

**Instituto**

**Mora**

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA**

---

---

**“El papel de la cooperación internacional en la integración de la sostenibilidad en el desarrollo productivo: Análisis del caso FES-MEX y CEPAL en México.”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

**P R E S E N T A :**

**MARTHA PATRICIA NARVÁEZ GARCÍA**

Director: Dr. Simone Lucatello.

Ciudad de México

septiembre de 2024.

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del  
Consejo Nacional de Humanidades Ciencias y Tecnologías*



## Dedicatoria

A la casa ubicada en Yauhtepec 55 de la Colonia Condesa, Ciudad de México, que ha sido hogar de la Fundación Friedrich Ebert en México desde 1969. En su interior, juventudes y voces experimentadas generan debates progresistas sobre la cooperación internacional en América Latina. Esta tesis se nutre del intercambio de opiniones, diálogos y charlas casuales que sucedieron en el patio, la terraza, la cocina, los pasillos, los partidos de futbolito y las salas de juntas de esta hermosa casa.



## Agradecimientos

Este trabajo no habría sido posible sin el apoyo financiero del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT). Estoy profundamente agradecida por la oportunidad de cursar una maestría de alta calidad en una institución pública de manera gratuita, así como por la beca mensual que me permitió sustentarme dignamente durante mis estudios. Este acceso a la educación es fruto de años de lucha por garantizar una educación gratuita y de calidad en México.

Esta tesis se inspiró en la agenda progresista de la representación en México de la Friedrich Ebert Stiftung para promover el desarrollo productivo sostenible. Quiero expresar mi agradecimiento a la FES MEX por haberme brindado la oportunidad de realizar una práctica de investigación durante cuatro meses. Agradezco la hospitalidad de Yesko Quiroga, Representante en México; Astrid Becker, Directora del Proyecto Regional de Transformación Social-Ecológica; y, especialmente, a Carlos Cabrera y Daniela Castro, del equipo de Diálogo Económico e Internacional. Mi estancia de investigación superó todas mis expectativas, enriqueció significativamente mi formación y fue fundamental para el desarrollo de esta tesis.

Agradezco la guía, retroalimentación y valiosas sugerencias del Dr. Simone Lucatello, Director de esta tesis, así como de mis lectores, el Mtro. Pablo Yanes y la Dra. Isela Orihuela. Las conversaciones en clase y sus comentarios sobre mi trabajo fueron esenciales para desarrollar mis habilidades de investigación, dar forma al argumento central de la tesis y construir un marco teórico y conceptual sólido.

Formar parte de una institución de excelencia académica es sumamente desafiante. Requirió dedicar tiempo completo a los estudios, pasar muchas horas en la biblioteca y frente a la computadora. Para cruzar este proceso, es calve contar con una red amorosa de apoyo para sostener el ritmo demandante. Sin duda, el pilar de esta red de apoyo es mi mamá, Martha García García; a ella agradezco su amor infinito y ser mi lugar seguro. Agradezco a Ernesto Estrada, quien me ha dado la dicha de tener una figura paterna presente y amorosa. A mi familia: Paco, Ilse, Anabell, Karen y Montse y a toda la familia García; les agradezco todos los abrazos grupales.

Agradezco la fortuna de tener a las mejores amigas: Aline Ramírez, Fernanda Rivera y Mónica Valtierra. Mis amigas son mi inspiración y de ellas he aprendido el potencial y lo lejos que puede llegar una mujer libre. Compartir la vida con ellas fortalece mi espíritu, me hace sentir segura y con la esperanza de que la paz es posible.



Agradezco que esta maestría me dio la oportunidad de conocer a más mujeres que inspiran. Compartí dos años de clases con mujeres increíbles y apasionadas por sus temas. Todas mis compañeras de la Maestría son muestra de resiliencia; estoy muy agradecida con todas ellas por todas las risas, amistad, debates, intercambios de ideas, fiestas, bailes, unión, complicidad y feminismo.

Gracias a las amistades que se han convertido en familia y son el abrazo más cercano a mi: Fidel Gómez y Julissa Pérez. Gracias a Rama, Eli, Palacios, Paco, Pao, Pao, Indra, Ana, Katya y Jessica. Gracias a Moby por hacer que mi primera actividad de la mañana sea una caminata entre los jardines y las pirámides de Tlatelolco.

El proceso académico está acompañado de la guía de profesores, quienes nutren la capacidad deductiva del pensamiento humano, sin embargo, la cuestión intelectual es sólo una parte de la capacidad de la mente. Por ello, agradezco que mis circunstancias me hayan llevado a tener la guía de mi maestro y amigo Rupa. Él me enseña a nutrir la capacidad de mi conciencia, a afinar mi propiocepción, y a ofrendar mis actos consientes para cultivar mi potencial como ser humano.

Agradezco la práctica de yoga en mi vida. Cursar dos años de maestría es, sin duda, un desafío para la mente. Muchas veces me encontré en circunstancias de frustración y cansancio; llegaron puntos en los cuales la presión me hacía dudar de mí misma; pero, mediante la práctica del asana y la meditación, logré fortalecer mi capacidad del desapego del constante flujo de pensamientos y encontrar un lugar de paz y equilibrio en mi respiración. Logré soltar los pensamientos que me hacían sentir insuficiente y, una vez disipada esa bruma, logré ver que cuento con todas las capacidades para enfrentar este desafío. Las enseñanzas del yoga se convirtieron en columna vertebral para atravesar este proceso.

Finalmente, me quiero agradecer a mi misma. Me agradezco haber tomado una decisión arriesgada, que implicó soltar muchas cosas para elegir el regreso a una vida estudiantil. Mis circunstancias actuales revelan que estaba equivocada en todos los miedos y dudas que tuve antes de elegir este camino. Es una valiosa lección que evidencia que los miedos sólo están en mi mente como pensamientos que enturbian mis aguas. Me agradezco haber llegado hasta aquí, sintiéndome más segura de mi misma, satisfecha del trabajo que realicé y más valiente.



# Índice

<b>Resumen .....</b>	<b>VIII</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>VIII</b>
<b>Lista de cuadros.....</b>	<b>IX</b>
<b>Lista de figuras.....</b>	<b>X</b>
<b>Lista de ilustraciones.....</b>	<b>X</b>
<b>Lista de abreviaturas .....</b>	<b>XI</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1: Marco teórico y conceptual .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Introducción al capítulo.....</b>	<b>9</b>
1.2 Debate conceptual: industrialización, política industrial, desarrollo industrial y desarrollo productivo. ¿Es lo mismo? .....	10
1.2.1 Industrialización, política industrial y teoría de la modernización.....	11
1.2.2 Desarrollo industrial, desarrollo productivo y teoría de la dependencia .	16
1.2.3 Impactos del neoliberalismo en la conceptualización del desarrollo productivo: el debate actual .....	25
1.3 Evolución conceptual del desarrollo sostenible.....	31
1.3.1 De Estocolmo a Brundtland: Evolución del pensamiento ambiental en la agenda del desarrollo .....	32
1.4 Desarrollo productivo sostenible en la Agenda 2030 .....	43
1.5 Conclusiones del capítulo .....	46
<b>Capítulo 2: Planteamientos de la cooperación internacional hacia la sostenibilidad en el desarrollo productivo .....</b>	<b>51</b>
<b>Introducción al capítulo.....</b>	<b>51</b>

2.1 Evolución de los planteamientos de UNIDO, CEPAL y OCDE en el desarrollo productivo .....	53
2.1.1 Evolución de los objetivos de UNIDO en torno al desarrollo productivo	53
2.1.2 Evolución de los objetivos de la OCDE en torno al desarrollo productivo .....	54
2.1.3 Evolución de los objetivos de la CEPAL en torno al desarrollo productivo .....	57
2.2 Planteamientos actuales de UNIDO, OCDE y CEPAL en torno al desarrollo productivo sostenible .....	59
2.2.1 Objetivos de desarrollo productivo sostenible en la actualidad: análisis de la UNIDO, OCDE y CEPAL.....	59
2.2.2 La dimensión económica del desarrollo productivo sostenible en los planteamientos de UNIDO, OCDE y CEPAL .....	62
2.2.3 La dimensión social del desarrollo productivo sostenible en los planteamientos de UNIDO, OCDE y CEPAL .....	66
2.2.4 La dimensión ambiental del desarrollo productivo sostenible en los planteamientos de UNIDO, OCDE y CEPAL .....	69
<b>2.3 El papel de la cooperación internacional para promover el desarrollo productivo sostenible .....</b>	<b>77</b>
Conclusiones del capítulo .....	80
<b>Capítulo 3: Caso de estudio: Cooperación internacional para el diseño e implementación de una política de desarrollo productivo para México .....</b>	<b>84</b>
Introducción al capítulo .....	84
3.1 Descripción del caso de estudio.....	87
3.1.1 Descripción general del proyecto.....	87
3.1.2 Sitio de la práctica institucional: FES MEX .....	89



3.1.3 Actividades de la FES MEX en torno al desarrollo productivo sostenible .....	92
3.1.4 Contexto económico, geopolítico y ambiental del proyecto de cooperación FES MEX- CEPAL sobre desarrollo productivo sostenible .....	97
3.2 Metodología de análisis .....	102
3.2.1 Descripción de la metodología y del proceso de análisis.....	102
3.2.2 Definición de categorías temáticas y variables .....	106
3.3 Hallazgos del análisis.....	109
3.3.1 ¿En qué medida las recomendaciones adoptan el concepto de “sostenibilidad” en su enfoque hacia el desarrollo productivo?.....	110
3.3.2 ¿En qué medida se integran los planteamientos teóricos de la CEPAL y FES MEX sobre desarrollo social en las recomendaciones emitidas en el proyecto? .....	113
3.3.3 ¿En qué medida se incorporan los planteamientos teóricos de la CEPAL y FES MEX sobre desarrollo económico en las recomendaciones emitidas en el proyecto? .....	117
3.3.4 ¿En qué medida se incorporan los planteamientos teóricos de la CEPAL y FES MEX sobre conservación ambiental en las recomendaciones emitidas en el proyecto? .....	121
Conclusiones del capítulo. ....	124
<b>Conclusiones de la tesis.....</b>	<b>128</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>138</b>



## Resumen

Esta investigación analiza cómo la cooperación internacional integra la sostenibilidad en el desarrollo productivo. Tradicionalmente, el desarrollo productivo se ha enfocado en aumentar la capacidad productiva para fomentar el crecimiento económico. Sin embargo, con la integración de la dimensión de la sostenibilidad, se amplía su alcance para abordar cuestiones ambientales y sociales. A través de un análisis del marco teórico y conceptual del desarrollo productivo sostenible y un estudio de caso del proyecto conjunto entre FES-MEX y CEPAL, se exploran los dilemas que enfrenta la cooperación internacional en la búsqueda de un equilibrio entre crecimiento económico, equidad social y protección ambiental. Los resultados sugieren que la sostenibilidad aún no permea de manera integral en las políticas de desarrollo productivo, lo que evidencia la persistencia de un enfoque centrado en el crecimiento económico. Esta investigación ofrece una mirada crítica sobre los esfuerzos de la cooperación internacional para promover un desarrollo productivo verdaderamente sostenible.

**Palabras clave:** desarrollo productivo sostenible, cooperación internacional, sostenibilidad, crecimiento económico, equidad social, protección ambiental.

## Abstract

This research analyzes how international cooperation integrates sustainability into productive development. Traditionally, productive development has focused on increasing productive capacity to foster economic growth. However, with the integration of the sustainability dimension, its scope expands to address environmental and social issues. Through an analysis of the theoretical and conceptual framework of sustainable productive development and a case study of the joint project between FES-MEX and ECLAC, the dilemmas faced by international cooperation in seeking a balance between economic growth, social equity, and environmental protection are explored. The findings suggest that sustainability has not yet fully permeated productive development policies, highlighting the persistence of a growth-centered approach. This research provides a critical view of international cooperation's efforts to promote truly sustainable productive development.

**Key words:** sustainable productive development, international cooperation, sustainability, economic growth, social equity, environmental protection.

## **Lista de cuadros**

*Cuadro 1 Principales diferencias teóricas y conceptuales de la industrialización, la política industrial, el desarrollo industrial y el desarrollo productivo*

*Cuadro 2 Los 10 puntos del Consenso de Washington*

*Cuadro 3 Principales características de las corrientes de pensamiento ambiental*

*Cuadro 4 Las etapas de la cooperación internacional en materia ambiental*

*Cuadro 5 Principales metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con el desarrollo productivo sostenible.*

*Cuadro 6 Enfoques de UNIDO, OCDE y CEPAL sobre la dimensión de sostenibilidad en el desarrollo productivo.*

*Cuadro 7 Planteamientos de UNIDO, OCDE y CEPAL sobre la dimensión económica del desarrollo productivo sostenible.*

*Cuadro 8 Planteamientos de UNIDO, OCDE y CEPAL sobre la dimensión social del desarrollo productivo sostenible.*

*Cuadro 9 Planteamientos de UNIDO, OCDE y CEPAL sobre la dimensión ambiental del desarrollo productivo sostenible.*

*Cuadro 10 Enfoques del papel de la cooperación internacional para impulsar el desarrollo productivo sostenible*

*Cuadro 11 Perfil productivo de México y principales desafíos ambientales y sociales.*

*Cuadro 12 Definición de categorías y variables de análisis.*

*Cuadro 13 Matriz de análisis comparativo sobre la dimensión social del desarrollo productivo sostenible.*

*Cuadro 14 Matriz de análisis comparativo sobre la dimensión económica del desarrollo productivo sostenible.*

*Cuadro 15 Matriz de análisis comparativo sobre la dimensión ambiental del desarrollo productivo sostenible.*

## **Lista de figuras**

*Figura 1 Metodología del proyecto de cooperación internacional de FES MEX y CEPAL para el desarrollo productivo en México*

*Figura 2 Líneas de trabajo de la Friedrich Ebert Stiftung en México.*

*Figura 3 Línea del tiempo de libros, informes y documentos de política publicados por FES MEX en torno al desarrollo productivo sostenible.*

*Figura 4 Proceso de análisis cualitativo del caso de estudio.*

*Figura 5 Frecuencia uso de las frases "desarrollo productivo sostenible" y "desarrollo productivo".*

*Figura 6 Frecuencia uso palabras clave: social, económico, economía, conservación, ambiental.*

*Figura 7 Gráfico de la distribución de recomendaciones económicas, sociales y ambientales en el proyecto conjunto FES MEX-CEPAL*

## **Lista de ilustraciones**

*Ilustración 1 Proporción de manufacturas de baja, media y alta tecnología en regiones desarrolladas y en desarrollo, 1972 y 2012*

*Ilustración 2 Mapa de la distribución de la producción mundial de manufacturas en 2018.*

*Ilustración 3 Panel de visualización de datos de Voyant, software libre de análisis de discurso.*

## Lista de abreviaturas

BIAC	Comité Consultivo de la Industria y la Empresa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FES	Fundación Friedrich Ebert
FES MEX	Fundación Friedrich Ebert México
FMI	Fondo Monetario Internacional
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México
IPCC	Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático
IRP	Panel Internacional de Recursos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SPD	Partido Socialdemócrata de Alemania
UNIDO	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

## Introducción

El término “desarrollo productivo sostenible” se ha posicionado, en los últimos años, como un tema relevante en la agenda de la cooperación internacional. Este concepto busca conjuntar dos aspectos del desarrollo: por un lado, el aumento de las capacidades productivas de las economías y, por otro lado, que este proceso de ampliación de la producción se realice respetando los límites ambientales y sociales. Esto es, se reconoce que los procesos productivos han tenido implicaciones negativas derivadas de la extracción de recursos naturales y el deterioro ambiental (PNUMA, 2011); y se reconoce también que la ampliación de las capacidades productivas no tiene una relación directa con el bienestar social (Dabla-Norris et al.). Es así como la tarea del desarrollo productivo sostenible es continuar la trayectoria de ampliación de capacidades productivas mientras se preserva el medio ambiente y se generan condiciones para reducir la desigualdad social.

