, en China (Vogel, 2011) durante la segunda mitad del siglo xx. O, incluso, como lo realizó Brasil en el mismo periodo con miras a desarrollar sus industrias electrónica y aeronáutica: ofreciendo a empresas multinacionales acceso a su mercado doméstico o regional a cambio de la transferencia de licencias y patentes tecnológicas (Evans, 1995). Para implementar esto en México, no obstante, se necesitaría un papel coordinador del gobierno federal que ponga un alto a la creciente desigualdad regional y a la “canibalización” o entreguismos presenciados en la llamada “carrera hacia el fondo” entre estados (OCDE, 2009).

Por parte del gobierno federal, es buena señal que a la fecha haya adoptado políticas industriales implementadas por las entidades federativas analizadas, generando así una retroalimentación de gobernanza multinivel. En 2016, realizó un mapeo de los sectores estratégicos de la economía por entidad federativa (Secretaría de Economía, 2016) —apoyada en la implementación de clústeres de Nuevo León y otros estados. De igual forma, el gobierno federal, a través del Instituto Nacional del Emprendedor, comenzó con el lanzamiento de convocatorias de desarrollo de proveedores, con enfoque similar al programa realizado por Querétaro desde hace ya más de una década.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia ID (23 de noviembre de 2015), “En horas centro de investigación imprime en 3D prototipos para la industria”.
- Álvarez, E. (21 de noviembre de 2007), “Licitan en diciembre Universidad Aeronáutica”, *El Corregidor*.
- Armendáriz, E. (2004), “Monterrey: Ciudad Internacional del Conocimiento”, *Ciencia UANL*, VII(03).

- Banda, H., Gómez, D. y Carrión, L.A. (2016), “La industria automotriz en el estado de Querétaro: ¿cambio estructural?”, *Pensamiento y Gestión*, 46.
- Buendía, A. (22 de septiembre de 2014), “Nanoincubadora de NL, en top 10 mundial”, *El Norte*.
- Byung, K. (1987), *Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico*, Cambridge, Harvard University Press.
- Calva, J.L. (2010), “Reforma económica para el crecimiento sostenido con equidad”, *Economía UNAM*, vol. 7, núm. 21.
- Calzada, J. (2010), *Plan Querétaro 2010-2015*, Gobierno del Estado de Querétaro.
- _____ (2014), *Quinto Informe de Gobierno del Estado de Querétaro*, Querétaro.
- Carrillo, M.A. y Salinas, R.J. (2010), “Siglo XXI. Sectores industriales emergentes en Querétaro”, *La ciencia, el desarrollo tecnológico y la innovación en Querétaro*, Querétaro, Consejo de Ciencia y Tecnología de Querétaro.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2016), *Presupuesto de egresos de la Federación: Recursos identificados para los estados*, México.
- Dávila, E., Kessel, G. y Levy, S. (2002), “El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México”, *Economía Mexicana*, vol. XI, núm. 2.
- De Schweinitz, K. (1964), *Industrialization and Democracy: Economic Necessities and Political Possibilities*, Nueva York, The Free Press.
- Díaz, C. (14 de septiembre de 2014), “Los intentos fallidos de un nuevo aeropuerto para el DF”, *Milenio Diario*.
- Esquivel, G. (2015), *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam México.
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Fouquet, A. (2007), “La industria maquiladora en Monterrey: Una actividad marginal pero reveladora de los cambios y tendencias económicas”, *Nuevo León en el siglo XX. Apertura y globalización: De la crisis de 1982 al fin de siglo*, Monterrey, Fondo Editorial de Nuevo León.
- Gallup, J. L., Sachs, J. D. y Mellinger, A. D. (1999), “Geography and Economic Development”, *International Regional Science Review*, vol. 22, núm. 2.
- Gereffi, G. (2015), “América Latina en las cadenas globales de valor y el papel de China”, *Boletín Informativo Techint*.
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- Gómez, M., Chávez, J.C. y Mosqueda, M. T. (2016), *Complejidad económica y crecimiento regional, evidencia de la economía mexicana*, Banco de México.

