

Parte **III**

**Hacia una política industrial para la
reactivación regional del agro**

Francisco García Fernández

Durante los siglos XIX y XX, la política industrial constituyó un instrumento central para la transformación estructural de las actualmente economías desarrolladas. Lejos de ser producto del *laissez-faire*, la industrialización fue resultado de acciones deliberadas del Estado: protección arancelaria, subsidios, inversión en infraestructura, educación técnica y adquisición tecnológica (Chang, 2004; Juhász et al., 2024). Esa estrategia permitió construir ventajas competitivas, formar e integrar mercados internos y reducir la dependencia de productos importados, ampliando la brecha de desarrollo entre el centro y la periferia.

En América Latina, la propuesta de estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), impulsada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) después de la II Guerra Mundial y liderada por Prebisch y otros economistas, buscó replicar ese modelo a través del fortalecimiento del aparato productivo con la combinación de la planificación estatal, empresas públicas y protección a industrias nacientes (FitzGerald, 1998; Prebisch, 2017). Sin embargo, a partir de los años ochenta, el paradigma neoliberal propuesto en el Consenso de Washington, promovió la liberalización comercial, la desregulación y la privatización, desplazando la política industrial activa y reduciendo la capacidad del Estado a políticas horizontales con carácter sólo indicativas del desarrollo regional (Rodrik, 2006; Williamson, 2004, Samala 2012a).

Una de los efectos más estudiados de esas políticas en los últimos años, es la desindustrialización prematura (Rodrik, 2016; Salama, 2012a), terciarización, pérdida de complejidad productiva y debilitamiento del tejido industrial (Calderón-Villarreal & Hernández-Bielma, 2017; Moreno-Brid et al., 2020; Sánchez-Juárez, 2013). En América Latina, uno de los procesos derivados de las políticas neoliberales ha sido la reprimarización de las economías, particularmente en América del Sur, donde países como Brasil y Argentina habían avanzado significativamente en procesos de industrialización. El auge de la demanda global de materias primas, impulsada en parte por el crecimiento chino, reforzó un modelo extractivista centrado en exportaciones de bajo valor agregado. Como advierte Cooney (2016), este patrón ha implicado un retroceso estructural, consolidando la dependencia externa, debilitando la diversificación productiva, y generando altos costos sociales y ambientales. La expansión

de sectores como la minería, la soya y la ganadería desplazó actividades industriales y acentuó las desigualdades territoriales, socavando los avances previos en desarrollo industrial.

En México, la apertura de la economía y desregulación, junto al retiro del Estado, acentuaron el estancamiento económico, la informalidad y la vulnerabilidad externa (Ros, 2008). En contraste, las economías del Este Asiático, como Corea del Sur y China, entre otros, manejaron la apertura externa, fortalecieron capacidades productivas nacionales e implementaron políticas industriales activas, con financiamiento dirigido, subsidios condicionados y promoción estratégica de exportaciones (Amsden, 1989; Naughton, 2021).

En el siglo XXI, pero sobre todo a partir de la crisis de 2008, los límites del modelo neoliberal se presentan más nítidamente, reabriéndose el debate sobre el papel del Estado en la transformación productiva y el desarrollo económico de los países. Aiginger y Rodrik (2020) proponen una política industrial pragmática y adaptativa, orientada a corregir fallas de coordinación,

Fomentar el aprendizaje institucional y dinamizar procesos de innovación. La reactivación de la política industrial responde no solo al estancamiento económico, sino también a retos como la desigualdad, el cambio tecnológico y la sostenibilidad ambiental.

Así, el retorno de la política industrial es una respuesta racional a los límites del libre mercado y a los nuevos desafíos globales del siglo XXI. En este marco, recuperar instrumentos de intervención estratégica resulta especialmente relevante para sectores históricamente rezagados como el agroalimentario, donde persisten brechas tecnológicas, productivas y sociales que limitan el desarrollo regional. Hacia ese objetivo se orientan las propuestas analizadas en esta tercera parte.

Referencias

Aiginger, K., & Rodrik, D. (2020). *Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century*. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20(2), 189–207. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>

Amsden, A. H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.

Calderón-Villarreal, A., & Hernández-Bielma, Y. (2017). Reprimarización y desindustrialización en América Latina: Una revisión crítica. *Revista Problemas del Desarrollo*, 48(189), 93–119. <https://doi.org/10.22201/iiiec.20078951e.2017.189.57289>

Cooney, P. (2016). *Reprimarization: Implications for the Environment and Development in Latin America*. *Latin American Perspectives*, 43(2), 27–48. <https://doi.org/10.1177/0094582X15615397>

Chang, H.-J. (2004). *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. Zed Books.

FitzGerald, E. V. K. (1998). *La economía política de la política industrial en América Latina*. *Revista de la CEPAL*, 65, 35–56.

Juhász, R., Lane, J., & Rodrik, D. (2024). *The New Economics of Industrial Policy*. National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper No. 31995). <https://doi.org/10.3386/w31995>

Moreno-Brid, J. C., Pérez-Benítez, C. I., & Ruiz-Nápoles, P. (2020). Desindustrialización prematura, bajo crecimiento y políticas públicas. *Revista Problemas del Desarrollo*, 51(202), 39–64. <https://doi.org/10.22201/iiiec.20078951e.2020.202.67795>

Naughton, B. (2021). *The Rise of China's Industrial Policy, 1978 to 2020*. Australian National University Press.

Prebisch, R. (2017). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. Siglo XXI Editores. (Obra original publicada en 1981)

Rodrik, D. (2006). *Industrial Development: Stylized Facts and Policies*. In *Industrial Development for the 21st Century* (pp. 7–28). United Nations. <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-development.pdf>

Rodrik, D. (2016). *Premature deindustrialization*. *Journal of Economic Growth*, 21(1), 1–33. <https://doi.org/10.1007/s10887-015-9122-3>

Ros, J. (2008). *La economía mexicana después de la liberalización: Un balance crítico*. *Revista de la CEPAL*, 95, 25–44.

Salama, P. (2012a). *¿Reprimarización en América Latina?* Observatorio Económico de América Latina. <http://www.obela.org/articulos/reprimarizacion-en-america-latina>

Sánchez-Juárez, I. (2013). *Desindustrialización en México: Un análisis por ramas*. *Revista Problemas del Desarrollo*, 44(174), 93–115.

Williamson, J. (2004). *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*. In *Practitioners of Development*. World Bank.

Capítulo 8

Reindustrializar desde los territorios: propuesta de política industrial para la recuperación de cadenas agroalimentarias regionales

*Francisco García Fernández
Luis Lauro Carrillo Sagastegui
José A. Sevilla Morales*

<https://doi.org/10.61728/AE20258283>



8.1. Introducción

La reindustrialización del sector agroalimentario en México requiere una aproximación renovada que priorice los territorios como unidades de intervención estratégica. Este enfoque reconoce la especialización productiva regional como base para el diseño de políticas públicas diferenciadas, orientadas a reactivar cadenas de valor en retroceso o estancadas y promover una recuperación en base a generar crecimiento económico. Siguiendo la visión estructuralista (Rodrik, 2004; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009), una política industrial eficaz debe abordar fallas de coordinación, fomentar la innovación y generar externalidades positivas entre actores productivos.

Desde una perspectiva de economía política, la industrialización no es un proceso espontáneo, sino el resultado de decisiones institucionales coordinadas y sostenidas. La historia económica demuestra que los países que lograron avanzar en su desarrollo estructural contaron con políticas industriales activas que combinaron instrumentos horizontales (infraestructura, financiamiento, educación técnica) y verticales (apoyos sectoriales específicos) (Chang, 2004).

Rodrik (2006) ha estudiado la política industrial en busca de la solución a fallas del mercado a través de la promoción de sectores estratégicos, articulación público-privada y esquemas de aprendizaje colectivo. En el contexto agroalimentario mexicano, esta visión resulta pertinente para revitalizar aquellas cadenas productivas que, si bien poseen un alto potencial, han sido abandonadas o debilitadas por políticas erróneas o por la apertura comercial deliberada, no acompañada de apoyo institucional que enfrentó la competencia externa a productores nacionales no preparados para competir.

La propuesta que aquí se plantea se basa en un enfoque de desarrollo territorial que prioriza el fortalecimiento de las capacidades locales. Esto implica reconocer los activos específicos de cada región, como conocimiento tradicional, infraestructura parcial, clima y relaciones sociales, para diseñar intervenciones diferenciadas por cadena de valor seleccionada.

El modelo se apoya en los siguientes principios:

1. Identificación de nodos estratégicos de valor agroalimentario.
2. Articulación de actores clave: productores, universidades, centros de investigación, instituciones financieras y gobiernos locales.
3. Creación de plataformas de innovación regional: orientadas al desarrollo tecnológico y comercialización conjunta.
4. Despliegue de instrumentos de política industrial focalizados: apoyo técnico, subsidios a la inversión, seguros agropecuarios y financiamiento accesible.

Este tipo de intervención genera sinergias productivas y externalidades positivas (CEPAL, 2018), al permitir la especialización inteligente del territorio, evitando la competencia improductiva entre regiones.

La política industrial propuesta busca recuperar cadenas agroalimentarias regionales estancadas mediante una estrategia de intervención territorial inteligente, articulada y basada en evidencia. A diferencia de enfoques anteriores centrados en subsidios genéricos o inversiones descoordinadas, se promueve aquí una lógica de construcción institucional local con visión de largo plazo.

En línea con experiencias internacionales exitosas, se enfatiza que la política industrial debe operar como una plataforma de aprendizaje estructurado, donde el error es parte del proceso y la retroalimentación permite ajustes constantes (Hausmann y Rodrik, 2003). Esta visión puede representar una vía realista y transformadora para la recuperación económica de las regiones rurales de México.

8.2 La economía política de la política industrial: industrialización y los determinantes del desarrollo económico

8.2.1 Industrialización, desarrollo económico y capitalismo

A lo largo de la historia del pensamiento económico, diversas corrientes han coincidido en atribuir a la industria manufacturera un papel central en el crecimiento y el desarrollo económico. Desde la economía clásica, Adam

Smith (1776/1994) destacó que la división del trabajo —característica de las manufacturas— incrementa significativamente la productividad y, por tanto, la riqueza de las naciones. No obstante, su análisis no alcanzó a captar plenamente el rol estructural de la industria, dado que la Revolución Industrial aún no se había desplegado durante su vida activa.

Por su parte, Karl Marx (1976), en el tomo II de *El Capital*, fue uno de los primeros en analizar de manera sistemática las relaciones intersectoriales dentro del modo de producción capitalista. Al dividir la economía en dos grandes sectores —la producción de medios de producción (Sector I) y la de medios de consumo (Sector II)—, Marx demostró que la acumulación capitalista depende de la expansión continua del sector industrial, encargado de proveer insumos tanto para sí mismo como para el resto del sistema. Este enfoque anticipa, desde una perspectiva crítica, elementos como los rendimientos crecientes, los encadenamientos productivos y la relevancia de sectores estratégicos, que serían desarrollados más adelante por autores estructuralistas.

Si bien el análisis de Marx aportó una visión crítica del capitalismo industrial y su lógica de acumulación, presenta ciertas limitaciones para el diseño de políticas en economías en desarrollo. En particular, su marco teórico no distingue entre países desarrollados y periféricos, ni propone estrategias para cerrar esas brechas estructurales. En contraste, autores como Alexander Hamilton (1791/1966) y Friedrich List (1885) formularon propuestas explícitamente normativas y estratégicas, enfocadas en la necesidad de proteger industrias nacientes como mecanismo para fortalecer economías emergentes. A diferencia de la crítica marxista al capital, su preocupación principal radicaba en cómo construir poder económico nacional mediante políticas industriales activas. Desde esta óptica, el desarrollo económico no depende únicamente de la lógica del mercado o del capital, sino de decisiones institucionales orientadas a modificar la estructura productiva interna.