El término desarrollo productivo sostenible plantea, sin duda, una encrucijada. En él convergen dos modelos de desarrollo: un modelo de desarrollo que vincula la producción con el crecimiento económico, y el modelo de desarrollo sostenible que busca una conciliación entre el crecimiento económico y el bienestar ambiental y social. Históricamente estas agendas han avanzado de manera independiente, pero a partir de la década de los dos mil, se han generado debates, tanto en la política como en la academia, para encontrar un punto de convergencia entre estos modelos (Chang & Andreoni, 2020; Denzin & Cabrera, 2018; Mazzucato, 2018; Rodrik, 2004; Rodrik & Aiginger, 2020).

De manera aislada, el concepto de desarrollo productivo se refiere, en general, a un conjunto de políticas y estrategias orientadas a aumentar la capacidad



productiva de una economía, fomentar la innovación y la competitividad en sectores clave. A partir de la posguerra este tipo de políticas tuvo un importante impulso desde la cooperación internacional, pero desde la década de los ochenta hasta la primera década de los dos mil, este tema tuvo un perfil bajo, influenciado por un claro predominio del modelo económico neoliberal. Durante ese período, se promovió un enfoque en la política económica que apostaba por el mercado como el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos y, por tanto, la estrategia para aumentar la capacidad productiva se dejaba en manos del mercado, relegando el papel estatal en la planificación económica a una función secundaria.

Es común encontrar múltiples textos académicos en torno al desarrollo productivo donde reconocen que este tema está de vuelta (Chang & Andreoni, 2020; Denzin & Cabrera, 2018; Mazzucato, 2018; Rodrik, 2004; Rodrik & Aiginger, 2020). En años recientes, se ha renovado el interés en impulsar políticas de desarrollo productivo tanto en países industrializados como en economías emergentes. En este contexto surgen enfoques que promueven una acción proactiva del Estado para la planificación y formulación de estrategias orientadas a aumentar la capacidad productiva y, con ello, impulsar el crecimiento económico.

Un ejemplo es la política industrial que lanzó el presidente estadounidense Joe Biden, que impulsa una ambiciosa agenda con importantes inversiones públicas y subsidios. Esta agenda incluye el Inflation Reduction Act, que destina más de 300 mil millones de dólares para la producción nacional de electromovilidad, y el Chips Act, con 50 mil millones de dólares para la industria de semiconductores. La Unión Europea también ha impulsado una estrategia para promover el sector manufacturero con tecnologías sin emisiones. Otro ejemplo es Brasil, que presentó a inicios de 2024 su estrategia para la "Nueva Industria de Brasil", la cual incluye significativas inversiones públicas para potenciar su sector manufacturero, la industria farmacéutica y la producción de nuevas tecnologías.

Este interés renovado no es cosa menor. Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) reconoce que entre los años ochenta y los años dos mil, el desarrollo productivo era un tema "tabú" (Criscuolo

et al., 2022)y, en consecuencia, durante este periodo la cooperación internacional emitía recomendaciones en torno a la liberalización de los mercados y reducción del papel estatal en la política económica, pero ahora la cooperación internacional recomienda un papel más proactivo del Estado. Al mismo tiempo, el retorno del debate sobre el desarrollo productivo reconoce que no puede seguir las dinámicas de la posguerra porque el contexto ambiental y social es sumamente desafiante.

En el contexto actual, el cambio climático representa una tendencia global trascendental que impulsa un nuevo enfoque en el desarrollo productivo. A medida que las consecuencias del cambio climático se vuelven más evidentes y urgentes, se requiere una transformación profunda de la economía para transitar hacia una economía baja en emisiones de carbono. Este desafío implica adoptar políticas y prácticas sostenibles que integren consideraciones ambientales en el desarrollo económico y productivo. Por otra parte, la persistente desigualdad social y los alarmantes niveles de pobreza en economías en desarrollo son problemáticas que están relacionadas con la estructura económica internacional y local de los países.

Es así como la dimensión de la sostenibilidad ha cobrado relevancia en las discusiones y ahora es cada vez más común encontrar en la literatura y en las agendas de la cooperación internacional el concepto “desarrollo productivo sostenible”. Es decir, se agrega la dimensión social y ambiental a la agenda del desarrollo productivo, con ello, se plantean enfoques que buscan conciliar el dilema del crecimiento económico, el aumento de las capacidades productivas, el deterioro ambiental y la desigualdad social. A todas luces, una agenda bastante ambiciosa que conjunta modelos de desarrollo divergentes.

Ante este panorama, el principal problema que aborda esta investigación es la integración de la sostenibilidad en el desarrollo productivo. Es decir, el objetivo de esta investigación es identificar de qué manera la cooperación internacional aborda estos desafíos en el marco del desarrollo productivo. Este enfoque es relevante porque tradicionalmente el desarrollo productivo se ha centrado en el crecimiento económico, pero la incorporación de la sostenibilidad implica expandir

su alcance para abordar también los problemas ambientales y sociales. Esta investigación busca responder a preguntas como: ¿cómo se integran los dilemas ambientales y sociales en las políticas de desarrollo productivo? ¿Qué enfoques de sostenibilidad se adoptan en la cooperación internacional? ¿Cuáles son los objetivos principales que se persiguen con estas políticas?

La incorporación de la sostenibilidad añade una capa de complejidad, ya que implica considerar no solo el crecimiento económico, sino también los impactos ambientales y las dimensiones sociales. A este complicado proceso se agrega el hecho de que el concepto de desarrollo productivo no tiene una definición consensuada y tiene múltiples acepciones, como desarrollo industrial, política industrial o industrialización. Esta diversidad de enfoques dificulta el diseño y la implementación de políticas efectivas. Por tanto, la convergencia de estos conceptos (el de sustentabilidad y desarrollo productivo) requiere una comprensión profunda de cómo estos elementos interactúan y se influyen mutuamente en la matriz productiva de las economías.

Es bien sabido que el desarrollo sostenible es el modelo de desarrollo del momento. La gran mayoría de las agencias y organismos de cooperación internacional han adoptado este modelo como el horizonte hacia el cual se encausan sus agendas y actividades. Sin embargo, sin una comprensión teórica y análisis profundo de las implicaciones de la sostenibilidad en las agendas del desarrollo, podría derivar en un uso vacío del término “sostenible” y añadirse de manera ambigua como un adjetivo que simplemente se agrega a conceptos y políticas.

La relevancia del problema radica en la necesidad de comprender qué implica realmente la sostenibilidad en el contexto del desarrollo productivo. Sin esta comprensión, el debate puede perpetuar viejas dinámicas y no abordar adecuadamente las soluciones necesarias para enfrentar los desafíos actuales. Analizar cómo la cooperación internacional integra la sostenibilidad en el desarrollo

productivo es crucial para identificar prácticas y enfoques que pueden promover un desarrollo verdaderamente sostenible y equitativo.

En esta lógica, el objetivo de esta investigación es analizar de qué manera la cooperación internacional integra la dimensión de sostenibilidad en el desarrollo productivo, identificando los enfoques y objetivos principales que se adoptan en esta agenda. Las preguntas de investigación que guían este trabajo son:

- ¿Cómo se integran los dilemas ambientales y sociales en las políticas de desarrollo productivo promovidas por la cooperación internacional?
- ¿Qué enfoques de sostenibilidad adopta la cooperación internacional en proyectos de desarrollo productivo?
- ¿Cuáles son los objetivos principales que se persiguen con las políticas de desarrollo productivo sostenible en el marco de la cooperación internacional?
- ¿Cómo varían estos enfoques y objetivos entre diferentes organismos de cooperación internacional?

La investigación aborda dos aportes teóricos principales. En primer lugar, analiza la agenda del desarrollo productivo en la cooperación internacional, explorando cómo ha evolucionado desde la predominancia del neoliberalismo hasta la incorporación de temas de sostenibilidad y una visión que promueve una participación estatal proactiva. En segundo lugar, examina cómo se integra la dimensión de sostenibilidad en la agenda del desarrollo productivo.

Desde una perspectiva práctica, esta investigación se distingue por su enfoque empírico, centrado en el caso de estudio de la cooperación entre la representación en México de la Fundación Friedrich Ebert (FES-MEX) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el periodo de marzo de 2023 a junio de 2024. Este proyecto de cooperación internacional consistió en la organización de mesas de diálogo que derivaron un documento de política con recomendaciones para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México. El análisis de este caso práctico proporciona una visión sobre la implementación de políticas en un contexto real.

La tesis se integra de tres capítulos que analizan la dimensión de la sostenibilidad en la agenda de la cooperación internacional en torno al desarrollo productivo. El Capítulo 1 analiza el marco teórico y conceptual del término "desarrollo productivo". En su primera parte, se exploran las distintas acepciones del desarrollo productivo presentes en la literatura, analizando los fundamentos teóricos subyacentes. Se analizan los conceptos de industrialización, política industrial, desarrollo industrial y desarrollo productivo partiendo de la pregunta ¿estos conceptos significan lo mismo? Para identificar las diferencias conceptuales, se revisan la teoría de la modernización y la teoría de la dependencia, proporcionando una comprensión de cómo estos enfoques han influido en la evolución del concepto.

La segunda parte del capítulo 1 se dedica al concepto de desarrollo sostenible, incluyendo su evolución y los fundamentos teóricos que lo respaldan. Se exploran las principales corrientes del pensamiento ambiental contemporáneo y se describe cómo el concepto de sostenibilidad ha sido integrado en la agenda de las Naciones Unidas. Finalmente, se aborda la convergencia del desarrollo productivo y la sostenibilidad en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, destacando los objetivos propuestos y su implicación para el desarrollo productivo.

El Capítulo 2 "La cooperación internacional y el desarrollo productivo sostenible" analiza cómo la cooperación internacional enfrenta el dilema complejo entre crecimiento económico, equidad social y protección ambiental en el contexto del desarrollo productivo sostenible. Se exploran los objetivos, enfoques, y recomendaciones que guían la acción de la cooperación internacional en este tema. Para ello, se estudian tres organizaciones clave en la cooperación internacional relacionadas con el desarrollo productivo: la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), cuya misión central es promover el desarrollo productivo sostenible a nivel global; la OCDE, que prioriza el desarrollo industrial y económico sostenible; y la CEPAL, con un enfoque regional en políticas de desarrollo productivo sostenible. El análisis se centra en cómo estas organizaciones

abordan los dilemas y proponen estrategias para un desarrollo productivo sostenible.

Por último, el Capítulo 3 “Caso de estudio: Cooperación internacional para el diseño e implementación de una política de desarrollo productivo para México” presenta un análisis empírico del proyecto conjunto entre la Fundación Friedrich Ebert y la Sede Subregional de la CEPAL en México, titulado “Oportunidades y retos para las políticas de desarrollo sostenible en México”. Se realiza un análisis cualitativo del documento de política elaborado por FES-MEX y CEPAL, que ofrece recomendaciones para el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo sostenible en México.

Se utilizan tres metodologías para analizar el documento de recomendaciones:

- **Análisis cualitativo de contenido** utilizando la herramienta Voyant, para extraer y examinar los temas centrales del documento.
- **Análisis cualitativo comparativo**, que contrasta las recomendaciones con los marcos teóricos y conceptuales de CEPAL y FES en desarrollo productivo sostenible.
- **Análisis cualitativo de clasificación**, que categoriza y clasifica el número de recomendaciones formuladas en las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo productivo sostenible.

A través de un enfoque teórico y empírico, este trabajo de investigación busca no solo comprender cómo se articula el concepto de desarrollo productivo sostenible en la práctica global, sino también ofrecer una perspectiva crítica sobre los esfuerzos de cooperación internacional para enfrentar los desafíos económicos, sociales y ambientales contemporáneos vinculados con la industria.

Este análisis permite conocer de qué manera permea el “apellido” de sostenibilidad aplicado en el desarrollo productivo. Es decir, si la dimensión de la sostenibilidad en el desarrollo productivo se aborda en la cooperación internacional

de manera integral o si el uso del término “sostenible” sólo sigue una inercia tendencial. El uso integral del término “sostenible” implicaría un equilibrio entre las prioridades económicas, ambientales y sociales del desarrollo. Por el contrario, un uso superficial del término implicaría que el desarrollo productivo sigue priorizando el crecimiento económico y aborda ciertos desafíos ambientales y sociales de manera indirecta.

El enfoque de esta investigación, centrado en los elementos conceptuales, podría parecer una aproximación meramente semántica, pero no lo es. El uso de los términos tiene implicaciones profundas en la práctica. La manera en la que se comprenden los conceptos incide en los objetivos que se plantean desde la cooperación internacional, a su vez, los objetivos inciden en el diseño de políticas, estrategias, acciones e indicadores de desempeño. El análisis del caso de estudio en esta tesis permite analizar cómo los conceptos se llevan a la práctica.

Con este enfoque crítico, pretendo que mi tesis aporte a la discusión actual del desarrollo productivo sostenible. No sólo es un enfoque crítico, sino que busco participar de manera propositiva en el diálogo en torno a este tema de la agenda de la cooperación internacional. Considero relevante ampliar el diálogo sobre la dimensión de la sostenibilidad en el desarrollo productivo para sumar elementos que promuevan el diseño de políticas más eficientes, integrales y equitativas.



# Capítulo 1: Marco teórico y conceptual

## 1.1 Introducción al capítulo

El concepto de desarrollo productivo ha sido tema de debate y constante transformación. No existe una definición consensuada y, de hecho, diversos términos se utilizan para hacer referencia a este proceso en la academia, la política y la economía. A este concepto en evolución se agrega la dimensión de la sostenibilidad, lo que lleva al concepto a cambiar a desarrollo productivo sostenible. Lo que pareciera un adjetivo más, se presenta como un reto mayor, porque la sostenibilidad en sí misma es un concepto- y proceso- en constante debate y evolución.

Ante este reto, resulta relevante analizar la evolución de los conceptos de desarrollo productivo y desarrollo sostenible y cómo ambas agendas convergen en la actualidad. Por tanto, un análisis profundo de las implicaciones de una dimensión de sostenibilidad en el desarrollo productivo es esencial para evitar que el término “sostenible” se convierta en un adjetivo vacío. Comprender cómo la productividad puede converger con la sostenibilidad es relevante para identificar políticas y estrategias que integren de manera real y efectiva los principios de sostenibilidad en el desarrollo económico.

¿Qué es, entonces, el desarrollo productivo sostenible y cómo se inserta este concepto en la agenda de la cooperación internacional? Este capítulo tiene como objetivo esbozar un marco conceptual y teórico sobre el desarrollo productivo sostenible. En la primera parte se abordan las distintas acepciones que se emplean en la literatura en referencia al desarrollo productivo y se analizan los fundamentos teóricos tras estos conceptos. Se examinan también los factores que han incidido

en la evolución del concepto y su posición en la agenda de la cooperación internacional.

La segunda parte del capítulo analiza el concepto de desarrollo sostenible, su evolución y los fundamentos teóricos detrás de él. Se describe cómo este concepto ha sido integrado en la agenda de la cooperación internacional de las Naciones Unidas. La última sección se enfoca en cómo el nuevo concepto de desarrollo productivo sostenible converge en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

## **1.2 Debate conceptual: industrialización, política industrial, desarrollo industrial y desarrollo productivo. ¿Es lo mismo?**

Como se mencionó, no hay una definición consensuada sobre el concepto de desarrollo productivo y, de hecho, a este proceso se le denomina de distintas formas. En la literatura se encuentra como industrialización, política industrial o también desarrollo industrial. De manera general estos conceptos se refieren al proceso mediante el cual una economía busca aumentar y mejorar su capacidad para producir bienes y servicios. En su dimensión práctica, implica la implementación de políticas orientadas a impulsar el crecimiento económico, la creación de empleo y el aumento de la productividad.

El uso de uno u otro término no es casualidad. Detrás de cada concepto hay un debate teórico y práctico sobre los objetivos de la industria en la economía, el desarrollo y el rol del Estado para planificar y ejecutar políticas relacionadas con la industria. Por un lado, la teoría de la modernización plantea que la industrialización es un motor esencial para el “progreso” económico y social, y sugiere que la industrialización conduce inevitablemente al desarrollo y a la mejora de los estándares de vida. Por otra parte, la teoría de la dependencia argumenta que la industrialización en los países en desarrollo a menudo está estructurada de manera que perpetúa la dependencia con los países desarrollados, limitando su crecimiento

autónomo y exacerbando las desigualdades económicas. Ambos enfoques se analizan en este capítulo.