- González, N. (2004), *Plan Estatal de Desarrollo*, Gobierno del Estado de Nuevo León.
- _____ (2009), *Sexto Informe de Gobierno del Estado de Nuevo León*, Monterrey.
- Guajardo, I. (2014), *Discurso en la Reunión Anual de Industriales*, México.
- Hausmann, R., Rodrik, D. y Sabel, C. (2008), *Reconfiguring Industrial Policy: a Framework with an Application to South Africa*, Kennedy School of Government, Harvard University Press.
- Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- Hiskey, J.T. (2005), “The Political Economy of Subnational Economic Recovery in Mexico”, *Latin American Research Review*, vol. 40, núm. 1.
- INEGI (2016). *Cuentas nacionales*, <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/>>
- Investigación y Desarrollo (2014a), “Con software mexicano analizarán en España comportamiento cerebral de pilotos de avión”, *Revista Investigación y Desarrollo*.
- _____ (2014b), “Desarrolló centro Conacyt nanocompuestos para las industrias aeroespacial y automotriz”, *Revista Investigación y Desarrollo*.
- Johnson, K. (1998), “Business-Government Relations in Mexico Since 1990: NAFTA, Economic Crisis, and the Reorganization of Business Interests”, en R. Roett (ed.), *Mexico's Private Sector: Recent History, Future Challenges*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Landman, T. (2000), *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*, Abingdon, Routledge Press.
- López, V. (2007), “De lo local a lo global. La experiencia de Nuevo León en la globalización”, *Nuevo León en el siglo XX. Apertura y globalización: De la crisis de 1982 al fin de siglo*, Monterrey, Fondo Editorial de Nuevo León.
- Márquez, D. (2 de noviembre de 2015), “Reporte económico de entidades”, *La Jornada*.
- Martínez, G. y Corrales, S. (2017), “Cadenas productivas y clusters en la economía regional de Nuevo León. Un análisis con matrices de insumo-producto”, *Economía. Teoría y Práctica*, núm. 46.
- Medina, R. (2014), *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Nuevo León.
- Milenio* (12 de septiembre de 2006), “El Parque de Innovación e Investigación Tecnológica albergará 42 empresas”, *Milenio Diario*.
- Molinari, C. (2004), “President Fox Inaugurates Querétaro Airport”, *Business Insight Americas*.

- Moreno-Brid, J.C. (2013). "Industrial Policy: A Missing Link in Mexico's Quest for Export-led Growth", *Latin American Policy*, vol. 4, núm. 2.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009), *Reviews of Regional Innovation: 15 Mexican States*.
- Palma, J.G. (2009), "Flying-geese and Waddling Ducks: The Different Capabilities of East Asia and Latin America to 'Demand-adapt' and 'Supply-upgrade' their Export Productive Capacity", *Industrial Policy in Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Panizza, F. (2009), *Contemporary Latin America: Development and Democracy beyond the Washington Consensus*, Londres, Zed Books.
- Peters, E. D. (2000), *Polarizing Mexico: The Impact of Liberalization Strategy*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Rosales, R. (20 de julio de 2017), "Salario real del mercado formal disminuye en 21 entidades", *El Economista*.
- Sánchez, A. (1 de septiembre de 2014), "Diseñan drone 100% nacional", *El Norte*.
- Schneider, B.R. (2015), *Designing Industrial Policy in Latin America: Business-State Relations and the New Developmentalism*, Nueva York, Palgrave MacMillan.
- Secretaría de Economía (2016), Presentan proyecto de MUSEIC, en <<http://www.gob.mx/se/prensa/museic-presentacion-del-proyecto-de-mapeo-de-clusters>>
- Torres, J.M. (24 de abril de 2015), "Querétaro se consolida como principal destino de inversión aeroespacial", *Monitor Económico*.
- Trejo, A. (2017), "Crecimiento económico e industrialización en la Agenda 2030: perspectivas para México", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 46, núm. 188.
- Trubek, D.M. (2013), "Law, State, and the New Developmentalism. An Introduction", en D. Trubek et al. (eds.), *Law and The New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tzitzitzi, M. y Feix, N. (2015), "Cómo entender el despegue de Querétaro", *Factor Trabajo BID*.
- Vélez, J.M. (12 de enero de 2008), "Presupuesto 2008: Iniciará parque fase dos", *Milenio*.
- Vogel, E. (2011), *Deng Xiaoping and The Transformation of China*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- Whitehead, L. (2006), *Latin America: A New Interpretation*, Nueva York, Springer.