Un momento fundamental en el desarrollo de una teoría dinámica del crecimiento económico lo constituye el trabajo de Allyn Young (1928). Este economista expandió el concepto de división del trabajo de Adam Smith (1776/1994), que había señalado el aspecto positivo de la especialización productiva como fuente de productividad. A diferencia de la teoría neoclásica dominante en su época, que asumía rendimientos constantes como supues-

tos de equilibrio, Young (1928) define a los rendimientos crecientes como característica estructural del capitalismo industrial, no como una excepción. Young reinterpreto esa idea como un proceso acumulativo, que hace posible el crecimiento económico, y argumentó que la división del trabajo no es simplemente una condición inicial del desarrollo, sino una consecuencia y a la vez causa del crecimiento económico mismo. La expansión de la producción industrial permite una mayor especialización, lo que induce aprendizaje colectivo, innovación tecnológica y, a su vez, ampliación del mercado interno, retroalimentando el proceso como un círculo virtuoso de desarrollo económico.

Si bien Young (1928) sentó las bases para una visión del crecimiento económico como un proceso dinámico, endógeno y desequilibrado, en el que los rendimientos crecientes derivados de la división del trabajo y la expansión de la especialización juegan un rol central, Kaldor (1966) llevó esa comprensión a un nivel empírico, demostrando que el crecimiento económico está asociado al desempeño del sector manufacturero. En su obra clásica *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*, Kaldor formuló las conocidas tres “leyes estilizadas” que relacionan el crecimiento económico con el comportamiento del sector manufacturero. La primera establece que la tasa de crecimiento del producto manufacturero guarda una correlación positiva con la tasa de crecimiento del producto total. La segunda ley, conocida como la Ley de Verdoorn, postula que la productividad industrial aumenta a medida que crece el producto manufacturero, reflejando la existencia de rendimientos crecientes. La tercera ley sugiere que la productividad del resto de la economía está influida negativamente por el crecimiento de sectores no industriales, reforzando la idea de que el dinamismo manufacturero es el principal motor del crecimiento económico.

Hirschman (1961) aporta una dimensión clave a la comprensión de la industria en el desarrollo económico, al destacar su papel en la organización y articulación dentro del sistema productivo. En su obra clásica *La estrategia del desarrollo económico*, Hirschman (1958/1961) introduce el concepto de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, entendidos como las relaciones de interdependencia que surgen entre sectores: la industria manufacturera, por su carácter intermedio, tiende a generar una alta demanda de insumos (encadenamientos hacia atrás) y provee insumos a otras actividades (enca-

denamientos hacia adelante), convirtiéndose así en un eje multiplicador de inversión, empleo y aprendizaje. A diferencia de los modelos de equilibrio general, Hirschman (1961) plantea que el desarrollo no es armónico ni automático, sino que surge a partir de desequilibrios inducidos: decisiones de inversión que alteran el equilibrio sectorial, generan presión para desarrollar nuevas actividades complementarias, lo que desencadena procesos de diversificación estructural. Desde esa perspectiva, el crecimiento económico no depende únicamente de la expansión de la demanda o de la productividad agregada, como en Keynes y Kaldor (1966), sino de la capacidad del sistema productivo para generar encadenamientos o articulaciones estructurales.

La comprensión de la industria manufacturera como eje central del crecimiento económico conduce, de forma natural, a una reivindicación de la política industrial como herramienta estratégica. Sectores con alto potencial de articulación, aprendizaje colectivo y difusión tecnológica deben ser activados y protegidos, incluso si no son inicialmente competitivos en términos de precios internacionales. Desde Marx (1976) y continuando con Young (1928), Kaldor (1966) y Hirschman (1961), hay coincidencia en que el desarrollo económico está limitado, sin un sector manufacturero dinámico, capaz de generar rendimientos crecientes, encadenamientos y externalidades positivas sobre el resto de la economía. En este sentido, una política industrial eficaz no solo promueve el crecimiento sectorial, sino que reconfigura el entramado productivo, corrige fallas de coordinación y contribuye a la transformación estructural de largo plazo. La industria manufacturera cumple un papel estructural, no reemplazable por sectores primarios o de servicios.

8.2.2 La desindustrialización: causas, mecanismos y debates

El proceso de desindustrialización generalizado representa una característica común y generalizada de la etapa actual del desarrollo capitalista. Algunos autores lo definen como la nueva fase en el patrón de cambio estructural de la economía de los países más desarrollados (Rowthorn y Ramaswamy, 1997; Rowthorn y Wells, 1987).

¿Qué es la desindustrialización? Definiciones y determinantes

La desindustrialización es el proceso mediante el cual los países pierden participación de la industria manufacturera en el producto del país y el empleo manufacturero disminuye en términos relativos en el empleo total. Es un proceso del último tercio del siglo XX. Tiene lugar inicialmente en los países más desarrollados y, con posterioridad, para fines de siglo, comienza a manifestarse también en países en desarrollo (Aizenman, 2001; Rowthorn y Wells, 1987).

Tregenna (2009) advierte que la desindustrialización no debe ser entendida únicamente como una reducción en la participación del empleo industrial en el total nacional, sino como un proceso más amplio de pérdida estructural de capacidades productivas. En su enfoque, la caída relativa del empleo puede ser incluso compatible con aumentos en la productividad, pero cuando esta va acompañada de una reducción del valor agregado manufacturero y de la participación del sector industrial en la economía, se trata de un fenómeno más profundo y potencialmente regresivo. Tregenna (2009) hace una de las primeras clasificaciones del proceso de desindustrialización y distingue: desindustrialización “benigna” —cuando la productividad compensa la pérdida de empleo—, desindustrialización “maligna” —cuando se pierden simultáneamente empleo, producción y capacidades tecnológicas— y “neutra” —cuando hay una caída del empleo y del valor agregado, pero la productividad se mantiene estable.

Desde esa perspectiva, el fenómeno adquiere una dimensión territorial, ya que afecta directamente a regiones cuya base económica depende del entramado industrial local, y por tanto se vincula con la fragmentación o colapso de cadenas de valor. De allí que la política industrial no deba orientarse solo a recuperar empleo, sino a recomponer la estructura productiva con base en el fortalecimiento de sectores clave y el tejido institucional que los sustenta.

En las economías desarrolladas, el proceso de desindustrialización fue inicialmente un fenómeno normal y estructuralmente esperado dentro del patrón histórico de desarrollo capitalista. Según Palma (2005), este fenómeno ocurre tras la consolidación de una amplia base manufacturera, donde el sector industrial llegó a representar entre 25 % y 40 % del PIB y niveles similares en el empleo en países como el Reino Unido, Alemania, Estados

Unidos y Japón. Este punto máximo se alcanzó cuando los países ya habían logrado ingresos per cápita elevados, situados en un rango de 8000 a 13 000 dólares de PPA de 1990.

Estudios como los de Ramaswamy y Rowthorn (1997) y Rowthorn y Wells (1987) señalan que la desindustrialización en los países desarrollados aparece después de alcanzar altos niveles de ingreso y productividad, reflejando un cambio estructural progresivo y no una crisis prematura. Así, la disminución del peso de la manufactura fue inicialmente un síntoma de madurez económica, no de retroceso productivo.

El proceso de desindustrialización en los países desarrollados ha sido impulsado por factores estructurales endógenos vinculados al propio avance del desarrollo capitalista. Diversos economistas, especialmente desde enfoques estructuralistas, coinciden en que este proceso se originó fundamentalmente en el progreso técnico acelerado en la industria manufacturera, que elevó significativamente la productividad, redujo los precios relativos de los bienes industriales y estimuló el crecimiento del ingreso per cápita (Aizenman, 2001; Nassif y Morceiro, 2021). Esta transformación productiva fue acompañada por un cambio en la estructura de la demanda: a medida que aumentaban los ingresos, el consumo de manufacturas tendía a estabilizarse, mientras crecía de forma más dinámica la demanda de servicios como salud, educación y recreación. Esta transición se explica, en parte, por las diferencias en las elasticidades ingreso: mientras la demanda de bienes manufacturados tiende a mostrar elasticidades cercanas o inferiores a uno, muchos servicios exhiben elasticidades superiores a uno, lo que aumenta su participación en el gasto agregado (Acemoglu y Restrepo, 2018; Herrendorf et al., 2014; Rowthorn y Wells, 1987).

No obstante, autores como Saeger (1997) cuestionan la comprensión del fenómeno de la desindustrialización como un proceso endógeno, natural y benigno dentro de la trayectoria de maduración económica de los países desarrollados. Este autor defiende la tesis de que la desindustrialización en las economías avanzadas no puede entenderse únicamente como resultado de la evolución tecnológica o de preferencias sectoriales, sino como un fenómeno asociado a transformaciones en el patrón internacional de especialización y competencia, configuradas por decisiones políticas y cambios en la estructura del comercio global. En este sentido, sus conclusiones matizan la

tesis de la desindustrialización como un resultado inevitable del desarrollo capitalista avanzado.

Tregenna (2009) distingue desindustrialización relativa y desindustrialización absoluta. Según este autor, la desindustrialización relativa ocurre cuando la participación del sector manufacturero en el empleo o en el PIB disminuye, pero su volumen de producción y valor agregado siguen creciendo. En cambio, la desindustrialización absoluta implica una caída tanto en términos relativos como absolutos, reflejando un debilitamiento efectivo de la capacidad productiva. Szirmai (2012) sostiene que la industrialización sigue siendo el motor fundamental del crecimiento económico de largo plazo, particularmente en países en desarrollo. Desde esta perspectiva, la desindustrialización, si es prematura o mal gestionada, puede comprometer seriamente la dinámica de innovación, el aprendizaje colectivo y el aumento de la productividad que históricamente ha acompañado al desarrollo industrial. Ambos enfoques destacan que la desindustrialización no puede entenderse solo como un cambio natural hacia los servicios, sino que sus efectos dependen de su magnitud, sus causas y el contexto económico e institucional en el que ocurre.

Simultáneamente, los incrementos sostenidos de la productividad en la industria manufacturera redujeron de manera significativa la demanda de mano de obra en ese sector, mientras que los avances en la productividad agrícola liberaron grandes contingentes de trabajadores rurales. Esta masa de fuerza de trabajo fue absorbida inicialmente por las actividades industriales en expansión y, en una etapa posterior, por el creciente sector de servicios. En este contexto, la desindustrialización observada en las economías desarrolladas no representó un retroceso, sino una reorganización funcional de los recursos productivos y laborales, reflejo de un patrón de crecimiento estructuralmente exitoso y de transformación progresiva de la estructura económica (Herrendorf et al., 2014).

Un fenómeno frecuentemente asociado a los procesos de desindustrialización especialmente ha sido la reprimarización de las estructuras productivas. Este proceso implica un retorno al predominio de sectores extractivos y agrícolas en la generación de valor y exportaciones, en detrimento de la industria manufacturera. De Sousa y Oreiro (2024) advierten que la desindustrialización no solo reduce la capacidad de generación de empleos de

calidad, sino que también debilita la diversificación productiva, aumentando la vulnerabilidad externa y restringiendo las trayectorias de crecimiento sostenido. La reprimarización refuerza esta dinámica regresiva al anclar las economías a sectores de baja productividad relativa, escasa innovación tecnológica y alta volatilidad de precios internacionales, agravando así las restricciones estructurales al desarrollo.