Además, estos conceptos no son estáticos, han ampliado sus objetivos. Tradicionalmente se han enfocado al crecimiento económico, pero a través de los años se ha ampliado el debate para que el desarrollo productivo atienda también cuestiones sociales y ambientales. Este capítulo también hace un recorrido histórico desde la posguerra hasta el debate actual. Se examinan las diferentes fases de este proceso, desde el predominio del keynesianismo en los primeros 25 años de la posguerra, pasando por el neoliberalismo en los años setenta y ochenta, hasta llegar a las discusiones contemporáneas que buscan integrar la sostenibilidad y la equidad en el desarrollo productivo.

### 1.2.1 Industrialización, política industrial y teoría de la modernización.

El punto de partida para este análisis conceptual es el término **industrialización**. Este concepto surge como resultado de la Revolución Industrial y se extendió en el siglo XVIII desde Gran Bretaña hacia Europa y América del Norte (Kemp, 2013). La industrialización representó un cambio fundamental de la estructura económica y social, pasando de economías principalmente agrarias a economías basadas en la producción industrial en fábricas. Este proceso implicó la introducción de maquinaria, tecnología y métodos de producción y manufactura.

Según Kemp (2013), la característica central de la industrialización es la introducción de maquinaria en los procesos de producción, lo cual generó un cambio radical en la productividad y creó nuevas dinámicas de trabajo con la introducción de la fábrica como centro de la actividad económica. Sin embargo, el debate sobre el concepto de industrialización es mucho más amplio y abarca más que la simple transformación de materiales mediante procesos tecnológicos.

Una definición establece que la industrialización es “un nombre genérico para un conjunto de procesos económicos y sociales relacionados con el descubrimiento de formas más eficientes para la creación de valor” (Simandan, 2020). Otra definición afirma que la industrialización “se refiere a la transformación estructural

sostenida de una economía tradicional a una economía *moderna*, impulsada por actividades de alta productividad en la manufactura” (Szirmai et al., 2013). Una definición más indica que “la industrialización es un proceso transformador que convierte las economías agrícolas en industriales, caracterizado por la mecanización y el aumento de la capacidad de producción” (Lindahl Elliot, 2013)

Por su parte, Kiely (1998) sostiene que la industrialización se puede definir de tres maneras: la primera como “la producción de todos los bienes materiales no cultivados directamente en la tierra”, la segunda como “el sector económico que comprende la minería, la manufactura y la energía” y la tercera como “una forma particular de organizar la producción y asume que hay un proceso de constante cambio técnico y social que incrementa continuamente la capacidad de la sociedad para producir una amplia gama de bienes”.

Las definiciones analizadas coinciden en varios aspectos fundamentales. En primer lugar, la industrialización se comprende como un proceso de transformación productiva, económica y social acompañado de un aumento sin precedentes en bienes y servicios. Este proceso se caracteriza por la introducción de tecnología que aumenta la capacidad productiva de un país. Además, la industrialización altera la estructura económica e implica pasar de una economía predominantemente agraria a una economía centrada en la manufactura.

El proceso de industrialización de Europa y Estados Unidos incidió también en la dinámica económica y política internacional. Durante periodo de la posguerra, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el análisis teórico de la industrialización se enmarcó en el proceso de desarrollo, con un enfoque centrado en el crecimiento económico (Oqubay et al., 2020, p. 4). A nivel teórico, se generó un planteamiento que establece que la evolución de un sistema social está vinculada con su capacidad de producción y crecimiento económico. Esta teoría se conoce como teoría de la modernización y surge en la escuela económica estadounidense.

La teoría de la modernización sostiene que los países atraviesan por etapas predecibles de desarrollo económico y social a medida que avanzan hacia la “modernidad y progreso”. Uno de los principales exponentes de esta teoría, Walt

Witman Rostow, en su obra “Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista” (Rostow, 1960), sostiene que todas las sociedades pasan por cinco etapas en su camino hacia la modernización<sup>1</sup>. Bajo esta perspectiva, todas las sociedades, independientemente de sus contextos históricos y culturales, pasan por estas mismas etapas. A partir de ello, los teóricos modernistas dividen a las sociedades en dos tipos: aquellas que están más avanzadas en su camino por las fases del crecimiento (desarrolladas), y las atrasadas, que aún no logran salir de modelos económicos “tradicionales” (subdesarrolladas).

Talcot Parsons, uno de los principales sociólogos funcionalistas de la modernización, describe que una sociedad moderna es aquella que ha alcanzado una etapa de madurez, caracterizada por la consolidación de instituciones y una mayor especialización laboral cuya función es, precisamente, impulsar el crecimiento económico (Parsons, 1971). En este sentido, el desarrollo se entiende, en su dimensión social, como un proceso en el cual las sociedades adquieren las capacidades necesarias para generar crecimiento económico a través de la adaptación de sus estructuras sociales y productivas.

Bajo estos fundamentos, el desarrollo se entiende como un problema de crecimiento de la economía, de la ampliación de la riqueza material y la industrialización para la elevación de la productividad (Zavaleta, 2012). El subdesarrollo y la pobreza, por tanto, son consecuencia de la incapacidad de este tipo de sociedades de volverse eficientes y modernas en términos de mejorar su productividad. En estos términos, la productividad representa un aspecto fundamental para el desarrollo social, el crecimiento económico y la progresión de las sociedades hacia niveles más “avanzados”.

De la mano del concepto de industrialización, el concepto de **política industrial** ha sido central en la literatura académica, pero también en la práctica.

---

<sup>1</sup> Las etapas son: 1) la sociedad tradicional, basada principalmente en la agricultura; 2) transición, etapa en la que la economía se diversifica poco a poco; 3) el despegue, que es cuando las economías experimentan un crecimiento acelerado basado en cambios tecnológicos y mayor inversión; 4) camino hacia la madurez, en el que el crecimiento económico se vuelve más estable mediante la consolidación de la industria; y 5) la era del consumo en masa; es decir, un consumo generalizado de bienes y servicios.

Este concepto adopta un enfoque más práctico al centrarse en cómo influir, coordinar y planificar el cambio en la estructura económica a través de la industrialización. Y es que, al comprender la industrialización como un proceso que altera la estructura económica y como parte fundamental de la “evolución” de las sociedades, hubo un interés relevante para dirigir a la economía hacia ese estadio “moderno”.

En general, la política industrial se refiere a cualquier acción o conjunto de acciones emprendidas por el gobierno para promover el crecimiento y la eficiencia industrial. Warwick (2013) revisa la literatura sobre el concepto e identifica al menos 25 definiciones desde los años setenta y plantea una definición:

*“La política industrial es cualquier tipo de intervención o política gubernamental que intente mejorar el entorno empresarial o alterar la estructura de la actividad económica hacia sectores, tecnologías o tareas que se espera ofrezcan mejores perspectivas de crecimiento económico o bienestar social de las que ocurrirían en ausencia de dicha intervención.”* (Warwick, 2013).

En términos de la práctica, los países industrializados, como Estados Unidos, uno de los países con mayores niveles de industrialización en la posguerra, desplegó una serie de medidas encaminadas a elevar su productividad a partir del desarrollo de tecnología, expansión de mercados, formación técnica e inversión productiva. Por ejemplo, en el ámbito tecnológico, Estados Unidos implementó políticas para impulsar el sector aeroespacial, de la informática y el sector armamentista (Szirmai et al., 2013). Además, su expansión de mercados se llevó a cabo a nivel nacional e internacional, aprovechando la creciente demanda de bienes y servicios a medida que la economía mundial se recuperaba de los estragos de la guerra. En términos de formación técnica, se implementaron programas educativos para una fuerza laboral altamente tecnificada. Asimismo, se centró en invertir en infraestructura industrial que fomentara la eficiencia de los procesos de producción.

Recordemos que el periodo de la posguerra se caracteriza por un orden mundial dividido por dos grandes bloques de poder: Estados Unidos y la Unión Soviética, cada uno promoviendo modelos socioeconómicos opuestos, el

capitalismo y el socialismo, respectivamente. Este periodo también estuvo marcado por la independencia de varios territorios en Medio Oriente y Asia, lo que llevó a una búsqueda de expansión de la influencia de ambos modelos. En este contexto, la discusión sobre cómo la industrialización podría contribuir al crecimiento económico y al “progreso” social adquirió una nueva relevancia, y con ello, las diferentes ideologías de desarrollo compitieron por influir en la agenda global (Balassa, 1980) (Tomassini, 1993, 7).

En este contexto, otra política fundamental para el aumento de la productividad de Estados Unidos fue el Plan Marshall. Este plan, que consistió en un programa de ayuda económica y reconstrucción para Europa después de la Segunda Guerra Mundial, fue clave para expandir la influencia del modelo de desarrollo estadounidense basado en la industrialización. A través de la asistencia financiera y técnica proporcionada por el Plan Marshall, se promovió la adopción de prácticas y tecnologías estadounidenses, ampliando así, su mercado en otras partes del mundo. Además, el respaldo de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) reforzó su influencia, facilitando la implementación de políticas de desarrollo económico en los países receptores de ayuda.

El Plan Marshall se centró en la reactivación económica de Europa y para ello, se enfoca en el papel de la industria y la manufactura. En su discurso de 1947, George Marshall, afirma que *"el agricultor siempre ha producido los alimentos para intercambiarlos con los habitantes de la ciudad por otras necesidades de la vida. Esta división del trabajo es la base de la civilización moderna. En la actualidad, esta división está amenazada con el colapso. Las industrias de las ciudades y los pueblos no están produciendo bienes adecuados para intercambiar con los agricultores que producen alimentos. Las materias primas y el combustible son escasos. La maquinaria es insuficiente o está desgastada"*(Speech - The George C. Marshall Foundation, 2021).

En el marco de la modernización, las políticas económicas se caracterizaron por una intervención estatal significativa en la planificación de actividades

económicas, comerciales y sociales. En el periodo que va de 1945 a 1980, la teoría predominante en la determinación de la actividad económica fue el keynesianismo (Palley, 2005). La teoría económica keynesiana postula que, durante las recesiones económicas, los mercados no pueden ajustarse por sí mismos para lograr el pleno empleo y la estabilidad macroeconómica. Este enfoque se reflejó en la fuerte participación del Estado en la regulación y promoción de sectores estratégicos, así como en la implementación de políticas de bienestar social.

La perspectiva de la modernización y el papel de la industria no estuvo exenta de críticas, especialmente por parte de las regiones no industrializadas que cuestionaron la aplicabilidad y los resultados de estas políticas en sus contextos específicos. Estas críticas y su impacto en la evolución del pensamiento sobre industrialización y desarrollo serán analizadas en la siguiente sección.

### 1.2.2 Desarrollo industrial, desarrollo productivo y teoría de la dependencia

La teoría de la dependencia también surge en el marco de la posguerra. En un contexto de mundo bipolar; eventos históricos como la revolución cubana, los procesos de independencia en países de Asia y África, los movimientos de contracultura contra la guerra en Vietnam y la conferencia de Bandung son algunos de los factores que contribuyeron a dar forma a esta teoría (Zavaleta, 2012). Estos acontecimientos evidenciaron las disparidades económicas entre los países desarrollados y los países en desarrollo, lo que generó un cuestionamiento sobre la naturaleza del desarrollo y las relaciones de dependencia entre países (Solorza & Cetré, 2011).

La teoría de la dependencia es una postura crítica frente a la teoría de la modernización. Argumenta que el desarrollo no es simplemente un proceso económico, sino un fenómeno sociológico complejo. Según esta perspectiva, las relaciones sociales, la estructura social, el estilo de vida y los procesos históricos de las sociedades son determinantes en su evolución. En contraposición con la idea de un desarrollo lineal, predecible y homogéneo propuesta por la teoría de la

modernización, la teoría de la dependencia sostiene que el desarrollo está influenciado por relaciones de dependencia, desigualdades y estructuras de poder (Moré Olivares, 2017; Solorza & Cetré, 2011; Zambrano, 2020).

La teoría de la dependencia plantea un entendimiento distinto de la relación desarrollo-capacidad de producción. Desde esta teoría se argumenta que la división entre el desarrollo y el subdesarrollo es resultado de relaciones económicas asimétricas entre los países industrializados y los países periféricos. Según esta teoría, los países industrializados colocan productos manufacturados en los mercados de los países en desarrollo y, a su vez, extraen grandes cantidades de materias primas de estos países. Esta dinámica genera relaciones de dependencia económica y perpetúa la subordinación de los países periféricos en la economía global, impidiendo su desarrollo autónomo y perpetuando su situación de subdesarrollo (Solorza & Cetré, 2011).

De acuerdo con Theonino Dos Santos, uno de los principales pensadores de esta teoría, las relaciones de dependencia son “aquellas en que un país sólo puede desarrollarse e impulsarse en función del desarrollo del otro”(Dos Santos 1978, 22). Este autor sostiene que las relaciones de dependencia abarcan tres niveles: en primer lugar, una economía mundial dirigida por monopolios tecnológicos, financieros y comerciales capitalistas; en segundo lugar, relaciones internacionales que impulsan la expansión de estos monopolios y establecen una división internacional del trabajo; y, por último, la formación de estructuras internas en países dependientes que simulan positivamente estos condicionamientos y los redefinen sin romper los intereses generales que los guían.

En una clara contraposición a los postulados de Rostow, Dos Santos indica que hay tres etapas en el desarrollo de la dependencia: colonial, tecnológica-financiera y tecnológica industrial(Dos Santos 1978, 24). La etapa colonial es la base de la dependencia, donde se establecieron estructuras económicas y políticas que perpetuaron la subordinación de los países periféricos. La fase tecnológica financiera la identifica en el periodo de la Revolución Industrial donde estos países periféricos se integraron como proveedores de materias primas y productos

agrícolas para los países industrializados. Por último, la etapa tecnológico-industrial se identifica a partir de la posguerra, durante la cual los países centrales alcanzaron una revolución científico-tecnológica a través de corporaciones multinacionales, con el objetivo de impulsar la industrialización en países periféricos, manteniendo así su posición de dominio económico.

En las décadas de 1950 y 1960, estos planteamientos teóricos incidieron en la política internacional. Los países en desarrollo demandaban una estructura económica internacional que permitiera su desarrollo de manera soberana y en condiciones más justas (UNIDO, 1975). En ese periodo se analizó la situación de la industrialización de los países en desarrollo, y se abogó por promover la aceleración de la industria en estos países como condición fundamental para su desarrollo económico y social y para la expansión y diversificación de su comercio internacional (UN General Assembly, 1967).

De esta forma, el concepto de **desarrollo industrial** toma relevancia. El uso de este concepto busca que la industria abarque ámbitos que van más allá del crecimiento económico y se incorporan aspectos como la creación de empleo, la transferencia de tecnología, y otras dimensiones que contribuyan a mejorar la calidad de vida y fortalecer la capacidad productiva de un país.

En ese contexto, en 1966, se creó la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, con la misión de promover la industrialización para modernizar las economías de los países en desarrollo. En la Declaración de Lima de 1975, UNIDO reconoce que las limitaciones industriales en las economías en desarrollo están vinculadas con las políticas industriales de los países industrializados y describe que esta asimetría es resultado de políticas coloniales y condicionamientos en las relaciones comerciales entre países desarrollados y países en desarrollo (UNIDO, 1975, p.6).

De manera general, las Naciones Unidas, mediante UNIDO, han fungido como un foro que intenta conciliar la visión de los países del Norte y Sur global sobre el papel de la industrialización en el desarrollo. UNIDO promueve la adopción de estrategias de desarrollo industrial que impulsen la autosuficiencia económica de

los países en desarrollo y que contribuyan a cerrar las brechas productivas y tecnológicas. Además, el enfoque de UNIDO también aborda aspectos sociales al promover el aumento del ingreso y la distribución equitativa del crecimiento económico para fomentar la inclusión social.