Como se ha expuesto, en las economías desarrolladas la desindustrialización ha ocurrido tras alcanzar altos niveles de ingreso, productividad y consolidación industrial. En cambio, en muchas economías en desarrollo, un fenómeno aparentemente semejante ha adoptado rasgos regresivos, al producirse en etapas tempranas del proceso de transformación estructural. A diferencia de la desindustrialización “natural”, la que ocurre en los países desarrollados como resultado de cambios esperables en la demanda y la productividad, en los países en desarrollo ha emergido una desindustrialización prematura o temprana, como la denominan Salama (2012a) y Rodrik (2016), respectivamente. Esta ocurre cuando la industria manufacturera pierde participación en el PIB y en el empleo antes de haber alcanzado niveles suficientes de productividad, diversificación y bienestar, y sin haber consolidado una base industrial sólida, lo que Kaldor (1966, 1967) denominó como “industria inmadura”. Esta dinámica ha puesto en cuestión los supuestos beneficios de la apertura económica acelerada, la carencia de políticas industriales activas y la creciente especialización en sectores primarios de bajo valor agregado (Calderón-Villarreal y Hernández-Bielma, 2017; Cruz, 2015; Palma, 2005). A continuación, se analizan las causas estructurales de la desindustrialización prematura, así como sus implicaciones para las trayectorias de crecimiento y desarrollo en los países periféricos.

Desindustrialización prematura o temprana. Distinción de la desindustrialización natural (DN)

El debate sobre la desindustrialización prematura ha cobrado relevancia en el análisis de las economías en desarrollo en los últimos 20 años. Existe consenso en que este fenómeno está asociado a la participación del sector manufacturero en el PIB y en el empleo, el cual comienza a declinar en

países de ingresos medios o bajos, mucho antes de alcanzar los niveles de industrialización, productividad y bienestar que caracterizaron a los países desarrollados durante su proceso de crecimiento. Es decir, estamos en presencia de una reducción temprana del peso relativo de la manufactura y del empleo manufacturero (Rodrik, 2016; Salama, 2012b).¹

Diversos autores han aportado matices conceptuales. Salama (2012b) fue probablemente el primero que acuñó el fenómeno, como un proceso o modalidad de desindustrialización propio de los países en desarrollo. Salama (2016) advirtió que, en países como Brasil, la desindustrialización prematura ha estado acompañada por procesos de reprimarización de las economías, altos niveles de desigualdad y una creciente vulnerabilidad externa, fenómenos que deterioran no solo la estructura productiva, sino también la cohesión social y, a fin de cuentas, el crecimiento económico. Para Salama (2016), la apertura externa y la dependencia de la demanda asiática de commodities profundizaron el estancamiento económico en la región. Para Rodrik (2016), la desindustrialización prematura es considerada como la pérdida de participación manufacturera en el empleo y el PIB en niveles de ingreso per cápita significativamente más bajos que los observados históricamente en los países desarrollados.

Rodrik (2016), como otros autores mencionados, asocia este fenómeno a la globalización y al cambio tecnológico y, desde el punto de vista de los factores internos, responsabiliza a la debilidad de las instituciones de los países en desarrollo para mantener una industria manufacturera competitiva. La pérdida temprana de una parte importante de la industria nacional limita las posibilidades de crecer y de implementar políticas para el desarrollo productivo.

Un aspecto crucial asociado a la desindustrialización prematura es el riesgo de estancamiento económico en los países en desarrollo. Diversos autores latinoamericanos han advertido que la pérdida temprana de capacidad manufacturera compromete no solo el crecimiento de largo plazo, sino también las posibilidades de reducir desigualdades y avanzar en procesos

¹ La literatura económica, en una amplia mayoría de autores, le atribuye a Rodrik (2016) la paternidad del término desindustrialización prematura, pero autores como P. Salama antes habían identificado el fenómeno en economías como Brasil y en literatura francesa. En 2012, en una reproducción en la revista Comercio Exterior, apareció un primer trabajo de su autoría en español.

de modernización productiva. Probablemente uno de los primeros fue Ros (2008), el cual, sin directamente señalar la desindustrialización, enfatiza en el hecho de que el crecimiento económico requiere un proceso de transformación estructural liderado por sectores de alta productividad, en particular la manufactura, cuya ausencia explica la persistencia de tasas mediocres de expansión. Moreno-Brid (2013), en la línea de Ros (2008), sostiene que en México la apertura comercial y la renuncia a políticas industriales activas resultó en un crecimiento insuficiente de la productividad y una mayor vulnerabilidad externa. Por su parte, Calderón Villarreal et al. (2019) analizan cómo las reformas neoliberales de las últimas décadas debilitaron los motores endógenos del crecimiento, mientras que Sánchez-Juárez (2011, 2012) muestra que, aun cuando existen rendimientos crecientes en la manufactura mexicana, estos han sido acotados y no han detonado procesos de aprendizaje colectivo ni de expansión de la demanda coherentes con un círculo virtuoso kaldoriano. En la misma línea, Loría Díaz de Guzmán et al. (2019) documentan la ausencia de spillovers y el predominio de una economía de enclave, con un coeficiente de Kaldor decreciente tras la apertura y liberalización de la economía. Estas consideraciones refuerzan la tesis de que la desindustrialización prematura, en los países donde ha tenido lugar, como es el caso de México, es un fenómeno negativo, exógeno al sistema económico capitalista y altera la estructura sectorial de las economías, e incorpora limitaciones estructurales severas a las trayectorias del crecimiento económico.

Una diferencia fundamental entre la desindustrialización natural y la desindustrialización prematura reside en las causas claves que impulsan cada proceso. En las economías altamente desarrolladas, la DN ha sido en gran medida el resultado de factores endógenos al desarrollo económico: el progreso técnico en la industria manufacturera, los incrementos sostenidos en productividad y la consiguiente reducción en los costos relativos de bienes industriales frente a los servicios (Nassif y Morceiro, 2021). Esos cambios incidieron en la evolución de los patrones de consumo, impulsaron un cambio estructural hacia el sector servicio, de mayor sofisticación, sin comprometer la estabilidad del crecimiento.

En contraste, en los países en desarrollo, la DP no es resultado de la maduración productiva, sino que responde casi exclusivamente a factores exógenos a la dinámica del sistema productivo. Entre esos factores están la apertura comercial acelerada, la ausencia de políticas industriales activas

y, especialmente, el impacto regresivo de las reformas neoliberales implementadas desde la década de 1980 (Dasgupta y Singh, 2006). Como han señalado Rodrik (2016) y Salama (2012b), estas políticas desmantelaron los instrumentos estatales de promoción industrial antes de que la transformación estructural estuviera consolidada, debilitando el tejido productivo y dejando a muchos países atrapados en patrones de especialización primaria, como son los casos de Brasil y Argentina. Esta diferencia en la causa originaria no solo explica la naturaleza divergente de ambos procesos, sino también sus consecuencias sobre el empleo, la productividad y las posibilidades de desarrollo autónomo (Calderón-Villarreal & Hernández-Bielma, 2017).

8.3 La política industrial para recuperar cadenas productivas estancadas o en retroceso: un modelo particular orientado a cadenas productivas agroalimentarias regionales

Los procesos de desindustrialización prematura se han presentado en la mayoría de las economías en desarrollo. En América Latina hay suficiente evidencia sobre desindustrialización prematura y estancamiento de múltiples cadenas productivas territoriales, lo que obliga a repensar un diseño y alcance particular, muy específico, de las políticas industriales (CEPAL, 2022; Fletes Ocón et al., 2021; Kato Maldonado y Huerta Moreno, 2022; Salama, 2012b). En muchos casos, estas cadenas —que incluyen sectores agroindustriales, manufactureros y bienes de uso intermedio— se han visto afectadas negativamente por la liberalización comercial descontrolada y el retiro del Estado como promotor de capacidades productivas. El resultado ha sido un retroceso en los niveles de integración sectorial y el deterioro del tejido productivo en amplias zonas del territorio, especialmente en regiones rurales y periféricas.²

² Diversos estudios han documentado que la liberalización comercial, sin protección ni políticas industriales activas, ha truncado el desarrollo de cadenas productivas en sectores manufactureros, agroindustriales, agroalimentarios, provocando desarticulación sectorial y retroceso en regiones rurales y periféricas. Véanse (Bresser-Pereira, 2010; CEPAL, 2022; Rodrik, 2016). En estudios para México, ver (Calderón-Villarreal et al., 2019; Vásquez Galán y Corrales Corrales, 2021; Fletes Ocón et al., 2021).

El estancamiento económico, la desintegración estructural y la desarticulación de cadenas productivas regionales no pueden ser explicados exclusivamente por la ineficiencia inherente a los actores locales, o por la incapacidad del mercado para gestionar adecuadamente los factores de producción. Desde una perspectiva estructuralista, la CEPAL denomina a esas manifestaciones como una “trampa de bajo crecimiento” (Salazar Xirinachs, 2022), en la cual las economías quedan atrapadas en equilibrios de baja productividad, escasa inversión y limitada o nula transformación estructural. Esta situación, aunque distinta en su fundamentación, guarda semejanza formal con el concepto de estado estacionario del modelo de crecimiento de Solow, donde, ante una tasa de ahorro insuficiente y progreso tecnológico exógeno, el ingreso per cápita tiende a cero, y la economía se estabiliza en un equilibrio de acumulación nula (Solow, 1956).

Este contraste resulta útil, pues permite mostrar que el estancamiento no es inevitable, sino resultado de decisiones institucionales y de política pública. A diferencia del enfoque neoclásico que atribuye ese estado a condiciones “naturales” del sistema (como la productividad total de los factores o la propensión al ahorro), la trampa de bajo crecimiento identificada por CEPAL y otros economistas destacados responde a políticas inadecuadas y a la falta de una estrategia coherente de desarrollo productivo. Ello se traduce en debilidad del aparato productivo, especialización regresiva, limitada diversificación exportadora y la ausencia de un Estado orientador del cambio técnico (CEPAL, 2024; Salazar Xirinachs, 2022).

En este sentido, no se trata simplemente de un equilibrio sin crecimiento derivado de condiciones iniciales o de escasez de capital, sino de un estancamiento institucional y estructural, reproducido por modelos de inserción internacional subordinados y por marcos de política económica que inhiben la acumulación de capacidades productivas e innovación. Como lo han señalado Bresser-Pereira (2010); Ocampo (2020) y Salazar Xirinachs (2022), la persistencia de esta trampa no puede resolverse mediante ajustes marginales, ni por expectativas de convergencia automática al estilo neoclásico. Se requiere una ruptura deliberada de este estado mediante una estrategia de desarrollo productivo explícita, territorialmente diferenciada, y centrada en la reactivación de cadenas de valor estratégicas con potencial de transformación estructural.

Frente a este escenario, la CEPAL propone un enfoque de política industrial, que supere el paradigma de neutralidad sectorial y se oriente a la construcción de capacidades productivas y tecnológicas territoriales, como base para el crecimiento sostenido, la transformación estructural y la reducción de desigualdades regionales (CEPAL, 2022; Salazar Xirinachs, 2022). Este enfoque enfatiza el papel del Estado como articulador de coaliciones público-privadas y como promotor de procesos de aprendizaje, innovación y escalamiento tecnológico, especialmente en cadenas de valor ancladas en regiones rezagadas.

Un componente central de la nueva política industrial es la identificación y reactivación de cadenas de valor, que poseen potencial para dinamizar la economía regional, fortalecer los eslabonamientos productivos y generar empleo de calidad. Esta estrategia parte del reconocimiento de que las cadenas productivas no solo son estructuras sectoriales-espaciales, sino configuraciones territoriales de relaciones técnicas, sociales e institucionales, que organizan la producción, la transformación y la distribución de bienes y servicios en contextos específicos (Oddone y Padilla Pérez, 2017) en varios países de Centroamérica y la República Dominicana. El apoyo a estas cadenas fue posible gracias al financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

En contraste con las visiones tradicionales que identifican sectores “prioritarios” únicamente por su inserción en mercados internacionales o su rentabilidad agregada (Gereffi et al., 2025) En contraste con las visiones tradicionales que identifican sectores “prioritarios” únicamente por su inserción en mercados internacionales o su rentabilidad agregada (Gereffi et al., 2025), este enfoque se basa en criterios de desarrollo territorial, tales como (Padilla-Pérez, 2014):

- Generar valor agregado local.
- Promover encadenamientos hacia adelante y hacia atrás.
- Facilitar procesos de aprendizaje tecnológico e innovación adaptativa.
- Reducir asimetrías regionales en productividad y empleo.
- Contribuir a la sostenibilidad social y ecológica del territorio.

Tabla 1. Priorización y criterios de selección de cadenas

Región/Territorio	Cadena de valor prioritaria	Criterios de selección
Altiplano potosino-zacatecano	Agave-mezcal	Alta identidad cultural; potencial exportador; actores locales organizados
Costa de Oaxaca	Pescados y mariscos artesanales	Aprovechamiento sustentable; riesgo de colapso ambiental; relevancia alimentaria
Norte de Veracruz	Cítricos y transformación local	Alta generación de empleo; informalidad elevada; posibilidad de encadenamientos industriales
Valles Centrales de Puebla	Textiles y bordados tradicionales	Empleo femenino; preservación de saberes; alto valor agregado cultural
San Fernando, Tamaulipas	Sorgo y agroindustria forrajera	Extensión territorial; subutilización productiva; conexión ganadera

Fuente: elaboración con base en CEPAL (2022, 2024); Salazar Xirinachs (2022); Oddone y Padilla Pérez (2017); Cervantes Luna et al. (2022); Rinconada-Carbajal et al. (2021); Alejandro Allende et al. (2020); Espinosa Romero y Seijo (2023); Gamboa-Gochis y Osorio-Moranchel (2021).

Esto implica priorizar cadenas de valor territorializadas, muy frecuentemente fragmentadas, que cumplen funciones económicas y sociales estratégicas. Tal es el caso de agroalimentarias regionales, sistemas artesanales, agroindustrias rurales, manufactura ligera local, industrias forestales o agave-mezcal y sorgo. En estos casos, el problema no es la falta de demanda o de actores, sino graves déficits de infraestructura física y tecnológica, capacidades organizativas muy limitadas, escaso acceso a financiamiento y una débil articulación institucional. Por ello, las políticas de desarrollo productivo deben abordarlos de forma sistémica en clave de cadenas/cluster y con gobernanza multiactor (CEPAL, 2022, pp. 286-291; Salazar Xirinachs, 2022). La experiencia de OIT en el desarrollo de cadenas de valor muestra precisamente

que mejorar servicios financieros, capacidades técnicas/organizativas y entornos institucionales es decisivo para activar estas cadenas en territorios rezagados (OIT, 2021; OIT, 2012). Para el caso de las cadenas de tequila y mezcal, destacan los análisis sobre gobernanza, denominaciones de origen y encadenamientos (Bowen, 2015).

La política industrial debe entonces actuar como instrumento articulador y catalizador, capaz de intervenir sobre los cuellos de botella que impiden el funcionamiento sistémico, articulado, de las cadenas: déficits logísticos, debilidad de nodos intermedios, fragmentación de actores, falta de normas de calidad o conectividad comercial. En lugar de operar con subsidios aislados o incentivos genéricos, se requiere una estrategia integrada de desarrollo de cadenas, con herramientas adaptadas al ciclo de vida productivo de cada sector-territorio (Tabla2).

Tabla 2. Casos de instrumentos aplicados a cadenas territoriales

País/Región	Cadena(s) de valor involucradas	Instrumento principal aplicado	Fuentes
Brasil – PAA + PRONAF	Agricultura familiar (lácteos, arroz, frutas, hortalizas)	Compras públicas de alimentos (PAA) articuladas con crédito PRONAF y alimentación escolar (PNAE) para crear “demanda estructurada”	IPC-IG (2013); FAO (2015); Joppert Swensson (2015); Grisa y Schneider (2021)
México–Jalisco (CLJ/Visor Logístico)	Hortalizas y frutas (hub agroalimentario estatal)	Plataforma de inteligencia logística; Centro Logístico Jalisco (parque logístico y de abasto)	Grisa y Schneider (2021); Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Jalisco (2017); Gobierno de Jalisco (2019)
Colombia–Alianzas Productivas (PAAP)	Cacao, café, panela	Programa de Alianzas Productivas (MADR): Vincula productores pequeños con aliados comerciales, asistencia técnica y cofinanciamiento	MinAgricultura (2022); DNP (2018)
Ecuador–Alimentación Escolar/ Compras públicas	Agroalimentaria local (diversa)	Compras públicas para alimentación escolar con prioridad a producción nacional/local	FAO (2021); FAO (2020); Estudio Ecuador (2025)
Perú–Apurímac y Cajamarca	Papa nativa, quinua, lácteos	Gobernanza territorial participativa (MARENASS, Sierra Sur); proyectos de cadenas (papa nativa, lácteos andinos)	FIDA (2010); CIP/ CGIAR (2019); PUCP (2020); GORE Cajamarca (2021)

Fuente: elaboración con base en las Fuentes (ver última columna).

Asimismo, la selección de cadenas prioritarias debe surgir de un proceso de identificación participativa multiescalar, en el que confluyan gobiernos locales, organizaciones de productores, academia, centros tecnológicos y agencias nacionales de desarrollo. Este proceso debe combinar criterios técnicos (valor agregado, empleo, potencial de encadenamiento) con criterios sociales y territoriales (precariedad estructural, pobreza, marginación, debilidad institucional). La reactivación de estas cadenas puede convertirse en una vía efectiva para romper la trampa de bajo crecimiento y avanzar hacia una estructura productiva más diversificada, resiliente y socialmente inclusiva.

8.3.1. Diagnóstico territorial: cadenas estancadas y trampas de bajo crecimiento

La desindustrialización prematura no solo redujo la base industrial manufacturera; también reconfiguró el territorio, fragmentando cadenas regionales y destruyendo capacidades locales de generación de valor (Pietrobelli & Rabellotti, 2005; Rodrik, 2016; Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023). La economía informal da cuenta de esta pérdida de actividad productiva: 24.8 % del PIB y 55.0 % del empleo en 2023 (preliminar), con una productividad relativa de 75/25 entre formales e informales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024b). Allí donde se quiebran los eslabones primarios –transformación–comercialización, la inversión, el empleo y el aprendizaje locales se deterioran, consolidando estructuras subutilizadas, primarizadas y de baja densidad empresarial.

Tabla 3. México: informalidad y magnitudes nacionales (2023)

Indicador	Valor (%)	Fuentes
PIB generado por la economía informal (% del PIB)	24.8 %	INEGI, MEI 2023 (preliminar).
Ocupación en condiciones de informalidad (% del total)	55.0 %	INEGI, MEI 2023 (preliminar).
Sector informal (SI)/ contribución al PIB	13.8 %	INEGI, MEI 2023 (preliminar).
Otras modalidades de la informalidad (OMI) / contribución al PIB	11.0 %	INEGI, MEI 2023 (preliminar).
“Por cada 100 pesos del PIB” (productividad relativa agregada)	Formales 75/Informales 25	INEGI, MEI 2023 (preliminar).

Fuente: elaboración con base en las Fuentes (ver última columna).

La elevada ocupación informal en la economía es reflejo de que existe una amplia masa laboral que opera en actividades de baja productividad que no logra arrastrar el crecimiento. Esto refuerza el planteamiento anterior acerca de cadenas incompletas y de capacidades locales des-estructuradas como resultado del proceso de desindustrialización.

La composición del aporte del Sector Informal (SI) al PIB: SI (13.8 %) más OMI (11.0 %), muestran que el problema probablemente no es solo de la magnitud de la actividad informal, sino también de ocupaciones informales dentro de unidades formales: expresión de que predomina subcontratación precaria y eslabones débiles en los proveedores

En el sector formal de la economía, con el 45 % de la ocupación total, genera un 75 % del PIB. La informalidad, con el 55 % del empleo, genera solo 25 % del PIB; su output/trabajador es de 0.45 de la media (frente a 1.67 en el empleo formal) (Tabla 3). Es decir, un trabajador formal produce alrededor de 3.7 lo de uno informal. Esta brecha comprime salarios, reduce demanda efectiva, encarece el financiamiento y desincentiva la adopción tecnológica, erosionando los multiplicadores territoriales y frenando el *upgrading*.

Tabla 4. México: estructura del VAB de la economía informal por actividad (2023)

Actividad (SCIAN 2018)	Participación en el VAB de la economía informal
Comercio al por menor	28.8 %
Construcción	14.7 %
Agropecuario	11.6 %
Industrias manufactureras	13.6 %
Comercio al por mayor	7.1 %
Otros servicios (excepto gobierno)	6.1 %

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2024).

La estructura del VAB informal está sesgada hacia comercio minorista (28.8 %) y construcción (14.7 %). En conjunto, suman cerca del 43.5 %, actividades con bajos encadenamientos y escaso contenido tecnológico. La manufactura aporta solo 13.6 %, con tendencia a la reducción, si se compara con el 2022. Es un indicador de destrucción de capacidades productivas locales. En conjunto, esto confirma la fragmentación de las cadenas regionales y contrae los multiplicadores territoriales.

Lo anterior no es un proceso homogéneo. Existe una alta heterogeneidad regional, pues si en el norte del país domina la especialización industrial o agroindustrial, sobre todo en la frontera, con alta integración en las cadenas globales de valor, gobernadas por empresas transnacionales, en las regiones del sur-suroeste mantienen una especialización predominantemente agrícola (Trejo Nieto, 2024).

Tabla 5. México: comparación subregional — inserción exportadora y estructura industrial (2023)

Subregión	Participación en exportaciones (% del total nacional, promedio simple por estado, ETEF 3T-2023)*	Actividades secundarias / PIB estatal (promedio simple, %, PIBE 2023)
Noroeste (BC, BCS, Sonora, Sinaloa, Chihuahua)	5.6	34.7
Noreste (Coah., NL, Tamps.)	9.8	44.3
Bajío (Ags, Gto, Qro, SLP)	4.1	42.4
Centro (CDMX, Edomex, Hgo, Mor, Pue, Tlax)	1.8	29.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023a); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023b). * Exportaciones trimestrales por entidad federativa (ETEF).

Nota. Ags. Aguascalientes; Gto. Guanajuato; BC. Baja California; BCS. Baja California Sur; Coah. Coahuila; NL. Nuevo León; Qro. Querétaro; SLP. San Luis Potosí; CDMX. Ciudad de México; Edomex; Estado de México; Hgo. Hidalgo; Mor. Morelos; Pue. Puebla; Tlax. Tlaxcala.