En la literatura se observa cómo el uso del término desarrollo industrial denota un posicionamiento epistemológico que vincula la industrialización con el desarrollo. Por ejemplo, Balassa (1980) teoriza sobre el desarrollo industrial enfatizando que “el uso de la expresión *desarrollo industrial* en lugar de *industrialización* pretende transmitir la idea de que el desarrollo de las industrias manufactureras es parte integral del desarrollo económico general”.

La conceptualización de este término también es compleja. A partir de la revisión de la literatura se pueden extraer varios elementos para construir una definición:

El desarrollo industrial es un proceso complejo que va más allá del simple crecimiento industrial, abarcando objetivos socioeconómicos más amplios (Tanaka, 2012). Implica una transformación estructural (Bianchi & Labory, 2006), pasando de economías basadas en la imitación y bajos niveles de capacidades productivas a economías basadas en la innovación y en altos niveles de habilidades (Agénor & Alpaslan, 2018). Esta transición está influenciada por diversos factores, incluyendo la inversión en infraestructura, la adquisición de habilidades y el cambio tecnológico (O'Connor & Kjollerstrom, 2008).

La teoría de la dependencia también fue relevante para dar forma al concepto de **desarrollo productivo**. Esta teoría fue retomada por economistas desarrollistas latinoamericanos como Prebisch (1948) Lewis (1954) y Hirschman (1983). Estos economistas buscaban estrategias para impulsar el desarrollo económico en la región de América Latina y superar las desigualdades estructurales. Su enfoque proponía la transición de una predominancia agrícola hacia la industrialización para mejorar el desarrollo y reducir las disparidades económicas.

En este contexto, el propósito de las políticas económicas en la región, en su concepción original, trasciende la simple búsqueda de la industrialización. Buscan, fundamentadas en la teoría de la dependencia, abordar las desigualdades estructurales entre los países del centro y la periferia. Estas políticas, desde su origen conceptual, aspiran a generar transformaciones productivas capaces de provocar cambios estructurales significativos en las economías en desarrollo. Se delinean como instrumentos estratégicos no solo destinados a impulsar la producción manufacturera, sino a reconfigurar la base económica de los países periféricos. El objetivo final es superar las desigualdades arraigadas en la estructura económica global.

Este paradigma, basado en la necesidad de liberarse de la dependencia económica, ejerció una notable influencia en las políticas productivas de América Latina entre 1950 y 1980 (Kulfas, 2020). Durante este periodo, diversos países latinoamericanos experimentaron un auge en sus políticas productivas, caracterizado por enfoques como el desarrollismo y la sustitución de importaciones. Brasil, Argentina y México destacaron como actores clave en la implementación de estas políticas, buscando en la industrialización un medio para alcanzar el desarrollo económico (Balassa, 1980)

La CEPAL ha tenido un papel relevante para promover la visión estructuralista en el desarrollo productivo. Bielschowsky (2009) analiza el pensamiento de la CEPAL desde sus orígenes e identifica que, entre 1948 y 1980, su enfoque es estructuralista<sup>2</sup> y desde 1990 es neoestructuralista. Destaca que las ideas centrales de los primeros 30 años de la CEPAL fueron la industrialización para reducir las desigualdades y la reorientación de los estilos de desarrollo.

El pensamiento de Prebisch (Prebisch, 1948, 1949, 1954, 1973), orientó teórica e ideológicamente a la CEPAL. De acuerdo con estos planteamientos, la región presentaba tres características principales: 1) especialización en bienes del

---

<sup>2</sup> Para Bielschowsky, el método estructural examina las especificidades productivas, sociales institucionales y de inserción internacional de los países de América Latina y el Caribe en su carácter de “periféricos”, en contraposición a las características de las economías “centrales” observadas desde la perspectiva prioritaria de su transformación a mediano y largo plazo.



sector primario y baja diversidad productiva; 2) niveles muy dispares de productividad sectorial y oferta ilimitada de mano de obra con ingresos próximos a la subsistencia y 3) una estructura institucional (Estado, sector agrario y composición empresarial) poco inclinada a la inversión y al progreso técnico (Bielschowsky, 2009). En este sentido, el trabajo de la CEPAL se centró en desarrollar trabajo intelectual sobre el progreso técnico, crecimiento, empleo, distribución del ingreso y pobreza. También analizó la inserción internacional en el ámbito de las relaciones centro-periferia y planificación y diseño de las implicaciones de la política económica. El objetivo era “superar la condición periférica” (Prebisch, 1949).

Pero hasta la década de los setenta, la CEPAL aún hablaba en términos de “industrialización”, aunque desde un enfoque estructuralista que bien se diferencia del enfoque funcionalista de los modernistas. En esta década, se incorporó un componente a la cuestión industrial: la cuestión del empleo y la distribución del ingreso (Bielschowsky, 2009). De acuerdo con Bielschowsky, la cuestión de la equidad tomó relevancia en la agenda de industrialización de la CEPAL y entonces la agenda de la institución comenzó a teorizar en términos de *desarrollo productivo*. Este análisis vincula la pobreza, la distribución desigual del ingreso con el aumento de las disparidades en materia de productividad y remuneración del trabajo entre personas y sectores.

En 1994 la CEPAL presentó un nuevo enfoque que buscaba abordar el tema de la equidad, para esto, planteó la pregunta ¿es técnicamente posible crecer con equidad? A partir de ello la CEPAL generó un nuevo planteamiento para el desarrollo e introdujo el término “desarrollo productivo” (Ramos, 1994), subrayando una visión más amplia y holística que va más allá del crecimiento de la industria y que aborda de manera simultánea la cuestión de eficiencia y equidad.



A partir de la revisión de la literatura de la CEPAL, se puede extraer la siguiente definición de desarrollo productivo:

El desarrollo productivo implica la concepción del desarrollo como un proceso de cambio estructural en el que la dinámica se determina por la capacidad de desarrollar ramas productivas con mayores contenidos tecnológicos, capaces de generar sinergias y complementariedades entre los sectores productivos para producir una competitividad sistémica (Ocampo, 2001). Implica un enfoque integrado, en el que se incorpore en la política económica tanto el objetivo de la equidad como el de crecimiento, y que la política social otorgue prioridad no sólo a la equidad, sino también a la eficiencia (Ramos, 1994). Además, reconoce una participación activa del Estado en la vida económica y los instrumentos y mecanismos de intervención (Bielschowsky, 2009).

Tras el análisis de los conceptos de industrialización, política industrial, desarrollo industrial y desarrollo productivo, se puede responder a la pregunta que plantea el título de esta sección: ¿es lo mismo? La respuesta es no, son distintos. La siguiente tabla resume las principales diferencias teóricas y conceptuales:

Cuadro 1 Principales diferencias teóricas y conceptuales de la industrialización, la política industrial, el desarrollo industrial y el desarrollo productivo

Concepto	Definición	Base teórica	Características clave	Alcance
<b>Industrialización</b>	La industrialización es un proceso transformador que convierte las economías agrícolas en industriales, caracterizado por la mecanización y el aumento de la capacidad de producción.	Teoría de la Modernización	Transformación de las actividades económicas; mecanización; aumento de capacidad productiva.	Transformación de economías tradicionales a “modernas”, impulsadas por manufactura de alta productividad.
<b>Política industrial</b>	La política industrial es cualquier tipo de intervención o política gubernamental que intente mejorar el entorno empresarial o alterar la estructura de la actividad económica hacia sectores, tecnologías o tareas que se espera ofrezcan mejores perspectivas de crecimiento económico o bienestar social de las que ocurrirían en ausencia de dicha intervención.	Gobernanza	Intervención gubernamental; mejora del entorno empresarial; reestructuración de sectores económicos.	Centrada en acciones y políticas específicas del gobierno para promover el crecimiento industrial y la eficiencia.
<b>Desarrollo Industrial</b>	El desarrollo industrial es un proceso complejo que va más allá del simple crecimiento industrial, abarcando objetivos socioeconómicos más amplios.	Visión estructuralista del desarrollo	Transformación estructural; transición a economías basadas en la innovación; factores como infraestructura, habilidades y cambio tecnológico. Incluye factores sociales para promover la equidad.	Implica una evolución socioeconómica que promueve la innovación y el crecimiento a través de la industrialización.

<b>Desarrollo productivo</b>	El desarrollo productivo implica la concepción del desarrollo como un proceso de cambio estructural en el que la dinámica se determina por la capacidad de desarrollar ramas productivas con mayores contenidos tecnológicos, capaces de generar sinergias y complementariedades entre los sectores productivos para producir una competitividad sistémica	Visión desarrollista y estructuralista (CEPAL)	Enfoque integrado; equidad y crecimiento; participación activa del Estado; eficiencia y equidad en política económica y social.	Promueve una competitividad sistémica y una integración de objetivos económicos y sociales, desarrollado principalmente en América Latina. Centrada en “superar la condición periférica”.
Fuente: Elaboración propia a partir de los conceptos revisados en esta sección.				

El objetivo de este análisis no es defender un término sobre otro, sino proporcionar un marco teórico y conceptual que clarifique estos conceptos. Es relevante señalar que en la literatura existen textos en los que estos términos se emplean de manera intercambiable, lo cual puede sugerir una ambigüedad semántica en la discusión. No obstante, la literatura refleja de manera consistente una evolución y expansión de las dimensiones del concepto. Por tanto, el análisis presentado aquí subraya la importancia de distinguir entre estos términos debido a sus implicaciones teóricas y prácticas.

En esta tesis se emplea el término “desarrollo productivo” debido a que la investigación se centra en un caso de estudio de cooperación internacional promovido por la CEPAL en colaboración con la FES-MEX, con el objetivo de implementar una política de desarrollo productivo en México. En este contexto, resulta pertinente examinar el enfoque teórico subyacente a este concepto para comprender las implicaciones de la cooperación internacional desde una perspectiva estructuralista.

### 1.2.3 Impactos del neoliberalismo en la conceptualización del desarrollo productivo: el debate actual

Como se vio en el apartado anterior, durante los primeros 25 años de la posguerra, el keynesianismo fue el enfoque económico predominante. Este enfoque plantea una participación estatal activa en la economía para regular los ciclos económicos, promover el pleno empleo y fomentar el crecimiento económico. Sin embargo, a mediados de los años setenta, este enfoque fue reemplazado por el neoliberalismo; que es una corriente del liberalismo económico que aboga por la reducción del papel del Estado en las tareas económicas y promueve la renovación del capitalismo de mercado. En este modelo, el mercado se considera el mecanismo de asignación de recursos más eficiente y se favorece la competencia y la libre empresa como motores del crecimiento económico.

El neoliberalismo es una teoría económica que tiene profundas implicaciones en el desarrollo socioeconómico. Esta corriente surge principalmente de la escuela económica de Chicago, teniendo a Hayek y Friedman como sus principales exponentes (Caldwell, 2011). Su enfoque se centra en la liberalización de los mercados, la privatización de empresas estatales, la desregulación de la economía y la promoción del libre comercio y la inversión extranjera. Este cambio hacia el neoliberalismo marcó una ruptura significativa con las políticas keynesianas previas, dando lugar a un nuevo paradigma en el entendimiento y la práctica del desarrollo económico. La política económica y el pensamiento público han estado influenciados por esta filosofía hasta la actualidad (Oqubay et al., 2020).

Las crisis sociales y económicas de los setentas, como la guerra de Vietnam, la crisis del petróleo de 1973, el aumento de la inflación global, y el conflicto ideológico de la Guerra Fría fueron, según Palley (2005), “tierra fértil para popularizar una retórica económica de libres mercados naturales”. Este autor explica que el conflicto ideológico incitó una antipatía hacia las nociones de intervención gubernamental en la economía, asociándolas con el enfoque comunista en la conducción económica. En este contexto, se promovió la idea de

que los mercados sin regulación gubernamental promueven un mayor crecimiento económico, lo que contribuyó a difundir la retórica de los libres mercados como una solución óptima para los problemas económicos (Palley, 2005).

Uno de los instrumentos más importantes del neoliberalismo para su expansión en las economías del Sur global y en particular en América Latina, fue el Consenso de Washington (Agosin et al., 2014; Oqubay et al., 2020). En 1989 John Williamson, economista estadounidense, presentó 10 reformas económicas para reestablecer el crecimiento económico en América Latina para superar la crisis que había iniciado en la región, la llamada “década perdida”. Estas reformas proponían ajustes estructurales para remediar los problemas derivados de la crisis de las deudas que tenían amagados a varios países latinoamericanos.

*Cuadro 2 Los 10 puntos del Consenso de Washington*

#### **Los 10 puntos del Consenso de Washington**

1. **Disciplina fiscal.** Este punto recomienda reducir el gasto público en políticas proteccionistas, puesto que el déficit fiscal sostenido y los altos niveles de inflación, socavan la confianza de inversionistas y reducen la inversión extranjera.
2. **Reordenación de las prioridades del gasto público.** La reforma consiste en reducir los subsidios de la administración pública, principalmente a empresas paraestatales, para evitar el déficit presupuestario.
3. **Reforma fiscal.** Para ampliar la recaudación tributaria, disminuir el gasto público y remediar el déficit presupuestario.
4. **Liberalización financiera.** Con el objetivo de estimular la inversión productiva y reducir la deuda pública.
5. **Tipo de cambio competitivo.** Como un prerrequisito para el crecimiento basado en las exportaciones.
6. **Liberalización del comercio.** Lo que implicaba la reducción arancelaria, para eliminar barreras a las importaciones.
7. **Liberalización de la inversión extranjera directa.** Con el objetivo de atraer capital, para producir bienes para el mercado nacional y para contribuir a la expansión de las exportaciones.
8. **Privatizaciones.** Como una manera de aliviar el presupuesto del gobierno, mediante la privatización de empresas paraestatales.

9. **Desregulación.** Para eliminar obstáculos para la entrada de empresas nacionales y extranjeras.

10. **Derechos de propiedad:** Para estimular el desarrollo de un sector privado eficiente.

Fuente: Elaboración propia con información de Martínez Rangel y Reyes Garmendia (2012)

A partir del Consenso de Washington, se observó un cambio significativo en la orientación de las políticas económicas en América Latina. En el contexto de las políticas industriales, esto significó una disminución sustancial de la planificación estatal en la estructura productiva de los países. La tarea del sector público fue redefinida, dejando de lado la orientación proactiva hacia el desarrollo industrial para enfocarse en corregir fallas de mercado y facilitar un entorno empresarial más competitivo.

El viraje hacia el neoliberalismo fue contundente. No sólo en América Latina, sino a nivel mundial; los organismos internacionales también adoptaron las recomendaciones del Consenso de Washington “poniendo un final al viejo enfoque de la política industrial, e incluso, la nueva ideología - neoliberal-, derivó en la eliminación del término *política industrial* del lenguaje de los economistas” (Bianchi & Labory, 2006, p. 17). Hacia comienzos de los años noventa la mayoría de los países había liberalizado ampliamente sus políticas comerciales, se habían privatizado numerosas empresas de propiedad estatal, se había reducido la presencia de los bancos de desarrollo y las economías se habían abierto a los flujos financieros internacionales (Agosin et al., 2014)

La literatura académica ha dedicado importantes esfuerzos a analizar si las recetas del Consenso de Washington han tenido éxito para generar el desarrollo y crecimiento económico prometido en los países en desarrollo. Algunos le atribuyen méritos, por ejemplo, que estas medidas ayudaron a eliminar intervenciones ineficientes y el impulso de una industria competitiva al eliminar barreras proteccionistas y promover la inversión extranjera (Bianchi & Labory, 2006).

Sin embargo, la literatura que analiza la evolución de las políticas industriales coincide en señalar múltiples críticas. Chang (2002) afirma que el conjunto de políticas del Consenso de Washington son una forma de los países desarrollados para poner presión en los países en desarrollo. Chang señala que estas llamadas “buenas políticas”<sup>3</sup>, que incluyen políticas macroeconómicas restrictivas, liberalización del comercio y la inversión internacional, privatización y desregulación, apoya a los países desarrollados a mantener una estructura económica internacional favorable para ellos.

Algunos argumentos que se identifican en la literatura respecto de los postulados del Consenso de Washington afirman que “la historia demuestra que los países no tienen un desarrollo lineal o uniforme y no hay una receta estándar para el crecimiento económico”(Oqubay et al., 2020, p. 32). Otros autores (Chang & Andreoni, 2020; Robinson, 2010; Rodrik, 2004; Rodrik & Aiginger, 2020), presentan evidencia de cómo las recetas del neoliberalismo no generaron el aumento prometido en productividad, crecimiento económico y calidad de vida. Además, la literatura también profundiza en el estudio de las economías asiáticas como China, Corea del Sur, Japón o Taiwán que tuvieron una importante participación del Estado en la planeación de la industria durante el periodo neoliberal y muestran importantes avances en tecnología, innovación y crecimiento económico, a pesar de haber tomado las “malas” políticas (Luiselli, 2021; Robinson, 2010).

El debate actual tiene un punto de partida común: la política industrial está de vuelta. Existe un amplio consenso en la literatura (Bianchi & Labory, 2006; Chang & Andreoni, 2020; Criscuolo et al., 2022; Denzin & Cabrera, 2018; Mazzucato, 2018; O'Connor & Kjollerstrom, 2008; Rodrik, 2004; Rodrik & Aiginger, 2020; Ruiz, 2013; Szirmai et al., 2013; Warwick, 2013) que afirma no sólo el resurgimiento de este debate, sino la necesidad de abordarlo de cara a los desafíos actuales. Este grupo de teóricos del desarrollo industrial identifica el retorno del debate en la década de

---

<sup>3</sup> Nótese que Chang usa el término de manera irónica para enfatizar el hecho que la difusión de las políticas neoliberales tomó una retórica polarizada. La intervención del Estado en la planificación de la actividad económica era considerada “mala” y la reducción del papel del Estado acompañada de la liberalización de los mercados era considerada “buena”.

los años 2000, con mayor énfasis a partir de la crisis económica de 2008. Algunos de los elementos que identifica este grupo académico que explican el retorno al debate son:

1. **Fracaso de las políticas de liberalización.** Como se mencionó antes, muchas economías en desarrollo no lograron los niveles esperados de crecimiento y desarrollo económico mediante la liberalización de los mercados.
2. **Crisis económicas globales.** La crisis financiera de 2008 y las recesiones subsecuentes mostraron las vulnerabilidades del modelo de crecimiento basado en la liberalización y la desregulación y muchos países reconocieron la necesidad de una participación estatal proactiva.
3. **Reconfiguración geopolítica internacional.** El ascenso de economías emergentes como China, que adoptó políticas industriales activas, ha llevado a otros países a reconsiderar sus estrategias.
4. **Innovación y tecnología.** La llamada Cuarta Revolución Industrial y la rápida evolución de la tecnología requiere un importante apoyo para fomentar la innovación y la investigación para evitar ampliar las brechas tecnológicas entre países.
5. **Desigualdad persistente.** Se aboga por políticas industriales para fomentar el empleo de calidad y promover la distribución de los beneficios de la industrialización.
6. **Cambio climático.** La necesidad de transitar hacia economías más sostenibles y bajas en carbono ha impulsado la adopción de políticas industriales que promuevan la producción y el consumo reconociendo los límites ambientales y los efectos negativos de la degradación ambiental.

Organismos internacionales como la OCDE , el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han formulado enfoques para lo que llaman un "nuevo paradigma del desarrollo productivo" (Warwick, 2013). El retorno de estos organismos a promover políticas industriales resulta particularmente interesante puesto que a partir del Consenso de Washington,

este tipo de planificación era considerado un “tabú” (Criscuolo et al., 2022). Estos organismos sostienen que los instrumentos de desarrollo productivo pueden ser utilizados no solo para impulsar la producción, sino también para abordar cuestiones sociales, como la redistribución de oportunidades y resultados. Esta perspectiva, denominada también "políticas industriales de segunda generación"(Agosin et al., 2014), destaca la importancia de considerar la dimensión social en las estrategias de desarrollo.

El enfoque del BID volvió a analizar papel del Estado y del sector privado en estas nuevas políticas. Este enfoque reconoce la relevancia del mercado para la asignación eficiente de recursos y establece una distinción entre políticas verticales y horizontales. Además, enfatiza la importancia de las capacidades institucionales del gobierno como factor determinante para lograr resultados positivos en el marco de estas políticas. Este enfoque busca equilibrar los objetivos de crecimiento económico con consideraciones sociales, reconociendo la complejidad de los desafíos contemporáneos en el ámbito del desarrollo productivo.

En el transcurso de los años, han surgido diversas corrientes y enfoques que han contribuido a revitalizar el papel del Estado en la planificación económica y a ampliar el horizonte de la transformación productiva hacia un marco más integral de desarrollo. En Schatan y Cabrera (2020) se identifican al menos tres posturas:

- Postura conservadora y funcional, que concibe al sector público como un actor para ayudar a eliminar las fallas de mercado.
- Una postura menos conservadora, que acepta una intervención moderada del gobierno para orientar cambios graduales.
- Y una visión que equilibra el papel del Estado y del mercado, donde el mercado es el mecanismo básico para la asignación de recursos y el Estado tiene un papel de coordinación de la inversión y la diversificación de la industria.

Pero el debate actual no se centra sólo en el papel estatal o el papel de la industria. Sino en la gama de temas que tendrían que abordar este conjunto de políticas. Rodrik (Rodrik & Aiginger, 2020) sostiene que el término de política industrial, centrado en la manufactura, no refleja la realidad actual, en la que la economía mundial tiene una amplia variedad de actividades económicas que no se limitan a la manufactura. De hecho, estos autores sostienen que “estamos atascados en la terminología de la política industrial, existen otros conceptos como el de desarrollo productivo, políticas de transformación estructural o políticas de innovación que pueden ser más apropiadas al contexto actual”.

Sin duda, la cuestión de la sostenibilidad se ha vuelto también central en este debate. Un grupo de académicos profundizan en lo que llaman “política industrial verde”(Altenburg & Assmann, 2017; Mazzucato, 2015; Rodrik, 2014) o como es el caso de nuestro análisis, “desarrollo productivo sostenible”. La siguiente sección profundiza en la dimensión de la sostenibilidad en el desarrollo productivo.

### **1.3 Evolución conceptual del desarrollo sostenible**

El desarrollo sostenible, ampliamente reconocido como el modelo de desarrollo del momento, ha ganado una relevancia significativa en las agendas de las agencias de cooperación internacional y de los gobiernos en todo el mundo. Su alcance no se limita únicamente a los sectores gubernamentales, sino que también ha permeado en el ámbito del sector privado. Sin embargo, la omnipresencia del término ha llevado a su uso indiscriminado, a menudo interpretándolo como un concepto uniforme y homogéneo.

El concepto de desarrollo sostenible no ha seguido una trayectoria lineal ni ha sido consensuado de manera unívoca. Por el contrario, ha emergido de diversas corrientes que han ido convergiendo hacia lo que algunos autores denominan un enfoque "hegemónico"(Leff, 2002). Mientras que para algunos este consenso, respaldado por las Naciones Unidas y sus agencias, representa una oportunidad,

para otros constituye un punto de partida para un análisis crítico y reflexivo sobre las múltiples dimensiones y perspectivas que conforman el desarrollo sostenible.

La comprensión de la evolución conceptual del desarrollo sostenible en el marco del desarrollo productivo resulta relevante por varias razones. En primer lugar, examinar las raíces teóricas del término nos proporciona una visión más profunda de cómo se aborda la dimensión ambiental en las políticas prácticas relacionadas con el desarrollo económico. Segundo; al comprender las bases conceptuales del desarrollo sostenible, podemos identificar las estrategias y enfoques utilizados para integrar consideraciones ambientales en las agendas de desarrollo.

Asimismo, la comprensión teórica del desarrollo sostenible permite adoptar una mirada reflexiva sobre la dimensión de la sostenibilidad en el desarrollo productivo. Entender en profundidad los fundamentos y las implicaciones del desarrollo sostenible, nos proporciona insumos para utilizar el término de manera más consciente y reflexiva, alejándonos de la inercia de su uso superficial o como un mero adjetivo que se agrega al desarrollo productivo. En última instancia, la comprensión teórica del desarrollo sostenible permite participar de manera más informada y significativa en el debate sobre cómo abordar eficazmente los desafíos del desarrollo productivo en el contexto actual.

### 1.3.1 De Estocolmo a Brundtland: Evolución del pensamiento ambiental en la agenda del desarrollo

En la literatura académica se reconoce ampliamente que la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente, celebrada en 1972, marca un punto de partida en la incorporación de la problemática ambiental en la agenda internacional del desarrollo. Este evento sentó las bases para un debate continuo y en evolución sobre el papel del medio ambiente en el desarrollo. Desde entonces, diversas corrientes del pensamiento ambiental emergieron y aún están en constante debate, cada una aportando perspectivas únicas y enfoques diferenciados hacia la relación entre la humanidad y el entorno natural.

Entre las corrientes del pensamiento ambiental, se destacan cuatro enfoques principales: la corriente ambiental conservacionista, la corriente del ambientalismo moderado, la corriente humanista crítica (Pierri, 2005) y la corriente ecofeminista. Estas corrientes representan diferentes posturas filosóficas y políticas sobre cómo abordar la problemática ambiental y su relación con el desarrollo. Desde una perspectiva conservacionista centrada en la protección de los recursos naturales, hasta enfoques más críticos que señalan las estructuras socioeconómicas subyacentes que conducen a la degradación ambiental, estas corrientes reflejan la diversidad de opiniones y enfoques en el debate ambiental contemporáneo.

Pierri (2005) identifica que la introducción del debate ambiental a finales de los años sesenta tiene su tesis central en torno a los límites físicos del crecimiento. Esta noción fue ampliamente influenciada por el informe "Los Límites del Crecimiento", elaborado en Estados Unidos por el Club de Roma y un grupo académico del MIT. Este informe cuestionó las premisas del crecimiento económico al argumentar que el modelo de crecimiento asumía recursos ilimitados para un crecimiento infinito, mientras que en realidad el mundo es un espacio finito con recursos limitados.

La corriente de pensamiento ambiental que defiende la tesis de los límites físicos del crecimiento es conocida como "**conservacionista**"(Pierri, 2005). Esta perspectiva encuentra sus antecedentes en la teoría económica clásica, especialmente en figuras como Malthus y Ricardo, quienes plantearon preocupaciones sobre la limitación de recursos frente al crecimiento de la población y la economía. La solución propuesta por esta corriente es reducir tanto la población como el crecimiento económico, considerándolos como factores clave para abordar los desafíos ambientales. Sin embargo, es importante destacar que la principal preocupación de esta corriente no es tanto la preservación de los recursos naturales en sí mismos, sino más bien la presión social derivada de la distribución desigual de alimentos, riqueza y rentabilidad del capital, que pueden conducir a tensiones sociales.

El planteamiento de limitar el crecimiento es sin duda, un planteamiento osado. Como lo revisamos en la sección anterior, la década de los años sesenta se caracterizó por un auge en los procesos de industrialización de los países. Además, el crecimiento económico y la ampliación de la actividad industrial se entendía (y aún se comprende así) como una condición necesaria para la evolución de las sociedades.

Así como la relación desarrollo-capacidad de producción tuvo una visión distinta para los países desarrollados y los países en desarrollo; la preocupación ambiental y sus causas también fueron debate entre el centro y la periferia. Para los países desarrollados, la atención se centraba en la contaminación generada por la industrialización y la urbanización, así como en el agotamiento de los recursos naturales, a la cual atribuían el aumento de la población. Por su parte, el pensamiento ambientalista en los países en desarrollo, argumentaba que sus problemáticas ambientales eran diferentes y expresaban una creciente preocupación ante la posibilidad de que la agenda ambiental limitara su derecho a participar en el desarrollo del que se habían beneficiado los países industrializados.

La corriente **humanista crítica** del pensamiento ambiental surge en los países subdesarrollados, basada en los planteamientos teóricos del ecodesarrollo. Esta corriente destaca el problema estructural de los desafíos ambientales y la crisis global. Sostiene que las desigualdades socioeconómicas en el deterioro ambiental son consecuencia directa de los modelos de desarrollo y las formas de vida vigentes. En este sentido, se subraya la necesidad de explorar y adoptar estilos de desarrollo alternativos, así como de establecer un nuevo orden internacional que aborde de manera integral los desafíos ambientales y promueva la equidad socioeconómica a nivel global.

El enfoque teórico del ecodesarrollo propone “una forma de desarrollo económico y social en cuya planificación debe considerarse la variable del medio ambiente”(Sachs, 1974). Uno de los principales teóricos del ecodesarrollo de aquella época fue Ignacy Sachs, quien se posicionó frente a la tesis del Club de Roma y el crecimiento cero. Para Sachs, el ecodesarrollo “busca un proceso de

desarrollo humanista consciente de su interdependencia con la naturaleza, para lo cual el avance técnico y científico debe estar al servicio de la protección de los ecosistemas, en vez de la lógica de acumulación capitalista creciente” (Sachs, 1974). También argumentó que el ecodesarrollo es una forma de desarrollo adoptado a las realidades eco-sistémicas de cada región, es decir, que no hay una sola forma de desarrollo.

En América Latina también hubo aportaciones importantes al ecodesarrollo. Destacan las aportaciones de Enrique Leff (1994) frente a las explicaciones neomalthusianas que afirman que la crisis ambiental se debe a la sobrepoblación, principalmente de poblaciones pobres. Contrario a estas afirmaciones, desde el ecodesarrollo se argumenta que la escasez y el agotamiento de los recursos se deben a las formas de producción y patrones de consumo de los países industrializados, donde la acumulación de capital y la maximización de las ganancias inducen patrones tecnológicos de uso y consumo que requieren ritmos acelerados de explotación de la naturaleza (Leff, 2012).

El ecodesarrollo es relevante en la relación desarrollo-capacidad de producción. Como analizamos antes, desde la teoría de la dependencia se buscó considerar la complejidad de los procesos socioeconómicos en las estrategias de desarrollo. El ecodesarrollo agrega la dimensión ambiental a este dilema, ya que busca articular una estrategia de desarrollo con una concepción integrada de los procesos históricos, económicos, sociales y políticos que han generado las problemáticas ambientales, así como los procesos ecológicos, tecnológicos y culturales que permitan un aprovechamiento productivo y sustentable de los recursos (Leff, 2002).

Como no había consenso entre estas dos visiones -la visión conservacionista de los países industrializados y la visión humanista crítica de los países en desarrollo- la Conferencia de Estocolmo se avizoraba como fallida, incluso antes de haberse celebrado. Para encontrar un punto medio, el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA), convocó en 1971 a los países en

desarrollo a una conferencia en Founex, Suiza, para generar un informe que recabara la visión de estos países respecto del medio ambiente y el desarrollo.

En el Informe Founex (PNUMA, 1981), este grupo de países expresó que el interés por el medio ambiente tiene origen en los problemas experimentados por los países industrializados y que esos problemas son resultado de su elevado desarrollo económico, mientras que los problemas ambientales de los países en desarrollo son distintos, porque tienen raíz en su pobreza y la propia falta de desarrollo. En palabras de Pierri (2005, 47), “Founex es conceptualmente importante porque allí se logró ampliar la visión de los problemas ambientales a sus aspectos, causas y consecuencias sociales”.

Gracias a este antecedente, se concretó la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano, en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972. En esta conferencia se reconoce que la “protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero”(ONU, 1972a). El informe afirma que, en los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo, paradójicamente, el informe también afirma que los problemas en los países industrializados están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico, que son precisamente los medios que los han llevado a su desarrollo. Es decir, se manifiestan las preocupaciones ambientales, pero, al mismo tiempo, se reafirma el modelo de desarrollo económico para mejorar la calidad de vida.

Esta visión del medio ambiente y el desarrollo adoptada por las Naciones Unidas en Estocolmo es lo que se conoce como “**ambientalismo moderado**” (Pierri 2005, 43) y es el primer antecedente de la formulación del objetivo del desarrollo sostenible desde este organismo internacional. Esta visión busca conciliar el modelo de desarrollo con las problemáticas ambientales. Por un lado, reconoce la idea de los límites físicos, por otra parte, plantea que el crecimiento económico puede ser compatible con el cuidado del medio ambiente; de hecho, considera que el crecimiento es necesario para abordar los problemas ambientales, ya que la

pobreza genera presiones sobre los recursos naturales y agrava los problemas ambientales existentes. Este enfoque se caracteriza por ser antropocéntrico (Foladori, 2005), ya que el cuidado de los recursos naturales no se percibe como un fin en sí mismo, sino más bien como un medio para promover y mejorar las condiciones de vida en la sociedad.