La región del Noreste destaca por una alta inserción exportadora (9.8 % en promedio por estado) y un peso de actividades secundarias relativamente elevado (44.3 %), probablemente debido a la existencia de cadenas productivas estructuradas e integración de la industria manufacturera (automotriz/eléctrica). Son ampliamente conocidos los clústeres de autopartes, electro-electrónico, agroalimentario, biotecnológico, entre otros, en esa región (Gobierno de Nuevo León, 2025; Flores et al., 2016; Walle Flores et al., 2022; García Fernández et al., 2019, 2023). No se debe dejar de tomar en cuenta las amplias diferencias intrarregionales, por la distancia que separa Tamaulipas y Coahuila de Nuevo León, por ejemplo, por número de clústeres, desarrollo de infraestructura tecnológica, diversificación tecnológica y productiva.

En la región Centro, predomina una estructura orientada a servicios, con menor peso de las actividades secundarias (29 % del PIB estatal en promedio) y baja inserción exportadora (1.8 % del total nacional), junto con informa-

lidad elevada (62.1%). La Ciudad de México, con fuerte concentración de servicios avanzados, presenta una base industrial reducida (secundarias 9.9 %). En Puebla y el Edomex hay concentración de actividades manufactureras importantes, con encadenamientos territoriales desiguales. El resultado es un tejido productivo con cadenas fragmentadas y alta participación de comercio y construcción en el empleo, lo que debilita multiplicadores locales y limita el upgrading regional (cálculos propios con INEGI: ENOE 4T-2023, ETEF 3T-2023 y PIBE 2023).

En el Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Chihuahua) predomina una especialización manufacturera-exportadora con inserción externa elevada (5.6 % del total nacional en promedio por estado) y un peso de actividades secundarias de aproximadamente 34.7 % del PIB regional, apalancado por complejos de electrónica/dispositivos médicos (Baja California), aero-electrónica (Chihuahua, Sonora) y agroexportación hortofrutícola y pesquera (Sinaloa, Sonora). La informalidad laboral es sistemáticamente menor que la media nacional en varios de estos estados (p. ej., BCS 37.4 %, Sonora 41.2 %, Chihuahua 34.4 %), lo que refleja mayor proporción de empleo formal y multiplicadores locales más robustos.

En el Bajío se observa un patrón similar, con fuerte especialización automotriz-autopartes y maquinaria, inserción exportadora de 4.1 % y actividades secundarias que alcanzan 42.4 % del PIB (con niveles máximos de 47 % en San Luis Potosí), acompañadas de tasas de informalidad relativamente inferiores a la media nacional en varios casos (p. ej., Querétaro 47.3 %). En conjunto, ambas subregiones muestran cadenas de valor más densas, mayor contenido local y mejores condiciones para el aprendizaje colectivo y el upgrading productivo, en contraste con territorios de perfil primario-comercial y alta informalidad.

Esta situación se inscribe en lo que la CEPAL ha definido como una trampa de bajo crecimiento estructural, en la que el deterioro de las capacidades industriales y tecnológicas se retroalimenta con la pérdida de integración territorial y la debilidad institucional (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023; CEPAL, 2024). En muchos casos, las cadenas agroalimentarias regionales, los sistemas artesanales, las manufacturas ligeras y otras actividades con anclaje territorial han quedado truncadas no por falta de demanda o de actores, sino por la ausencia de infraestructura funcional, articulación institucional y

políticas de fomento adaptadas a las realidades locales. La desarticulación no solo es tecnológica-productiva, sino también social y organizativa. Han desaparecido las relaciones de proveedores intermedios, redes logísticas y capacidades de gobernanza que hacían posible el funcionamiento sistémico de las cadenas locales. Un ejemplo en el noreste de México son las cadenas regionales como la del agave-mezcal, chile piquín, sorgo, etcétera.

El resultado es un estancamiento prolongado del potencial productivo territorial, que se manifiesta en bajos niveles de inversión e incluso ausencia total, informalidad estructural, dependencia de subsidios no articulados al sistema productivo y pérdida de relevancia estratégica de regiones enteras en el mapa económico nacional. En este contexto, la política industrial requiere repensarse no como un instrumento sectorial o centralizado, sino como una herramienta de recomposición territorial de capacidades, orientada a revertir esta trampa desde abajo, desde los territorios, mediante la reactivación de cadenas de valor con base local, criterios de aprendizaje y sostenibilidad (CEPAL, 2024)

8.3.2 Fundamentos del modelo propuesto: enfoque estructural y territorial

El modelo de política industrial propuesto en este trabajo se fundamenta en una visión estructuralista del desarrollo, que reconoce el papel central del Estado en la activación de procesos de transformación productiva y en la superación de las restricciones impuestas por el funcionamiento inercial del mercado. A diferencia de las visiones ortodoxas que presuponen una convergencia automática hacia el desarrollo, esta perspectiva parte del diagnóstico de que las economías periféricas enfrentan heterogeneidades estructurales persistentes, desequilibrios territoriales profundos y fallas de coordinación que impiden la progresión y consolidación de cadenas productivas regionales. Estas limitaciones requieren una acción deliberada de política pública, selectiva y localizada.

El modelo se aparta del criterio normativo que considera a la política industrial como un instrumento neutro y horizontal, para concebirla como una herramienta territorialmente orientada a la activación de capacidades productivas específicas, en línea con la propuesta de política industrial adapta-

tiva y contextual de Rodrik (2016). Ello implica reconocer que la producción ocurre en espacios concretos con dotaciones institucionales, sociales, culturales y tecnológicas específicas, que condicionan las trayectorias posibles de desarrollo. Así, la selección de cadenas productivas prioritarias debe partir del análisis de las condiciones estructurales y organizativas de los territorios, más que de la lógica convencional de sectores con “ventajas comparativas reveladas” o potencial exportador inmediato.

Desde esta lógica, una política industrial con orientación al sector rural sigue el enfoque de Oddone y Padilla Pérez (2017) y Padilla-Pérez (2014), el cual ofrece un marco operativo para reconstruir cadenas productivas regionales, afincadas en un territorio específico, con problemas de estancamiento y de empobrecimiento de los participantes, en un territorio desarticulado. La política industrial rural identifica eslabones críticos de las cadenas en espacios rurales y periurbanos, moviliza bienes públicos específicos (infraestructura intermedia, calidad y trazabilidad, logística de frío) y articula gobernanza multiactor para resolver fallas de coordinación entre productores, industriales y comercializadores. Complementariamente, la metodología de fortalecimiento de cadenas de valor (Oddone y Padilla Pérez, 2017) provee el “cómo”: diagnóstico participativo, hoja de ruta por cuellos de botella y ciclos de aprendizaje con metas verificables: encadenamientos, valor agregado local, formalización y productividad.

El modelo se inspira completamente en las propuestas formuladas por la CEPAL (2012; 2022, 2024b) que promueven una política industrial orientada a la construcción de capacidades tecnológicas y productivas desde los territorios, apoyada en instrumentos flexibles, esquemas de gobernanza multiescalar y criterios de sostenibilidad e inclusión. Asimismo, recupera los planteamientos de autores como Rodrik (2008; 2022) y Bresser-Pereira (2010), que defienden una política industrial pragmática, basada en la identificación de cuellos de botella, el aprendizaje institucional y la colaboración público-privada, más que en grandes planes centralizados.

Desde esta perspectiva, la recuperación de cadenas agroalimentarias regionales se convierte en el eje central del modelo: se trata de recomponer los sistemas productivos fragmentados, restituir las relaciones entre los eslabones (producción, transformación, comercialización), generar valor agregado en origen y reactivar las economías locales a partir de criterios

de articulación, inclusión y resiliencia. Se intenta reindustrializar desde lo local y reconstruir el tejido productivo con base en nuevas sinergias entre capacidades existentes, actores sociales e instrumentos de política adaptados a las condiciones del territorio.

8.3.3 Reactivación de cadenas agroalimentarias: criterios y priorización

La selección de las cadenas agroalimentarias territoriales y de los municipios incluidos en este estudio se sustenta en una estrategia metodológica que busca identificar territorios atrapados en procesos de bajo dinamismo económico, con potencial de transformación mediante política industrial localizada. Los criterios combinan enfoques territoriales, estructurales y de capacidades productivas.

La recuperación de cadenas agroalimentarias regionales debe partir del principio de selección estratégica orientada por criterios estructurales y territoriales, que superen las lógicas tradicionales basadas únicamente en ventajas comparativas estáticas o en el potencial exportador.

En el contexto de territorios con estancamiento productivo y desarticulación sectorial, es fundamental identificar cadenas de valor que, aun en condiciones de precariedad o fragmentación, desempeñan un papel económico y social clave en el espacio regional. No se trata de elegir sectores “ganadores” desde el centro, sino de activar cadenas con capacidad real de articulación productiva, generación de empleo, aprendizaje local e integración institucional.

Para ello, se proponen los siguientes criterios de priorización para guiar los procesos de identificación territorial participativa (ver Tabla 6):

- Capacidad de generar valor agregado local, especialmente en etapas intermedias de transformación.
- Encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, medidos en términos de interdependencia productiva y demanda de insumos o servicios.
- Empleo potencial y mejora de condiciones laborales, en particular en sectores intensivos en trabajo y en regiones de alta informalidad.
- Nivel de subutilización del potencial productivo existente, incluyendo recursos naturales, capacidades tecnológicas, infraestructura o conocimiento tradicional.

- Impacto social y territorial esperado, considerando pobreza, desigualdad, vulnerabilidad productiva y densidad institucional.
- Sostenibilidad ecológica y resiliencia frente al cambio climático y perturbaciones externas.

Aplicando estos criterios, muchas cadenas agroalimentarias aparecen como prioritarias, no por su rentabilidad inmediata, sino por su función estructurante en la economía territorial: permiten articular producción primaria, transformación agroindustrial, comercialización local y regional, y pueden activar redes de actores públicos y sociales. Ejemplos de estas cadenas incluyen la del agave-mezcal en zonas semiáridas del centro-norte, la del sorgo en regiones con vocación forrajera, los cítricos en climas sub-tropicales y tropicales, o los productos forestales no maderables en zonas serranas.

La reactivación de estas cadenas no puede depender exclusivamente de incentivos económicos o inversiones aisladas. Requiere una estrategia integral de política industrial territorializada, que combine instrumentos de financiamiento, infraestructura, asistencia técnica, fomento organizativo y articulación comercial, dentro de una lógica sistémica y adaptativa. Así, el objetivo no es solo recuperar cadenas o sectores estancados o en retroceso, sino reconstruir la capacidad productiva y económica del territorio y colocar a las cadenas agroalimentarias como plataformas de transformación estructural desde lo local.

Esos criterios están contruidos con base en las perspectivas contemporáneas de política industrial, con enfoque estructuralista, desarrollado por Rodrik (2008b; 2016); CEPAL (2024b); Hirschman (1961); Hausmann y Rodrik (2006); Altenburg y Lütkenhorst (2015), así como en propuestas recientes sobre sostenibilidad e inclusión laboral, como Salazar Xirinachs (2022) y Altenburg y Rodrik (2017) (Tabla 6).