La cuarta corriente, la del **ecofeminismo**, no formó parte de los debates en torno a la conferencia de Estocolmo, aunque surgió en esa misma década. De hecho, el término "ecofeminismo" fue acuñado por primera vez en 1974 por Françoise d'Eaubonne en su libro "Le Féminisme ou la Mort" (El feminismo o la muerte) (d'Eaubonne, 1974). Esta ausencia inicial del ecofeminismo en el escenario mundial no debería sorprender, ya que el feminismo, además de ser una corriente teórica y filosófica, es un movimiento social que ha enfrentado numerosos obstáculos para ser reconocido en las agendas políticas y sociales a nivel global. A pesar de su omisión en las primeras discusiones sobre medio ambiente y desarrollo, el ecofeminismo ha emergido como una perspectiva fundamental que vincula la opresión de las mujeres con la explotación y degradación del medio ambiente. También el ecofeminismo hace planteamientos acerca del modelo de desarrollo y el papel de la industrialización en la transformación de la naturaleza.

No fue sino hasta 1995, durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres, cuando se adoptó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, donde se reconoció que la desigualdad de género, los patrones de consumo y producción de los países industrializados, y el deterioro del medio ambiente están interconectados (ONU Mujeres, 1995). A pesar de que la literatura académica inicial no resaltara la relevancia del ecofeminismo, en esta tesis se le dedica este apartado, ya que la perspectiva de género ha permeado en la agenda del desarrollo sostenible y ha contribuido a una comprensión más integral de las intersecciones entre género, medio ambiente y desarrollo.

El ecofeminismo surge como una teoría crítica que analiza las intersecciones entre la opresión de las mujeres y la degradación ambiental. Afirma que el sistema de dominación patriarcal y capitalista, ha perpetuado la opresión de las mujeres y la

explotación de la naturaleza (Peredo, 2017). Esta corriente teórica y filosófica busca transformar las estructuras sociales y económicas que perpetúan estas formas de dominación. Al resaltar las interdependencias entre los seres humanos y la naturaleza, el ecofeminismo aboga por una visión holística que promueva la equidad de género y la sostenibilidad ambiental como parte integral de un proyecto de transformación social más amplio.

En su análisis, el ecofeminismo pone de relieve las bases materiales del cuidado y la sostenibilidad de la vida, denunciando las estructuras de poder que subyacen al sistema capitalista. Esto implica evidenciar y cuestionar la invisibilización, desvalorización y explotación de las labores realizadas mayormente por mujeres, las cuales son fundamentales para la reproducción de la vida humana y la sociedad en su conjunto. Además, el ecofeminismo critica la apropiación del saber y el conocimiento tradicional de las comunidades, así como el despojo de recursos naturales, que perpetúan relaciones de dominación y explotación. En este sentido, el ecofeminismo propone una revalorización del trabajo de cuidados y una redistribución equitativa del poder y los recursos, como parte fundamental de la lucha por la justicia social y ambiental (Peredo, 2017).

Para entender los vínculos que existen entre el modelo de desarrollo, el deterioro ambiental y la condición de desigualdad de las mujeres, Vandana Shiva, en su obra *Staying alive. Women, Ecology and Survival in India* (Shiva, 1988), explica que la revolución industrial, a la par de la revolución científica en los siglos XV y XVII, fundaron los cimientos del modelo económico de desarrollo capitalista contemporáneo. Shiva sostiene que para que el proyecto de acumulación de capital y crecimiento económico de los países industrializados fuera posible, era necesaria la explotación y extracción de la naturaleza de los países subdesarrollados, en pos del llamado desarrollo.

Shiva argumenta que este modelo de desarrollo, además de requerir la destrucción de la naturaleza para su consecución, es un modelo patriarcal puesto que desplaza a las mujeres de las “actividades productivas” y, al hacerlo, las despoja también de su participación en las actividades en torno a la tierra, el agua, la

vegetación y los sistemas naturales. Por tanto, el uso de la naturaleza queda en manos de los hombres en una relación de dominación y destrucción para concretar los proyectos de desarrollo y crecimiento económico, respaldados por la ciencia reduccionista. A este modelo de desarrollo destructivo y patriarcal, Vandana Shiva le llama *mal desarrollo* (Shiva 1988, 22) y sostiene que es una forma de dominación sobre la naturaleza y sobre las mujeres.

Peredo identifica tres corrientes principales del ecofeminismo que se citan a continuación (Peredo 2017, 111):

*1) los ecofeminismos esencialistas que critican la subordinación femenina y de la naturaleza y proponen reivindicar el ser mujer como alternativa para salvar el planeta;*

*2) los ecofeminismos del sur que critican el patriarcado y el “mal desarrollo” y consideran a las mujeres portadoras del respeto a la vida;*

*3) los ecofeminismos constructivistas que consideran que la relación de las mujeres con la naturaleza obedecen a una construcción social y está vinculada a la división sexual del trabajo que sustenta las sociedades patriarcales capitalistas.*

La siguiente tabla resume las corrientes de pensamiento ambiental que se han descrito en este capítulo:

*Cuadro 3 Principales características de las corrientes de pensamiento ambiental*

<b>Corriente de pensamiento ambiental.</b>	<b>Principales características.</b>
<b>Conservacionista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orígenes en la economía clásica (Malthus y Ricardo).</li> <li>• Propone reducir la población y el crecimiento económico como solución a los problemas ambientales.</li> <li>• Enfoque centrado en preservación de los recursos naturales como medio para evitarla presión social y económica derivada de escasez.</li> <li>• Enfoque adoptado principalmente por países industrializados.</li> </ul>
<b>Humanista crítico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destaca los problemas estructurales detrás de las crisis ambientales.</li> <li>• Critica el modelo de desarrollo y promueve alternativas más sustentables.</li> <li>• Propone un nuevo orden internacional y estilos de desarrollo alternativos.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque adoptado principalmente por países del sur global.</li> </ul>
<b>Ambientalismo moderado.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intenta conciliar el desarrollo económico con la protección ambiental.</li> <li>• Reconoce los límites físicos del crecimiento económico, pero considera que el crecimiento es necesario para solucionar los problemas ambientales.</li> <li>• Enfoque antropocentrista que considera que el cuidado del medio ambiente es un medio para mejorar las condiciones de vida humana.</li> <li>• Enfoque adoptado por las Naciones Unidas y sus agencias.</li> </ul>
<b>Ecofeminismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teoría crítica que vincula la opresión de las mujeres con la explotación y degradación ambiental.</li> <li>• Busca transformar las estructuras sociales y económicas patriarcales y capitalistas.</li> <li>• Señala el desplazamiento de las mujeres de las actividades productivas.</li> <li>• Reconoce la interdependencia entre seres humanos y naturaleza.</li> <li>• Destaca la importancia del cuidado y la sustentabilidad de la vida, denunciando la invisibilización y explotación del trabajo realizado mayormente por mujeres.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Desde la Conferencia de Estocolmo en 1972, las Naciones Unidas han delegado a la cooperación internacional una responsabilidad en la preservación del medio ambiente y en la mitigación de las desigualdades que lo afectan. Este mandato, dirigido a "proteger y mejorar el medio humano y remediar y prevenir sus desigualdades, por medio de la cooperación internacional, teniendo en cuenta la importancia particular de permitir a los países en desarrollo evitar la ocurrencia de tales problemas"(ONU, 1972b), reconoce la importancia particular de facilitar la participación de los países en desarrollo para evitar la exacerbación de tales dilemas.

La Comisión del Informe Brundtland de 1987, definió el desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias. El informe también destaca la importancia de la cooperación internacional en la consecución de este objetivo y enfatiza la necesidad de un enfoque multilateral y una

reestructuración del sistema económico internacional para promover el desarrollo sostenible a nivel global. Esta llamada a la acción reforzó el papel fundamental de la cooperación internacional como se señaló en el informe: “El desafío de encontrar rumbos para un desarrollo sustentable debe aportar el ímpetu-o hasta el imperativo- para una búsqueda renovada de soluciones multilaterales y para un sistema económico internacional de cooperación reestructurado”(ONU, 1987).

Simone Lucatello identifica tres etapas clave en la evolución de la cooperación internacional en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible(Lucatello, 2012). En la primera etapa, que abarca desde 1945 hasta 1972, se enfrentó el dilema entre la conservación del medio ambiente y la explotación de los recursos naturales para el crecimiento económico mundial. Durante la segunda etapa, que va desde 1972 hasta 1992, el tema ambiental adquirió una dimensión global, destacando la necesidad de abordar los desafíos ambientales a escala internacional. En la tercera etapa, que abarca desde 1992 hasta 2012, se estableció una conexión más estrecha entre el medio ambiente y el desarrollo, reconociendo la importancia de integrar consideraciones ambientales en las estrategias de desarrollo. Finalmente, desde 2012 hasta la actualidad, se ha cuestionado de manera más amplia la agenda del crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental. La siguiente tabla enuncia las principales conferencias y agendas de la cooperación internacional en las etapas categorizadas por este autor:

*Cuadro 4 Las etapas de la cooperación internacional en materia ambiental*

Etapa	Conferencias principales
1945-1972	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972)-</li> <li>• Creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 1972).</li> </ul>
1972-1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe Brundtland (1987)</li> <li>• Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992)</li> <li>• Creación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) (1988).</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992).</li> </ul>
1992-2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo de Kioto (1997)</li> <li>• Adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000)</li> <li>• Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) (2012).</li> </ul>
2012-actualidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo de París sobre Cambio Climático (2015)</li> <li>• Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de Lucatello (2012).

Como se puede observar, hay una estrecha relación entre el pensamiento ambiental y la cuestión de la industrialización. Este dilema ha estado en el centro del debate de los foros internacionales desde la década de los sesenta y persiste hasta la actualidad. El paradigma del desarrollo sostenible es precisamente esa búsqueda por continuar con el modelo de desarrollo centrado en la ampliación de las capacidades productivas y el crecimiento económico, mientras se reconocen las condiciones sociales y ambientales que se ven afectadas por el mismo proceso de industrialización.

El ambientalismo moderado de las Naciones Unidas, que guía el quehacer de la cooperación internacional en materia del desarrollo sostenible, sostiene que este difícil equilibrio es posible. Pero este análisis de diferentes planteamientos del pensamiento ambiental pone en duda dicha afirmación. Los planteamientos del ecodesarrollo o del ecofeminismo, nos permiten reflexionar que agregar la variable ambiental a la visión de desarrollo no es cosa fácil. No basta con considerar daños y reparaciones ambientales a medida que el proceso de industrialización se despliega en las sociedades. Se requiere revisar la compleja dinámica de los procesos históricos, sociales, económicos y políticos para comprender las causas estructurales que han derivado en una dañada relación entre los seres humanos y la naturaleza.

El cambio climático, en este contexto, representa un desafío adicional. Abunda la evidencia científica que señala la dañada relación entre el crecimiento

económico y la extracción intensiva de los recursos naturales y la generación de emisiones contaminantes. La extracción de recursos ha aumentado más del triple desde 1970, con un incremento del 45% de combustibles fósiles. Esta actividad es responsable del 50% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero y más del 90% de la pérdida de biodiversidad y el estrés hídrico, según informes de las Naciones Unidas(ONU, 2023) . Por su parte, el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, 2023) asevera que la evidencia científica es “inequívoca” y que el aumento en la temperatura global registrado desde mediados del siglo XX tiene un origen antropogénico, es decir, es consecuencia directa de las actividades humanas.

La evidencia demuestra que los límites ambientales son cada vez más estrechos; la demanda y extracción actual de recursos superan la capacidad de regeneración de la naturaleza, mientras que los desechos generados exceden su capacidad de absorción. Estos hechos ejercen una presión sin precedentes para identificar soluciones para detener los impactos negativos del deterioro ambiental. La cooperación internacional continúa debatiendo este tema y cada vez es más insistente en la acción coordinada de gobiernos y sectores, sin embargo, el debate aún se centra en la conciliación del crecimiento económico y la ampliación de las capacidades productivas con la preservación ambiental.

El siguiente apartado describe la agenda actual propuesta para las Naciones Unidas para conciliar el desarrollo productivo con el desarrollo sostenible.

#### **1.4 Desarrollo productivo sostenible en la Agenda 2030**

La agenda del desarrollo productivo y la del desarrollo sostenible convergen en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Como se explicó a lo largo de este capítulo, las agendas de desarrollo productivo y de desarrollo productivo se abordaban de manera paralela en foros de cooperación internacional. Si bien las problemáticas del aumento de la capacidad industrial eran temas de discusión en foros

internacionales ambientales, y del mismo modo, las cuestiones de desarrollo productivo empezaron a incorporar la dimensión social y ambiental a partir de la década de los noventa, es hasta la Agenda 2030 donde ambos temas se insertan en un marco de desarrollo sostenible<sup>4</sup>.

La Agenda 2030, adoptada en septiembre de 2015, representa un compromiso global para abordar los desafíos ambientales, económicos y sociales, aspirando a un modelo de desarrollo sostenible. Esta agenda consiste en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que abarcan una amplia gama de áreas, desde la erradicación de la pobreza hasta la acción climática.

La Agenda 2030 contiene objetivos específicos vinculados con el desarrollo productivo. El Objetivo 9, "Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación", aborda la industrialización como un medio en el desarrollo sostenible para crear empleos, fomentar la innovación y promover la adopción de prácticas más respetuosas con el medio ambiente. Asimismo, el Objetivo 8: "Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos", reconoce la importancia de un crecimiento económico inclusivo y sostenible a largo plazo. Finalmente, el Objetivo 12 "Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles" reconoce la necesidad de cambiar los patrones de consumo y producción actuales hacia formas más sostenibles y eficientes en términos de recursos. Busca promover prácticas de producción más limpias y eficientes, así como fomentar un consumo responsable.

---

<sup>4</sup> Recordemos que este modelo de desarrollo sostenible es el que hemos caracterizado como "ambientalismo moderado".

Cuadro 5 Principales metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con el desarrollo productivo sostenible.

ODS	Principales metas
<p><b>ODS 8</b> Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos.</p>	<p><b>8.1</b> Mantener el crecimiento económico per capita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados.</p> <p><b>8.3</b> Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación.</p> <p><b>8.5</b> De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad.</p> <p><b>8.a</b> Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados</p>
<p><b>ODS 9</b> Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación.</p>	<p><b>9.1</b> Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano.</p> <p><b>9.2</b> Promover una industrialización inclusiva y sostenible y, de aquí a 2030, aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto.</p> <p><b>9.4</b> De aquí a 2030, modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales.</p> <p><b>9.b</b> Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales en los países en desarrollo</p>
<p><b>ODS 12</b> Producción y consumo responsables.</p>	<p><b>12.2</b> De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.</p> <p><b>12.5</b> De aquí a 2030, reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización.</p> <p><b>12.8</b> De aquí a 2030, asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza</p>

Fuente: Elaboración propia con información de ONU (2024).

En análisis teórico y conceptual de este capítulo nos permite identificar los elementos que subyacen a la visión de desarrollo productivo sostenible en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas:

1. El crecimiento económico continúa siendo un objetivo fundamental para el desarrollo de los países. Los países no sólo deben crecer, sino que deben crecer mucho. A niveles del 7% anual.
2. La expansión de la capacidad productiva se entiende como un medio necesario para guiar a los países al crecimiento económico.

3. La industrialización se conceptualiza como un proceso necesario para la expansión productiva, pero también como un proceso para la creación de empleos que, en consecuencia, dotarán a las personas de los medios para una mejora en su calidad de vida.
4. La industrialización de mayor contenido tecnológico se concibe como el mecanismo a través del cual se logrará un uso más eficiente de los recursos naturales y mediante el cual se podrán identificar soluciones para subsanar el deterioro ambiental.
5. La inclusión y la equidad se comprenden como condiciones necesarias para que las personas puedan participar de este modelo socioeconómico. Pero también se les asigna una responsabilidad por ajustar sus comportamientos a “estilos de vida más armoniosos con la naturaleza”.