Tabla 6. Criterios de priorización y su fundamentación teórica

Criterio	Fundamentación teórica/ técnica	Fuentes
1. Valor agregado local	Fundamentado en la política industrial estructuralista y la construcción de capacidades productivas locales.	Cimoli, Dosi y Stiglitz (2009); Rodrik (2008); Alvarado y Padilla (2017).
2. Encadenamientos hacia atrás y adelante	Deriva de la noción de interdependencia productiva y clústeres territoriales.	Hirschman (1961); Altenburg y Lütkenhorst (2015); UNIDO (2013)
3. Empleo potencial y mejora de condiciones laborales	Enfocado en inclusión laboral, formalización e impacto redistributivo de sectores intensivos en trabajo.	Salazar-Xirinachs et al. (2023); CEPAL-OIT (2021)
4. Subutilización del potencial existente	Basado en fallas de coordinación, activos ociosos y capacidades latentes.	Hausmann y Rodrik (2006); Peres y Primi (2009); Felipe (ed.) (2015).
5. Impacto social y territorial	Derivado del enfoque de cohesión territorial, desigualdad y densidad institucional.	CEPAL (2022, 2024); Bértola y Ocampo (2012); OECD (2016)
6. Sostenibilidad ecológica y resiliencia	En línea con la política industrial verde y la adaptación al cambio climático.	Altenburg y Rodrik, (2017) UNIDO (2021); CEPAL (2020).

Fuente: elaboración con base en las Fuentes (ver última columna).

8.3.4 Instrumentos de la política industrial

La reactivación y transformación de cadenas agroalimentarias regionales requiere instrumentos de política industrial diseñados con criterios de diferenciación territorial, selectividad productiva y progresividad institucional. En lugar de aplicar esquemas genéricos de fomento empresarial, se trata de diseñar instrumentos integrados y adaptables, que respondan a las características estructurales de los territorios y al estadio de desarrollo de cada cadena de valor.

Estos instrumentos deben cumplir una función doble: generar procesos de activación productiva allí donde las capacidades están subutilizadas o no

utilizadas por la desarticulación del capital productivo o humano y reconstruir las condiciones necesarias para recomponer las capacidades locales que permitan nuevamente producir e integrarse a las cadenas productivas regionales o nacionales y avanzar en procesos de upgrading.

Para ello, se proponen cinco categorías estratégicas de intervención (Tabla 7, ver columna de fuentes):

1. **Financiamiento productivo regionalizado:** fondos público-privados para inversión en nodos críticos de la cadena; créditos de fomento con criterios de impacto territorial; garantías compartidas para cooperativas y MIPYMEs rurales.
2. **Infraestructura económica y logística adaptada:** plataformas agroindustriales, centros de acopio, redes de frío, conectividad digital; inversiones en transporte rural, energías limpias y equipamiento intermedio para la transformación primaria.
3. **Capacidades tecnológicas e innovación local:** centros regionales de innovación y laboratorios de calidad; extensión técnica especializada por cadena y territorio; consorcios de innovación articulados a universidades locales y actores productivos.
4. **Gobernanza productiva y fortalecimiento organizativo:** apoyo a esquemas asociativos como cooperativas, redes de proveedores y empresas sociales; plataformas de gobernanza territorial participativa para la planificación de la cadena; formación de liderazgos comunitarios e institucionales.
5. **Compras públicas y política de mercado:** programas de compras públicas con criterios de territorialidad e inclusión; políticas de estabilización de precios y fortalecimiento de mercados regionales; promoción de certificaciones con valor agregado cultural, territorial o ambiental.

El éxito de estos instrumentos no dependerá exclusivamente de su diseño técnico, sino de su coherencia con el diagnóstico territorial, su implementación multiescalar y su capacidad para generar procesos de aprendizaje institucional. Se requiere evitar la fragmentación de políticas sectoriales, alineando esfuerzos entre los distintos niveles de gobierno y promoviendo articulaciones efectivas entre actores públicos, privados, sociales y académicos. Solo mediante una estrategia sistémica y territorializada, estos instrumentos podrán cumplir su función de reactivar cadenas productivas y dinamizar procesos de transformación estructural desde las regiones.

Tabla 7. Los instrumentos de la política industrial y su función estratégica

Instrumento	Función estratégica	Ejemplo de aplicación	Fuentes
Financiamiento productivo regionalizado	Superar fallas de mercado en acceso al crédito productivo local	PRONAF (Brasil), Programas rurales en México: PROCAMPO, Sembrando Vida.	Grisa & Schneider, 2014; Rodrik (2008); Nassif & Morceiro (2021); Salazar-Xirinachs & Llinás, (2023); Hernández-Chontal et al., (2021).
Infraestructura económica y logística	Reducir costos de transacción, facilitar transformación y conectividad	Plataformas agroalimentarias en Jalisco; PAA Brasil (red logística).	Peres Núñez & Primi (2009; ONUDI, (2013); Altenburg & Lütkenhorst, (2015); Grisa & Schneider, (2021); Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Jalisco, (2017).
Capacidades tecnológicas e innovación	Desarrollar capacidades de aprendizaje, innovación y adaptación tecnológica	Consortios tecnológicos agroindustriales – Chile; Redes de innovación rural – Colombia; Embrapa – Brasil; INIA – Uruguay; Redes de innovación agrícola – México; EIP-AGRI – Unión Europea.	Álvarez et al., (2012; Pérez-Martínez & Clavijo-Ponce, (2012); Alves, (2010); Leoni et al., (2024); Amaro-Rosales & De Gortari-Rabiela, (2016); EIP-AGRI, (2020).
Gobernanza productiva y organizativa	Fortalecer coordinación territorial y capacidades colectivas	Plataformas territoriales CEPAL en Centroamérica; cooperativas mezcleras en Oaxaca	Oddone & Padilla (2017); CEPAL (2022); ONUDI, (2022); Ferraro, (2010).
Compras públicas y política de mercado	Crear demanda inicial, anclar cadenas emergentes	Compras escolares en Ecuador; programas de Qali Warma en Perú	FAO & Gobierno de Brasil, (2013); Altenburg & Rodrik (2017).

Fuente: elaboración con base en las Fuentes (ver última columna).

8.3.5 Gobernanza, capacidades institucionales y articulación del modelo

El despliegue eficaz de una política industrial territorializada no depende únicamente de los instrumentos que se diseñen y que se instrumenten, sino de la existencia de capacidades institucionales y esquemas de gobernanza apropiados para conducir, coordinar y sostener los procesos de transformación productiva.

La gobernanza institucional y la capacidad estatal para coordinar actores, articular programas y monitorear resultados constituyen condiciones fundamentales para la reactivación efectiva de las cadenas productivas territoriales. La gobernanza es un componente que debe ser fortalecido mediante el despliegue de la política industrial. Experiencias internacionales demuestran que el desarrollo de capacidades institucionales —tanto en el Estado como en organizaciones de productores— ha sido clave para sostener procesos de transformación productiva (Altenburg y Lütkenhorst, 2015; Oddone y Padilla Pérez, 2017; Rodrik, 2008).

En territorios con fuerte fragmentación institucional, con bajos niveles de coordinación intergubernamental y escasa articulación entre actores, las políticas industriales tienden a diluirse, superponerse o simplemente no se implementan. La gobernanza de las cadenas productivas regionales debe concebirse como un proceso multiactoral y multiescalar, donde confluyen diferentes niveles de gobierno, organizaciones de productores, instituciones académicas, actores comunitarios y empresas. Su función no es únicamente reguladora, sino sobre todo articuladora, facilitadora y orientadora del cambio estructural. En estudio de Bowen (2015), de las cadenas del tequila y el mezcal, muestra cómo la ausencia de gobernanza inclusiva y participativa puede derivar en la captura institucional y en la marginación de pequeños productores, debilitando los objetivos de transformación productiva. La experiencia acumulada en América Latina refleja que los procesos de revitalización productiva solo son sostenibles cuando se establecen sobre acuerdos institucionales que otorgan continuidad, legitimidad y capacidad de respuesta a las políticas implementadas (CEPAL, 2022; Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023).

En este sentido, es fundamental construir plataformas institucionales regionales de gobernanza, con funciones claras de planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas orientadas a las cadenas prioritarias. Estas plataformas deben estar dotadas de capacidades técnicas y políticas para formular estrategias concertadas, gestionar recursos, coordinar actores e intervenir sobre cuellos de botella organizativos y normativos. También deben ser espacios de aprendizaje institucional continuo, donde se retroalimente la política pública a partir de los resultados alcanzados y de las demandas emergentes de los territorios.

Asimismo, se requiere una estrategia deliberada de fortalecimiento de capacidades institucionales en los gobiernos subnacionales: unidades técnicas de desarrollo productivo, capacidades de análisis territorial, herramientas de prospección sectorial, metodologías participativas y sistemas de información estratégica. Como señalan Karo y Katel (2016), la forma en que se organizan las burocracias es fundamental para que el Estado pueda promover innovación y sostener políticas industriales activas. Sin esos elementos, los gobiernos locales difícilmente podrán asumir un rol activo en la implementación de políticas industriales orientadas a la transformación y reconstrucción de cadenas productivas fragmentadas.

Es imprescindible promover una cultura institucional orientada a la transformación estructural, que supere la lógica del asistencialismo económico y cree incentivos para el emprendimiento productivo[FG1.1] y comercial. La política industrial territorializada debe concebirse como una política de desarrollo con enfoque de largo plazo, arraigada en el fortalecimiento del tejido institucional, social y productivo del territorio. Solo así será posible sostener procesos de reindustrialización inclusiva y generar condiciones para un proceso de desarrollo exitoso.

Tabla 8*Modelo de reindustrialización territorial de cadenas agroalimentarias.*

Dimensión	Falla estructural	Instrumento central	Transformación esperada
Productiva	Baja productividad y escasa agregación de valor	Modernización de procesos y escalamiento productivo	Mayor valor agregado territorial
Tecnológica	Rezago tecnológico y débil renovación del conocimiento	Sistemas territoriales de innovación, transferencia y aprendizaje colectivo	Cambio tecnológico y acumulación de capacidades
Organizativa	Fragmentación productiva de las cadenas y ausencia de coordinación estratégica	Asociatividad, clústeres territoriales y plataformas multiactor de coordinación (productores–gobierno–academia–sector financiero)	Escala y mayor capacidad de negociación
Comercial	Asimetría de poder y captura concentrada del valor en eslabones comerciales	Regulación de intermediación e integración productiva estratégica	Redistribución del valor y fortalecimiento del ingreso territorial
Financiera (transversal)	Crédito caro y escaso, racionamiento y altas exigencias de garantía	Banca de desarrollo y programas focalizados por cadenas estratégicas	Inversión productiva y tecnológica sostenida
Institucional	Debilidad de capacidades estatales subnacionales	Agencia territorial de desarrollo productivo y coordinación multiactor	Continuidad y coherencia de la política industrial

Fuente: elaboración propia.

La tabla/matriz sintetiza una concepción de reindustrialización territorial orientada a transformar las bases productivas, tecnológicas y distributivas de las cadenas agroalimentarias regionales (Tabla 8). El modelo reconoce que los rezagos tecnológicos, la fragmentación organizativa de las cadenas, las asimetrías de poder en la apropiación del valor y la restricción financiera actúan de manera estructural y articulada. En consecuencia, este modelo propone una intervención pública deliberada dirigida a

reconstruir capacidades, fortalecer sistemas territoriales de innovación y reequilibrar la gobernanza económica de las cadenas. La política industrial aquí propuesta no persigue únicamente el crecimiento, sino la modificación de las estructuras productivas de generación y distribución del valor a lo largo de las cadenas y por consiguiente, en el territorio.

8.4 Conclusión

El diagnóstico de la desindustrialización prematura en América Latina y México ha mostrado que la pérdida de capacidades productivas, la fragmentación de las cadenas de valor y el debilitamiento del aparato industrial no son fenómenos espontáneos ni inevitables, sino el resultado de decisiones de política económica que dismantelaron los instrumentos de promoción productiva antes de consolidar una base industrial. Frente a este escenario, no es posible avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo sin una política industrial activa, que reconozca el territorio como espacio estratégico de acumulación, articulación productiva y transformación estructural.

La propuesta aquí formulada se orienta a construir un modelo de reindustrialización territorial, que no se limite a recuperar sectores manufacturados tradicionales, sino que se enfoque en recomponer cadenas productivas agroalimentarias y otras actividades con anclaje regional, alto potencial de aprendizaje, generación de empleo y valorización local de recursos. Este modelo reconoce la heterogeneidad de los territorios, prioriza sectores con capacidades subutilizadas y propone instrumentos adaptados a los cuellos de botella específicos de cada cadena y cada región.

A diferencia de las políticas industriales del pasado, el enfoque actual exige instrumentos flexibles, gobernanza participativa y capacidades estatales renovadas, capaces de sostener procesos de cambio productivo en contextos de alta informalidad, desigualdad y precariedad estructural. La reindustrialización, entendida desde esta lógica, no es una estrategia nostálgica ni un retorno al proteccionismo del siglo XX, sino una respuesta racional y necesaria ante la trampa de bajo crecimiento, la degradación territorial y la urgencia de construir una economía más justa, resiliente y diversificada.

Reindustrializar desde los territorios implica, en última instancia, reactivar la economía real a partir de sus bases sociales, organizativas y técnicas.

Supone integrar conocimiento tradicional, infraestructura adaptada, innovación social y articulación institucional en torno a cadenas de valor que operen como vectores de inclusión, cohesión territorial y sostenibilidad. En este marco, la política industrial se redefine no solo como herramienta de competitividad, sino como política de desarrollo integral, que apunta a democratizar el acceso a las capacidades productivas y garantizar el derecho de los territorios a construir su propio futuro.

8.5 Referencias

- Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2018). The race between man and machine: Implications of technology for growth, factor shares, and employment. *American Economic Review*, 108(6), 1488–1542. <https://doi.org/10.1257/aer.20160696>
- Aizenman, J. (2001). De-industrialization and Emerging Market Economies. *Journal of Economic Development*, 26(1), 1–13. <http://www.jed.or.kr/full-text/26-1/aizenman.PDF>
- Alejandro Allende, F., García Mata, R., García Sánchez, R. C., Mora Flores, J. S., & Sangerman Jarquín, D. M. (2020). Competitividad de la producción de sorgo en el norte de Tamaulipas, México. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 11(1), 139–150. <https://doi.org/10.29312/remexca.v11i1.1914>
- Altenburg, T., & Lütkenhorst, W. (2015). Industrial policy in developing countries: Failing markets, weak states. In *Industrial Policy in Developing Countries: Failing Markets, Weak States*. <https://doi.org/10.4337/9781781000267>
- Altenburg, T., & Rodrik, D. (2017). Green industrial policy: Accelerating structural change towards wealthy green economies. In *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences* (Issue December).
- Alvarado, J., & Padilla, R. (2017). Política industrial y cambio estructural en México. In M. Cimoli & M. Castillo (Eds.), *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (1era ed., pp. 369–410). CEPAL.
- Álvarez, R., Benavente, J. M., Contreras, C., & Contreras, J. L. (2012). Consorcios tecnológicos en argentina, chile, colombia y uruguay. *El Trimestre Económico*, LXXIX(1), 227–256. <https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/147/147>

- Alves, E. (2010). Embrapa: A successful case of institutional innovation. *Revista de Política Agrícola - Edição Especial, Ano XIX*(July), 64–72.
- Amaro-Rosales, M., & De Gortari-Rabiela, R. (2016). Políticas de transferencia tecnológica e innovación en el sector agrícola mexicano. *Agricultura Sociedad y Desarrollo*, 13(3), 449. <https://doi.org/10.22231/asyd.v13i3.406>
- Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press.
- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2012). *The Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford University Press.
- Bowen, S. (2015). *Divided spirits: tequila, mezcal, and the politics of production*. University of California Press.
- Bresser-Pereira, L. C. (2010). *Globalization and competition: Why some emergent countries succeed while others fall behind*. Cambridge University Press.
- Calderón-Villarreal, C., & Hernández-Bielma, L. (2017). Cambio Estructural Y Desindustrialización En México. *Panorama Económico*, 12(23), 38–52. <https://doi.org/10.29201/pe-ipn.v12i23.106>
- Calderón-Villarreal, C., Vázquez, B. I., & López Valdez, L. I. (2019). Evaluación de la política industrial durante el periodo de apertura económica en México.pdf. Noésis. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 28(55), 163–185. <https://revistas.uacj.mx/ojs/index.php/noesis/article/view/1682/pdf>
- Cervantes Luna, J. O., Hernández Ortiz, J., Valdivia Alcalá, R., Melo Guerrero, E., Sandoval Romero, F., & González Juárez, A. (2022). Análisis de la cadena de valor del mezcal en San Felipe, Guanajuato. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 13(3), 497–509. <https://doi.org/10.29312/remexca.v13i3.2873>
- Chang, H.-J. (2004). *Retirar la escalera. La estrategia de desarrollo en perspectiva histórica*. (1era ed.). INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2022). *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (CEPAL (ed.)). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/0c3cb0d5-e733-4b7c-8576-806df49e2775>

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2024a). América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo. *Transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (ed.); 1st ed.). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2a571290-ee75-4010-aae8-40b71c3036dc/content>
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2024b). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe*, 2024 (1era ed.). CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando instituciones para el desarrollo*. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/593b54ce-d17d-4c38-a558-ae974b145e4f/content>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL). (2012). *Cambio estructural para la igualdad*. Una visión integrada del desarrollo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cruz, M. (2015). Premature de-industrialisation: theory, evidence and policy recommendations in the Mexican case. *Cambridge Journal of Economics*, 39(1), 113–137. <https://doi.org/10.1093/cje/beu036>
- Dasgupta, S., & Singh, A. (2006). *Manufacturing, services and premature deindustrialization in developing countries: A Kaldorian analysis*, WIDER Research Paper, No. 2006/49,. <https://www.econstor.eu/handle/10419/63382>
- De Sousa, L. N. E., & Oreiro, J. L. da. C. (2024). Industrial Policies for Reverting the Premature Deindustrialization of the Brazilian Economy: an agenda for policy discussion. *International Review of Economic Policy - Revista Internacional de Política Económica*, 6(1), 69–88. <https://doi.org/10.7203/IREP.6.1.29171>
- EIP-AGRI. (2020). *EIP-AGRI: 7 years of innovation in agriculture and forestry*. <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/publications/eip-agri-7-years-innovation-agriculture-and>
- Espinosa Romero, M. J., & Seijo, J. C. (2023). La Gobernanza para la Sostenibilidad de Pesquerías Dirigidas a Especies con Distintos Grados de Movilidad. *Ciencia Pesquera*, 31(1), 55–76. <https://doi.org/10.64106/cienciapesquera.v31i1.42>

- FAO & Gobierno de Brasil. (2013). *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: Estudio de caso en ocho países*.
- Ferraro, C. (Comp.) (2010). *Cluster y políticas de articulación productiva en América Latina*.
- FitzGerald, V. (1998). La CEPAL y la teoría de la industrialización. *Revista CEPAL No. Número Extraordinario*, 47–61. <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/9/19229/P19229.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>
- Fletes Ocón, H. B., Ocampo Guzmán, G., & Pizaña Vidal, H. A. (2021). *Reestructuración de cadenas productivas y situación de los sistemas alimentarios en el Soconusco*. In *La dimensión global de las regiones y sus reconfiguraciones económicas y urbanas*. (Vol. II). (pp. 1–20). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional. <https://ru.iiec.unam.mx/5476/>
- Flores, A. J. F., Herrera, M. Á., & Fernández, F. G. (2016). *Localización regional del sector eléctrico-electrónico de México*. FAEDPYME INTERNATIONAL REVIEW. <https://doi.org/10.15558/fir.v5i8.106>
- Gamboa - Gochis, A. L., & Osorio - Moranchel, H. (2021). Gestión e innovación para los artesanos de Cuetzalan Puebla. *Revista Científica Profundidad Construyendo Futuro*, 15(15), 16–26. <https://doi.org/10.22463/24221783.3247>
- García Fernández, F., Flores Flores, A. J., Solis Vázquez, S. Y., & Rinconada Carbaja, F. (2019). Eficiencia colectiva en el cluster del sector autopartes en Matamoros, Tamaulipas – México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 88. <https://doi.org/10.37960/revista.v24i88.30167>
- García Fernández, F., Waller Flores, G., Sevilla Morales, J. A., & González Colunga, O. (2023). Clusters de servicios intensivos en conocimiento en el noreste de México: Un análisis de sus encadenamientos. *Revista de Ciencias Sociales*, XXIX(2). <https://doi.org/10.31876/rcs.v29i2.39966>
- Gereffi, G., Humphrey, J., & Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), 78–104. <https://doi.org/10.1080/09692290500049805>

- Gereffi, G., Pananond, P., Tell, F., & Fang, T. (2025). Navigating industrial policy and global value chains in an era of disruptions. *Journal of International Business Policy*, 2, 1–20. <https://doi.org/10.1057/s42214-025-00223-9>
- Grisa, C., & Schneider, S. (2014). Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52, 125–146. <https://doi.org/10.1590/s0103-20032014000600007>
- Grisa, C., & Schneider, S. (2021). O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Origens e trajetória de uma política pública. In C. Grisa & S. Schneider (Eds.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil* (pp. 167–186). Editora da UFRGS / Editora da Unesp. IPEA Repositório PDF
- Hausmann, R., & Rodrik, D. (2006). *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament*.
- Hernández-Chontal, M. A., Rodríguez-Orozco, N., Gallardo-López, F., & Linares-Gabriel, A. (2021). De PROCAMPO a Producción para el bienestar. *De una política para incentivar la productividad hacia una política del bienestar* (Issue March 2022). file:///C:/Users/Dell/OneDrive - Universidad Abierta y a Distancia de México/Documentos/WRI/2021 Hernández De Procampo a PpB.pdf
- Herrendorf, B., Rogerson, R., & Valentinyi, Á. (2014). Growth and Structural Transformation. In P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth* (Vol. 2, pp. 855–941). Elsevier B.V. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53540-5.00006-9>
- Hirschman, A. (1961). *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica.
- INEGI/SE. (2019). *Comunicado De Prensa Num . 448 / 19 2 De Septiembre De 2019 Inegi Presenta Resultados De La Encuesta Nacional Sobre Productividad Y Competitividad De Las Micro, Pequeñas*. Comunicado de Prensa, 448/19, 1–3. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/especiales/ENAPROCE2018.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2023). *Nota técnica. Exportaciones Trimestrales por Entidad Federativa*. Tercer trimestre de 2023. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/etef/etef2023_12.pdf