En resumen, la Agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible, evidencia la continuidad de un planteamiento que emergió a raíz de la Revolución Industrial y que asume la evolución de una sociedad, en función de sus capacidades productivas y de crecimiento económico.

## 1.5 Conclusiones del capítulo

Este capítulo se centró en responder la pregunta de investigación ¿qué es el desarrollo productivo sostenible y como se inserta este concepto en la agenda de la cooperación internacional? Para responder esta pregunta, se dividió el concepto en dos partes: la primera el **desarrollo productivo** y la segunda el **desarrollo sostenible**. Este enfoque del análisis es relevante porque la dimensión de la sostenibilidad se agrega en los últimos años al concepto de desarrollo productivo.

A partir del análisis de la literatura, se llega a la conclusión de que el **concepto de desarrollo productivo sostenible es un posicionamiento epistemológico, económico y ambiental**. En primera instancia, el desarrollo productivo, es un posicionamiento económico estructuralista basado en la teoría de

la dependencia que describe un orden económico de centro y periferia en el que los países industrializados representan el centro y los países del Sur son la periferia. Este orden económico genera desigualdades estructurales en relación con la capacidad y perfil productivo de los países. El objetivo del desarrollo productivo es “salir de la condición periférica” y buscar un orden económico más justo, en términos de inserción en la economía global.

Esta conclusión es relevante puesto que permite tener mayor claridad respecto a otros conceptos que en la literatura se encuentran de manera intercambiable: industrialización, política industrial y desarrollo industrial. En este capítulo también se planteó la pregunta si estos conceptos significan lo mismo. El análisis permitió identificar que la diferencias en los conceptos también tienen diferencias teóricas de fondo.

Se describió como el concepto de **industrialización**, se refiere a un proceso transformador que convierte las economías agrícolas en industriales y que se caracteriza por la mecanización y el aumento de la capacidad de producción de una economía. Este concepto se basa en la teoría de la modernización y se posicionó en la agenda internacional como un objetivo de “evolución” social y económica; es decir, un estadio al que debían aspirar las sociedades. Incluso, el grado de industrialización de una economía es lo que las caracterizaba como “atrasadas” o “modernas”.

Por su parte, el concepto de **desarrollo industrial** se refiere a un proceso complejo, que va más allá del simple crecimiento de las capacidades productivas y que abarca objetivos socioeconómicos más amplios. Este concepto se basa en un enfoque teórico estructuralista que comprende al proceso industrial como una evolución socioeconómica que promueve la innovación y el crecimiento a través de la industrialización. Este concepto fue adoptado por las Naciones Unidas mediante la creación de UNIDO, buscando conciliar los desequilibrios estructurales de los países industrializados y los países del sur global. El desarrollo industrial promueve una transformación estructural de manera que se reduzcan las desigualdades en las capacidades productivas entre los países.

Finalmente, se analizó el concepto de **política industrial**, el cual se refiere a cualquier tipo de intervención o política gubernamental que intente mejorar el entorno empresarial o alterar la estructura de la actividad económica. Este concepto, a diferencia de los tres anteriores, no se basa en enfoques estructurales o funcionales; pero sí ha sido sujeto de enfoques teóricos relacionados con el papel del Estado en la planeación de las actividades productivas. Se analizó cómo durante los años de la posguerra economías como Estados Unidos, Reino Unido, Corea y Japón implementaron ambiciosas políticas industriales con el objetivo de reactivar sus economías después de la guerra. Se analizó también cómo también en economías de América Latina como México, Brasil y Argentina, se adoptaron políticas industriales con una participación significativa del Estado, con la creación de empresas estatales y los modelos de sustitución de importaciones.

Se analizó cómo, a partir de la década de los años ochenta y sobre todo en la década de los noventa, la política industrial pasó a ser un tema tabú, en el contexto del neoliberalismo económico. Este periodo se caracterizó por una reducción significativa del Estado en la planeación de las actividades productivas para dar paso al mercado como el mecanismo principal de asignación de recursos. En este contexto, el Consenso de Washington fue una pieza relevante en la cooperación internacional para promover el enfoque neoliberal. Finalmente, se revisó que las políticas industriales están de vuelta; a partir de los años dos mil y más específicamente a partir de la crisis económica de 2008 se observa el resurgimiento del enfoque de una participación proactiva del Estado en la planeación de la matriz productiva de las economías.

La segunda parte del capítulo se enfocó a analizar **la dimensión de “sostenibilidad” que se agrega al concepto de desarrollo productivo y se llega a la conclusión de que este concepto refleja los postulados de la corriente del ambientalismo moderado**. Este enfoque, respaldado por las Naciones Unidas sostiene que es posible generar un tipo de crecimiento económico que sea sensible con los límites ambientales y sociales, que gestione los impactos negativos de la

degradación ambiental y que promueva la inclusión social para reducir las brechas de desigualdad y eliminar la condición de pobreza.

Esta conclusión es relevante porque permite conocer que el concepto de desarrollo sostenible no ha sido unívoco, sino que existen distintos enfoques del pensamiento ambiental que analizan la relación entre las actividades humanas (principalmente las económicas) y el medio ambiente. Las corrientes de pensamiento ambiental que se revisaron en este capítulo dan cuenta de que el debate se centra en la cuestión de la industrialización y sus impactos.

Para los ambientalistas conservacionistas, este proceso debe desacelerarse, de manera que la velocidad de transformación no limite las capacidades de la naturaleza para su restauración. Sin duda, esto plantea un dilema puesto que la velocidad varía de sociedad a sociedad y es entendible preguntarse ¿a qué ritmo? ¿los más avanzados deben detenerse? ¿qué pasa con aquellos que no han logrado avanzar, también deben detenerse? ¿hasta dónde sí debe avanzar el proceso de industrialización? ¿quién debe hacerlo? ¿quiénes no?...

Por su parte, las corrientes ambientales humanista y ecofeminista revisadas aquí cuestionan la idea de “desarrollo” planteada en términos de capacidad de producción y transformación. Estas corrientes incitan a la reflexión de un camino distinto para la evolución de las sociedades. Promueven imaginar colectivamente cómo sería una relación distinta entre la capacidad humana para transformar su entorno y el entorno en sí mismo. Estos esfuerzos intelectuales no son menores, puesto que plantean que la capacidad intelectual humana se enfoque a pensar en formas completamente distintas, pero reconociendo, que los hechos históricos que han dado forma a la sociedad humana también han dado forma a nuestro pensamiento.

Todo este dilema apunta a que ha encontrado un punto de consenso en el modelo de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas. Reflexiono que pareciera una salida bastante pragmática. Las Naciones Unidas se han dado a la tarea, nada fácil, de conciliar el debate ambiental y el debate del crecimiento económico. Por

una parte, al adoptar el concepto de “desarrollo industrial” reconocen que los procesos históricos y coloniales han incidido en las capacidades productivas de los países del sur global y que es responsabilidad de los países industrializados impulsar la industrialización autónoma y justa en estas economías. Al mismo tiempo, Naciones Unidas adopta la visión de la evolución y desarrollo vinculado con el crecimiento económico y lo plantea como objetivo de largo plazo en su Agenda 2030.

En cuanto a la discusión ambiental, las Naciones Unidas, al adoptar el concepto de “desarrollo sostenible”, reconocen que el deterioro ambiental también está vinculado con los procesos históricos de industrialización de los países del Norte global. Incluso, el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” asume que el proceso de industrialización en estos países ha sido causante de la mayor parte del deterioro ambiental y asigna la responsabilidad de apoyar a los países del sur para gestionar estos impactos. Pero, al mismo tiempo, insta a los países del sur global a continuar las sendas de la industrialización para adquirir autonomía en su gestión ambiental.

En el siguiente capítulo, me enfocaré en analizar cómo la cooperación internacional ha buscado materializar estos objetivos para mantener un crecimiento económico sostenible y equitativo en un contexto global desafiante.

## **Capítulo 2: Planteamientos de la cooperación internacional hacia la sostenibilidad en el desarrollo productivo**

### **Introducción al capítulo**

Como se analizó en el Capítulo 1, el concepto de desarrollo productivo ha experimentado una evolución significativa. En sus inicios, este concepto se centraba primordialmente en el proceso de industrialización como medio para alcanzar el crecimiento económico. Sin embargo, en la actualidad, el desarrollo productivo ha adquirido una nueva dimensión en la que se incorpora la sostenibilidad. Este cambio de paradigma ha llevado a ampliar los enfoques, de manera que ya no sólo se abordan aspectos económicos, sino también preocupaciones como la generación de empleo, la equidad en la distribución del ingreso y, de manera sustancial, la preservación de los recursos naturales frente a la extracción intensiva y la contaminación derivada de los procesos industriales.

El desarrollo productivo sostenible se enmarca en el paradigma de la sostenibilidad, un modelo de desarrollo que ha sido consensuado y promovido en las Naciones Unidas. Este nuevo enfoque plantea un desafío sin precedentes para la cooperación internacional, que ahora debe trabajar en la promoción de un desarrollo económico que no sólo garantice el crecimiento, sino que también reduzca desigualdades y contribuya activamente a reducir el impacto ambiental.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es analizar cómo la cooperación internacional aborda el complejo dilema entre el crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental en el contexto del desarrollo productivo sostenible. A través de este análisis se exploran los objetivos, planteamientos, enfoques y recomendaciones que guían la acción de la cooperación internacional en el desarrollo productivo sostenible. Para ello, este capítulo se enfocará en responder una serie de preguntas de investigación: ¿de qué manera la cooperación internacional incorpora la dimensión de la sustentabilidad en sus estrategias para

fomentar el desarrollo productivo?, ¿cómo se articulan los aspectos económicos, ambientales y sociales en los planteamientos de desarrollo productivo sostenible promovidos por las principales organizaciones internacionales? ¿Cuáles son los objetivos subyacentes a estas iniciativas de cooperación?

Para llevar a cabo este análisis, se examinarán tres organizaciones de la cooperación internacional que tienen un papel relevante en el ámbito del desarrollo productivo. La primera de ellas es la UNIDO, cuyo mandato central es impulsar el desarrollo productivo sostenible a nivel global. La segunda es OCDE, que entre sus prioridades destaca la promoción del desarrollo industrial y económico sostenible. Por último, se abordará el papel de la CEPAL, que cuenta con una larga trayectoria en la promoción del desarrollo productivo en la región latinoamericana desde su establecimiento en la década de 1950.

La elección de estas organizaciones se justifica por su mandato específico relacionado con el desarrollo productivo sostenible y el alcance de su acción. Mientras que UNIDO y la OCDE tienen un alcance internacional, la CEPAL opera a nivel regional. Este contraste en los alcances geográficos proporciona elementos relevantes para comprender tanto las dinámicas internacionales como regionales de la cooperación en este ámbito.

Es importante destacar que el propósito de analizar los modelos de desarrollo productivo sostenible propuestos por UNIDO, OCDE y CEPAL no radica en abogar por la supremacía de uno sobre otro, tampoco consiste en una evaluación de la efectividad de uno u otro modelo. Más bien se busca aportar al debate sobre la creación de políticas de desarrollo productivo sostenible, presentando aproximaciones teóricas y prácticas desde ámbitos regional latinoamericano e internacional. Este análisis no pretende dilucidar un modelo único, sino enriquecer la comprensión de propuestas que abordan el desafío de armonizar el crecimiento económico con la sustentabilidad.

## 2.1 Evolución de los planteamientos de UNIDO, CEPAL y OCDE en el desarrollo productivo

### 2.1.1 Evolución de los objetivos de UNIDO en torno al desarrollo productivo

En 1966 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la creación de UNIDO como un organismo autónomo de las Naciones Unidas con la misión de promover y acelerar la industrialización en los países en desarrollo (UNIDO, 2024). La Declaración de Lima de 1975 sobre el Desarrollo Industrial y la Cooperación marcó un hito importante en la historia de UNIDO al establecer un marco de acción para fomentar el desarrollo productivo desde una perspectiva multilateral. Esta declaración expresa una creciente preocupación sobre la necesidad de un nuevo orden económico internacional, hacia un sistema basado en la equidad, la soberanía, la interdependencia y la cooperación (UNIDO, 1975).

Uno de los objetivos principales de la Declaración de Lima de 1975 fue aumentar el porcentaje de la producción industrial de los países en desarrollo, que en ese momento representaba sólo el 7% de la producción total a nivel mundial (UNIDO, 1975, p.4). La Declaración reconoce la necesidad de cerrar esta brecha, para lo que considera que es necesario transformar la estructura económica de los países en desarrollo, que en su mayoría actuaban como proveedores de materias primas para las naciones industrializadas (UNIDO, 1975, p5). Reconoce también que las limitaciones industriales en las economías en desarrollo están vinculadas con las políticas industriales de los países industrializados. La Declaración describe que esta asimetría es resultado de políticas coloniales y condicionamientos en las relaciones comerciales entre países desarrollados y países en desarrollo (UNIDO, 1975, p.6).

Los objetivos de UNIDO han evolucionado en el tiempo. La Declaración de Lima de 1975 estableció el objetivo de aumentar al 25% la proporción de producción industrial internacional proveniente de los países en desarrollo para el año 2000 y,

con ello, promover la industrialización como medio para el desarrollo económico y la reducción de la desigualdad entre los países (UNIDO, 1975). En 2013, UNIDO adoptó una nueva perspectiva con la Declaración de Lima adoptada en ese año, que situó la erradicación de la pobreza como el objetivo central de la organización.

Esta Declaración sostiene que la industrialización es un vehículo necesario para el desarrollo porque aumenta la productividad, la creación de empleos, genera ingresos y, por tanto, contribuye a la erradicación de la pobreza (UNIDO, 2013). Con ello establece los objetivos de su quehacer: apoyar a la expansión y diversificación de las manufacturas para generar valor agregado, fortalecer capacidades domésticas de emprendimiento y desarrollo tecnológico, promover la equidad y acceso a trabajos decentes en la industria, apoyar a reducir el impacto ambiental y reafirma el papel de UNIDO como coordinador principal de la cooperación internacional en la materia (UNIDO, 2013).

La Declaración de Abu Dhabi de 2019 es otro hito relevante en el establecimiento de los objetivos de UNIDO. Este documento reafirma el papel del desarrollo productivo para erradicar la pobreza "en todas sus formas y dimensiones" (UNIDO, 2019); se agrega el objetivo de combatir el cambio climático y la degradación ambiental y sus impactos. Confirma el compromiso de UNIDO con la Agenda 2030 y menciona que la Declaración de Lima del 2013 fue la base para la construcción del ODS 9 sobre industria, innovación e infraestructura. También confirma su compromiso con el Acuerdo de París sobre cambio climático. Promueve la cooperación internacional sur-sur y triangular para intercambio de conocimiento, mejores prácticas, fortalecimiento de capacidades y transferencia de tecnología (UNIDO, 2019).

### 2.1.2 Evolución de los objetivos de la OCDE en torno al desarrollo productivo

La OCDE se estableció en 1948 para administrar la ayuda económica del Plan Marshall tras la Segunda Guerra Mundial y apoyar la reconstrucción europea. Los objetivos iniciales de la OCDE se delinearón en la Convención de 1960. Éstos se

centraron en promover políticas para el crecimiento económico, la creación de empleo y la expansión del comercio internacional.

La OCDE, en sus orígenes, se enfocó en reducir o eliminar obstáculos al intercambio comercial y ampliar la liberalización del capital. Asimismo, brindó apoyo a países miembros y no miembros para recibir asistencia técnica destinada a la expansión de sus mercados de exportación (OECD, 1960). Dos años después, se estableció el Comité Consultivo de la Industria y la Empresa ante la OCDE (BIAC). Este comité tiene como objetivo principal representar los intereses del sector empresarial ante la OCDE y fomentar la colaboración entre el gobierno y las empresas.