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024a). *Comunicado de Prensa 741/24. Producto Interno (PIBE) 2023, preliminar*. <https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2018/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024b). *Medición De La Economía Informal (MEI) 2023*. <https://www.inegi.org.mx/programas/pibmed/2018/>
- Joppert Swensson, L. F. (2015). *Institutional procurement of food from smallholder farmers - The case of Brazil*. <http://www.fao.org/3/bc569e/bc569e.pdf>
- Juhász, R., Lane, N., & Rodrik, D. (2024). *The New Economics of Industrial Policy*. *Annual Review of Economics*, 16(1), 213–242. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638>
- Kaldor, N. (1966). *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*. Cambridge University Press.
- Kaldor, N. (1967). *Strategic factors in economic development*. New York State School of Industrial and Labor Relations.
- Karo, E., & Katel, R. (2016). Innovation bureaucracy: Does the organization of government matter when promoting innovation? *Research Policy*, 45(9), 1709–1720.
- Kato Maldonado, L., & Huerta Moreno, G. (2022). Carencia alimentaria, cadenas productivas y políticas públicas para el sector agrícola en México. *Revistas Cuadernos de Trabajo de Estudios Regionales En Economía, Población y Desarrollo*, 12(67), 3–26. <https://doi.org/10.20983/epd.2022.67.1>
- León, G. de N. (2025). *Clústeres de Nuevo León impulsan ruta contra emisiones con respaldo internacional*. <https://clusterindustrial.com.mx/clusteres-de-nuevo-leon-impulsan-ruta-contr-emisiones-con-respaldo-internacional/>
- Leoni, C., Quincke, J. A., Terra, J. A., & Devincenzi, T. (2024). *PLATAFORMA AGROAMBIENTAL DE INIA: un espacio de investigación, formación y comunicación de los procesos e impactos de la producción agropecuaria*. October. <https://www.researchgate.net/publication/384729216>
- Llisterri, J. J., Pietrobelli, C., & Larsson, M. (2011). *Los Sistemas Regionales de Innovación en América Latina*. https://doi.org/http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0615/BID._Innovaci%C3%B3n.pdf

- Loría Díaz de Guzmán, E. G., Moreno-Brid, J. C., Salas, E., & Sánchez-Juárez, I. (2019). Explicación kaldoriana del bajo crecimiento económico en México. *Problemas Del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 50(196), 3–26. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2019.196.63506>
- Marx, C. (1976). *El capital. Crítica de la economía política*. Tomo II: El proceso de circulación del capital (Obra origi). Siglo XXI Editores.
- Moreno-Brid, J. C. (2013). Industrial Policy: A Missing Link in Mexico's Quest for Export-led Growth. *Latin American Policy*, 4(2), 216–237. <https://doi.org/10.1111/lamp.12015>
- Moreno-Brid, J. C., Sánchez-Gómez, J., & Garry, S. (2020). The syncoated dance of Mexico's industrial policy. *Buen Vivir and the Challenges to Capitalism in Latin America*, January, 92–112. <https://doi.org/10.4324/9781003091516-7>
- Nassif, A., & Morceiro, P. C. (2021). *Industrial policy for prematurely deindustrialized economies after the Covid-19 pandemic crisis: Integrating economic, social and environmental goals with policy proposals for Brazil* (351). https://www.anpec.org.br/encontro/2022/submissao/files_I/i9-df470b3fce623cb2fd47e912dc8d96d8.pdf
- Naughton, B. (2021). *The Rise of China's Industrial Policy, 1978 to 2020* (1st ed.). Universidad Nacional Autónoma de México/Facultad de Economía.
- Ocampo, J. A. (2020). *Industrial Policy, Macroeconomics and Structural Change* (81; CDEP-CGEG, Issue 81). <https://cdep.sipa.columbia.edu/sites/cdep.sipa.columbia.edu/files/content/WP81Ocampo.pdf>
- Oddone, N., & Padilla Pérez, R. (2017). *Fortalecimiento de cadenas de valor rurales* (N. Oddone & R. Padilla-Pérez (eds.); 1st ed.). Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42077/S1700166_es.pdf
- ONUDI. (2013). *Industrial Development Report 2013 Sustaining Employment Growth: The Role of Manufacturing and Structural Change*.
- ONUDI. (2022). *Industrial Development Report 2022. The Future of Industrialization in a Post-Pandemic World*. Key Findings and Implications for UNIDO Operations.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2012). *Cadenas de valor para el desarrollo rural*. In *Desarrollo rural a través del trabajo decente*. www.ilo.org/rural

- Padilla-Pérez, R. (2014). Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial. *Metodología del Proyecto CEPAL-GIZ para el diseño de estrategias de fortalecimiento de cadenas de valor*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://doi.org/10.18356/45d3a74e-es>
- Palma, J. G. (2005). Cuatro fuentes de desindustrialización y el nuevo concepto de “síndrome holandés”. In J. A. Ocampo (Ed.), *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica* (1era ed.). Comisión Económica para América Latina.
- Peres Núñez, W., & Primi, A. (2009). Theory and practice of industrial policy: evidence from the Latin American experience. In UN, *Series Desarrollo Productivo* (Vol. 187, Issue February). United Nations Publications. <https://hdl.handle.net/11362/4582>
- Pérez-Martínez, M. E., & Clavijo-Ponce, N. (2012). *Experiencias y enfoques de procesos participativos de innovación en agricultura: El caso de la Corporación PBA en Colombia*. <https://www.uniagraria.edu.co/wp-content/uploads/2015/11/experiencias-y-enfoques-de-procesos-participativos-de-innovacin-en-agricultura.pdf>
- Pietrobelli, C., & Rabellotti, R. (2005). *Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, 1–78. [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5665/Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina%3A El papel de las políticas.pdf?sequence=1&isAllowed=y%0Ahttp://datateca.unad.edu.co/contenidos/356020/Material_de_A](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5665/Mejora%20de%20la%20competitividad%20en%20clusters%20y%20cadenas%20productivas%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%3A%20El%20papel%20de%20las%20pol%C3%ADticas.pdf?sequence=1&isAllowed=y%0Ahttp://datateca.unad.edu.co/contenidos/356020/Material_de_A)
- Porter, M. (2002). *Ventaja competitiva* (2da ed.). CECSA (COMPAÑIA EDITORIAL CONTINENTAL S.A.).
- Prebisch, R. (2017). *América Latina y algunos de sus principales problemas*. In Cepal.
- Ramaswamy, R., & Rowthorn, B. (1997). Deindustrialization: Causes and Implications. In *IMF Working Papers* (Vol. 97, Issue 42, p. 1). <https://doi.org/10.5089/9781451975826.001>
- Rinconada-Carbajal, F., Galván-Vera, A., & García-Fernández, F. (2021). Identificación del cluster cítrica y medición de su Eficiencia Colectiva en el estado de Tamaulipas. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 18(2), 259–278.

- Rodrik, D. (2006). Goodbye washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. *Journal of Economic Literature*, 44(4), 973–987. <https://doi.org/10.1257/jel.44.4.973>
- Rodrik, D. (2008). Normalizing Industrial Policy. In Normalizing Industrial Policy (3). <https://doi.org/10.1596/28009>
- Rodrik, D. (2016). Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, 21(1), 1–33. <https://doi.org/10.1007/s10887-015-9122-3>
- Rodrik, D. (2022). An industrial policy for good jobs. In *Hamilton Project—Policy proposal*. Washington, DC... (Issue September). https://scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/rodrik_-_an_industrial_policy_for_good_jobs.pdf
- Ros, J. (2008). *La teoría del crecimiento y la experiencia mexicana*. El Colegio de México, A.C.
- Rowthorn, R., & Ramaswamy, R. (1997). Deindustrialization: Its causes and implications. *Economic Issues*, 10, 18. <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=2344>
- Rowthorn, R., & Wells, J. R. (1987). *De-industrialization and foreign trade*. Cambridge University Press.
- Saeger, S. S. (1997). Globalization and Deindustrialization: Myth and Reality in the OECD. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 4(1997), 579–608.
- Salama, P. (2012a). China-Brasil : Industrialización y desindustrialización temprana. *Cuadernos de Economía*, 31(56), 223–252.
- Salama, P. (2012b). Globalización comercial: desindustrialización prematura en América Latina e industrialización en Asia. *Comercio Exterior*, 62(6), 34–44. <http://www.sxc.hu/browse.phtml?f=download&id=1328815>
- Salama, P. (2016). Reprimarización sin industrialización, una crisis estructural en Brasil. Herramienta. *Revista de Debate y Crítica Marxista*, 7, 1–20.
- Salazar-Xirinachs, M., & Llinás, M. (2023). Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo. *Revista de La CEPAL*, 141, 57–92.
- Salazar Xirinachs, J. (2022). *Estrategias y Políticas para la Reconstrucción con transformación Postpandemia en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas CEPAL, 1–64. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47825/S2101022_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Sánchez-Juárez, I. (2011). Economic stagnation in Mexico, manufactures and increasing returns: A kaldorian approach. *Investigación Económica*, 70(277), 87–126. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672011000300005
- Sánchez-Juárez, I. (2012). Ralentización del crecimiento y manufacturas en México Economic Slowdown and Manufactures in Mexico. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 21(41), 137–170. <http://revistas.uacj.mx/ojs/index.php/noesis/article/view/210>
- Sánchez-Juárez, I. (2013). Estancamiento económico en México, manufacturas y rendimientos crecientes: un enfoque kaldoriano. *Investigación Económica*, LXX(277), 87–126. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rie/article/view/37318>
- Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Jalisco. (2017). *Jalisco gigante agroalimentario 2017*. https://portalesmuli.s3.amazonaws.com/sader/documents/jalisco_gigante_agroalimentario_2017.pdf
- Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65–94. <https://doi.org/10.2307/1884513>
- Szirmai, A. (2012). Industrialisation as an engine of growth in developing countries, 1950-2005. *Structural Change and Economic Dynamics*, 23(4), 406–420. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2011.01.005>
- Tregenna, F. (2009a). Characterising deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics*, 33(3), 433–466. <https://doi.org/10.1093/cje/ben032>
- Tregenna, F. (2009b). Characterising deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics*, 33(3), 433–466. <https://doi.org/10.1093/cje/ben032>
- Trejo Nieto, A. (2024). *Trayectorias y realidades del desarrollo económico regional en México* (1er ed.). Bonilla Artigas Editores.
- Vásquez Galán, B. I., & Corrales Corrales, S. (2021). ¿Desindustrialización prematura? El caso de Nuevo León, México. *Paradigma Económico*, 13(2), 29. <https://doi.org/10.36677/paradigmaeconomico.v13i2.16051>
- Walle Flores, G., García-Fernández, F., & Legarreta-González, M. A. (2022). Clusters y encadenamientos en la economía de Tamaulipas (México) desde la Matriz Insumo Producto. *Economía Sociedad y Territorio*, 22(69), 457–491. <https://doi.org/10.22136/est20221718>

- Williamson, J. (2004). The strange history of the Washington consensus. *Journal of Post Keynesian Economics*, 27(2), 195–206.
- Young, A. A. (1928). Increasing Returns and Economic Progress. *The Economic Journal*, 38(152), 527–542.

Cadenas agroalimentarias y desarrollo regional: análisis de casos y política industrial.

Se terminó de editar en diciembre de 2025

en los talleres de Astra Ediciones

Av. Acueducto No. 829

Colonia Santa Margarita, C. P. 45140

Zapopan, Jalisco, México.

(52) 33 38 34 82 36

E-mail: edicion@astraeditorial.com.mx

www.astraeditorialshop.com

El texto parte de un diagnóstico ineludible: la existencia de cadenas agroalimentarias estancadas, atrapadas en dinámicas de baja productividad, débil integración territorial y escasa capacidad para generar empleos de calidad. Estas limitaciones no son resultado únicamente de fallas de mercado, sino también de la ausencia —durante décadas— de estrategias de política pública que acompañaran, estimularan y articularan los procesos productivos en el sector rural. En México, como en buena parte de América Latina, la aplicación de reformas neoliberales desde los años ochenta supuso el abandono de políticas industriales activas, dejando a los pequeños y medianos productores, y a sus territorios, expuestos a una competencia internacional para la cual no estaban preparados.

ISBN: 979-13-88142-19-2



9 79 13 88 14 2 1 9 2



Consulta y descarga



astra
editorial

The logo for Astra Editorial, featuring a stylized green icon of an open book with a circular element above it, and the text "astra editorial" in a lowercase, italicized font below.