Como se analizó en el Capítulo 1, el enfoque inicial de la OCDE se vincula con la teoría de la modernización, surgida en la escuela económica estadounidense. Desde esta perspectiva teórica, el desarrollo se relaciona con la evolución de un sistema social de producción, siendo el crecimiento económico su principal objetivo. A partir de la década de 1970, la OCDE adoptó un enfoque neoliberal que promueve la liberalización de los mercados, la privatización de empresas estatales, la desregulación de la economía y la promoción del libre comercio y la inversión extranjera. Durante este período, la actividad de la OCDE en materia de industrialización se centró en recomendar políticas que favorecieran un entorno de liberalización económica y permitieran una amplia participación del sector privado en la economía para lograr el crecimiento económico.

En palabras de la propia OCDE, después de la década de 1970 y hasta la primera década de los 2000, el tema de política industrial fue considerado un "tabú" (Criscuolo et al., 2022). La inserción de la OCDE en el terreno de la política industrial planificada por el Estado y promovida desde el multilateralismo es reciente. En mayo de 2022, la OCDE publicó un "Marco para la política industrial en los países de la OCDE". En este documento, la organización reconoce que, a raíz de la crisis financiera de 2008 y los efectos del COVID-19, los países miembros muestran un renovado interés por implementar políticas industriales para abordar

problemáticas como el crecimiento, la productividad y otros retos sociales como el ingreso y el empleo (Criscuolo et al., 2022, p. 7).

El marco de la OCDE resalta dos dimensiones principales: 1) el diseño de una estrategia industrial y 2) la selección de instrumentos políticos para ejecutar esa estrategia. Por un lado, el diseño de estrategias industriales se define como “un grupo consistente y articulado de instrumentos políticos destinados a alcanzar un objetivo dado, que pueden abarcar más allá del crecimiento de la productividad y la innovación para incluir, por ejemplo, la sostenibilidad, la resiliencia y la autonomía estratégica” (Criscuolo et al., 2022, p. 12). Por otro lado, para la elección de instrumentos de política industrial, el marco ofrece una taxonomía que permite identificar los canales a través de los cuales operan los instrumentos y las complementariedades potenciales entre ellos.

La productividad y el crecimiento económico se consideran las principales métricas para evaluar los objetivos de la política industrial, otorgando a las políticas de tecnología e innovación un papel clave en el marco propuesto. En segundo lugar, abordar los desafíos sociales se considera en este marco como una justificación clave para la política industrial, situando las estrategias orientadas a misiones en el centro de la formulación de políticas.

De manera que, se observa que el marco propuesto por la OCDE se centra en analizar las sinergias entre el Estado y el sector privado en la planificación productiva de las economías. Este enfoque tiene sentido si se considera que la vuelta de la OCDE al tema del desarrollo productivo viene de una etapa en la que este quehacer por parte del Estado se consideraba un tabú. ¿Cómo justificar una actuación estatal en la planeación productiva después de varias décadas de emitir recomendaciones en sentido contrario? El marco de la OCDE, por tanto, se centra en emitir recomendaciones para aparatos estatales “eficientes”, que “eviten errores” y que tengan amplias capacidades de planificación y evaluación.

### 2.1.3 Evolución de los objetivos de la CEPAL en torno al desarrollo productivo

Desde sus orígenes, la CEPAL ha impulsado el desarrollo de la región latinoamericana a través de políticas de industrialización impulsadas desde el Estado para reducir las brechas entre las economías desarrolladas y las economías en desarrollo (CEPAL, 2024). Como se analizó en el Capítulo 1, la CEPAL tiene una tradición estructuralista; esto es, comprende la economía mundial como un sistema compuesto por dos polos: el centro y la periferia, con relaciones de dependencia asimétricas.

Desde esta perspectiva, la industrialización se planteó como un objetivo fundamental para promover el desarrollo y el crecimiento económico en la región. En palabras de Prebisch, uno de los principales impulsores de la teoría de la dependencia y figura clave de la CEPAL afirma que "(...) una de las condiciones esenciales para que el desarrollo de la industria pueda ir cumpliendo con el fin social de elevar el nivel de vida es disponer de los mejores equipos, maquinaria e instrumentos, y aprovechar prontamente el progreso de la técnica y regular su renovación" (Prebisch, 1948). Posteriormente, en 1954 la CEPAL presentó el documento "La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana", el cual estableció seis objetivos institucionales clave: reforma tributaria y agraria, cooperación técnica, industrialización acelerada, planificación del desarrollo, revitalización comercial mediante el impulso a la integración regional y nuevos enfoques sobre inversión extranjera (Prebisch, 1954).

En 1981, tras un intenso proceso de aumento de las manufacturas y desarrollo industrial en la región, la CEPAL presentó el documento "La Industrialización de América Latina y la Cooperación Internacional" (CEPAL, 1981), en él, la organización plantea los desafíos de la industrialización de la región al insertarse en dinámicas internacionales: "las ventajas comparativas generadas por el proceso de industrialización latinoamericano han encontrado dificultades para expresarse en el comercio dadas las tendencias proteccionistas, respecto a la

periferia, de las economías desarrolladas de mercado, y el bajo coeficiente de importaciones de las economías centralmente planificadas" (CEPAL, 1981).

Este documento identifica dos objetivos principales de la industrialización: el primero consiste en perfeccionar la estructura productiva para aumentar la oferta y demanda de bienes intermedios; el segundo es contribuir a superar las tendencias crónicas al estrangulamiento externo, participando mucho más activamente en las exportaciones (CEPAL, 1981). Ambos objetivos están vinculados con el avance estructural hacia industrias más complejas, de alto nivel tecnológico con miras a participar en las corrientes más ágiles del comercio internacional.

En 1994, la CEPAL dio un giro significativo influenciado por el paradigma del desarrollo humano. Presentó un nuevo enfoque que buscaba abordar el tema de la equidad como elemento fundamental para el desarrollo. Planteó la pregunta: ¿es técnicamente posible crecer con equidad? (Ramos, 1994). A partir de esta interrogante, la CEPAL generó un nuevo planteamiento para el desarrollo que aboga por "un enfoque integrado, en el que se incorpore en la política económica tanto el objetivo de la equidad como el de crecimiento, y que la política social otorgue prioridad no solo a la equidad, sino también a la eficiencia" (Ramos, 1994). Este enfoque reconoce que, si bien la economía de mercado es una condición necesaria para el crecimiento, no es suficiente para garantizar un crecimiento con equidad. Por tanto, destaca que el crecimiento con equidad requiere no solo una economía de mercado robusta, sino también una vigorosa acción pública para aprovechar al máximo las posibilidades de complementación de ambos objetivos.

Dos años más tarde, en 1996, la CEPAL presentó el documento "Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa". En este documento, se propuso una tarea común para todos los países de la región: la transformación de las estructuras productivas en un marco de progresiva equidad social (CEPAL, 1996). Las soluciones propuestas abogaban por conjugar estrategias de crecimiento económico, equidad distributiva e inserción internacional competitiva mediante la incorporación de progreso técnico en la estructura productiva. Este enfoque se

desarrolló en el contexto de una creciente globalización comercial y financiera, donde era cada vez más evidente la necesidad de una transformación productiva que permitiera a la región enfrentar los desafíos de un mercado mundial en constante evolución.

Con la adopción de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la CEPAL desarrolló un planteamiento integral para contribuir con estos objetivos globales desde la perspectiva de los países de América Latina y el Caribe. Este enfoque reconoce fundamentos en la tradición analítica estructuralista de la CEPAL, pero incorpora, con mayor énfasis, las dimensiones ambientales y globales de los problemas del desarrollo de la región.

El concepto central que guía este enfoque es el “cambio estructural progresivo”, que la CEPAL define como “un proceso de transformación hacia actividades y procesos productivos que presenten tres características esenciales: ser intensivos en aprendizaje e innovación, estar asociados a mercados en rápida expansión para aumentar la producción y el empleo, y favorecer la protección del medio ambiente y el desacople entre el crecimiento económico y las emisiones de carbono”(CEPAL, 2016). Para lograr estructuras productivas con estos tres tipos de eficiencia, abogan por un nuevo conjunto de instituciones y coaliciones políticas que las promuevan a nivel global, regional, nacional y local. Un instrumento central para la consecución de estos objetivos es la creación de bienes públicos globales. Este último componente se explicará en detalle más adelante.

## **2.2 Planteamientos actuales de UNIDO, OCDE y CEPAL en torno al desarrollo productivo sostenible**

### **2.2.1 Objetivos de desarrollo productivo sostenible en la actualidad: análisis de la UNIDO, OCDE y CEPAL**

Con base en la revisión documental de declaraciones e informes de estas tres organizaciones, se identifican y sistematizan a continuación los objetivos del

desarrollo productivo sostenible. Para la sistematización se analizan las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica, ambiental y social) vinculadas con el desarrollo productivo. El objetivo de esta sistematización es responder a la pregunta ¿qué objetivos se plantea la cooperación internacional sobre la sostenibilidad en el desarrollo productivo? Los hallazgos se resumen en la siguiente matriz:

Cuadro 6 Enfoques de UNIDO, OCDE y CEPAL sobre la dimensión de sostenibilidad en el desarrollo productivo.

	UNIDO	OCDE	CEPAL
<b>Dimensión económica</b>	Orden económico internacional basado en la equidad, soberanía, interdependencia y cooperación.	Crecimiento económico sostenido y de largo plazo.	Cambio económico estructural progresivo hacia nuevo modelo de desarrollo sostenible.
<b>Dimensión social</b>	Erradicación de la pobreza: Creación del empleo y distribución del ingreso.	Aumento de la productividad para creación de empleos mejor remunerados.	Reducción de brechas de ingreso y desigualdad.
<b>Dimensión ambiental</b>	Cambios en procesos y estructuras productivas hacia modelos eficientes en el uso de recursos naturales y mitigación de daños ambientales.	Mercantilización de la protección ambiental: creación de nuevos productos, nuevos impuestos ambientales, inversiones en tecnología.	Expansión de los mercados hacia bienes menos intensivos en carbono. Cambios globales: estructura productiva y en el patrón de especialización de la economía. Bienes públicos globales.
Fuente: Elaboración propia.			

A partir del análisis de los objetivos y enfoques de UNIDO, la CEPAL y la OCDE en materia de desarrollo productivo sostenible, se pueden extraer varias conclusiones significativas. En primer lugar, se observa una clara distinción entre los enfoques estructuralistas de UNIDO y la CEPAL, y el enfoque funcionalista de la OCDE. Mientras UNIDO y la CEPAL abogan por cambios estructurales profundos y un nuevo orden económico que sea sostenible y equitativo, la OCDE se centra en la eficiencia de las políticas estatales para fomentar un crecimiento económico sostenido.

El "nuevo orden económico" que plantean UNIDO y CEPAL está relacionado con la participación equitativa de las economías en desarrollo en la producción de manufacturas a nivel internacional para lograr salir de dinámicas de dependencia

de las importaciones. Este cambio económico también supone la transición de la estructura productiva de las economías en desarrollo hacia actividades de mayor contenido tecnológico. Por su parte, el enfoque funcionalista de la OCDE se enfoca en el crecimiento económico sostenido y de largo plazo a partir de políticas estatales "eficientes" que logren generar ambientes propicios para el sector privado, acompañados de una acción estatal para abordar las problemáticas sociales.

En su dimensión social se observa que las acciones de UNIDO se centran en el objetivo de la erradicación de la pobreza mediante la creación del empleo y la distribución del ingreso. De manera similar, la CEPAL se da a la tarea de promover políticas que permitan el crecimiento económico acompañadas con la reducción de las brechas de desigualdad y de ingreso. Por su parte, la OCDE considera que el crecimiento económico genera beneficios sociales ya que el aumento de la productividad se traduce en la creación de empleos y la tecnificación de la matriz productiva de los países permite la generación de empleos especializados que, a su vez, son mejor remunerados.

En cuanto a la dimensión ambiental, se puede observar una mayor heterogeneidad en los planteamientos. Desde cambios en procesos y estructuras productivas eficientes en el uso de los recursos naturales, la mercantilización de la protección ambiental con la creación de nuevos productos que mitiguen impactos ambientales hasta cambios estructurales mediante la creación de bienes públicos globales. Esta multiplicidad de aproximaciones da cuenta de la necesidad de debates más amplios y profundos desde la cooperación internacional para abordar la dimensión ambiental en el desarrollo productivo.

En los siguientes apartados de este capítulo se analizarán con mayor detalle los planteamientos de cada una de las dimensiones de la sostenibilidad en los planteamientos de desarrollo productivo de estas tres organizaciones.

## 2.2.2 La dimensión económica del desarrollo productivo sostenible en los planteamientos de UNIDO, OCDE y CEPAL

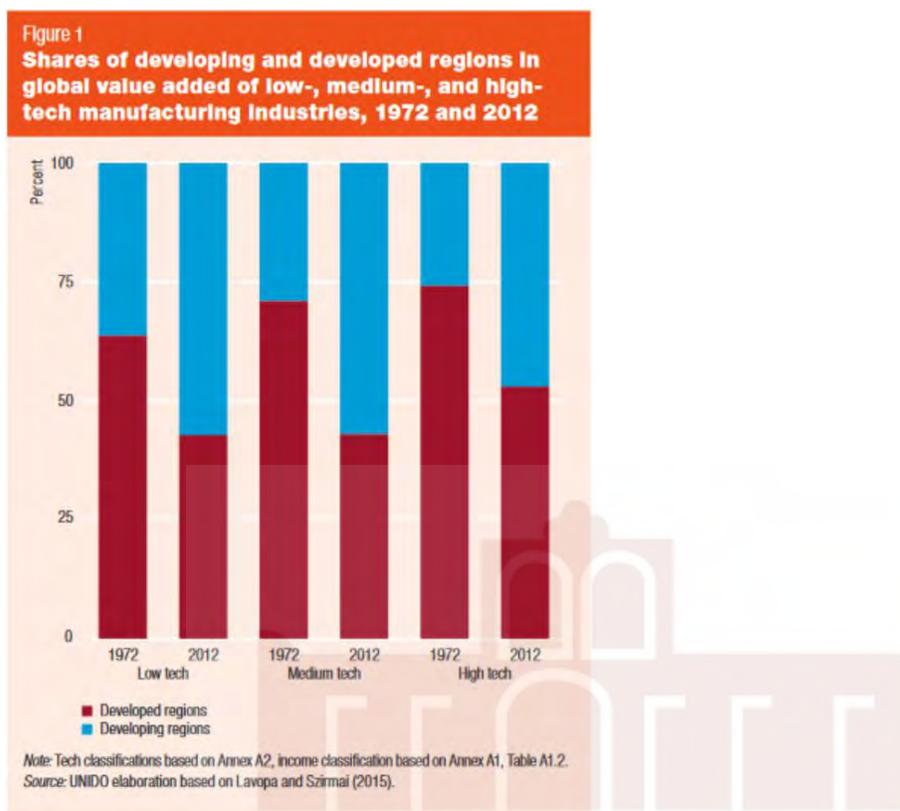
Como se ha descrito a lo largo de esta tesis, el crecimiento económico ha sido el objetivo primordial del desarrollo productivo desde sus inicios. Este enfoque se ha mantenido constante a lo largo del tiempo, y se ha visto influenciado por distintos enfoques económicos, como el estructuralismo y el funcionalismo, que han evolucionado y moldeado las estrategias adoptadas por las organizaciones internacionales.

En esta sección, se analizan los objetivos económicos presentes en las estrategias actuales de UNIDO, OCDE y CEPAL en su acción para promover el desarrollo productivo sostenible. Estas organizaciones han orientado sus esfuerzos hacia la mejora de las capacidades manufactureras de las economías, reconociendo la necesidad de cerrar la brecha en la capacidad productiva entre los países desarrollados y en desarrollo.

Un aspecto relevante en las agendas de desarrollo productivo de estas organizaciones es el enfoque en las capacidades manufactureras de las economías. La Declaración de Lima de 1975 puso de manifiesto la preocupación por la marcada disparidad en las capacidades productivas entre los países, donde los países en desarrollo apenas representaban el 7% de la producción total de manufacturas, mientras que el 93% restante estaba concentrado en los países industrializados (UNIDO, 1975). Esta desigualdad evidenciaba la necesidad de fortalecer las capacidades manufactureras de las economías en desarrollo para lograr un desarrollo productivo más equitativo a nivel global.

La siguiente gráfica ilustra la evolución de la proporción de las manufacturas en países desarrollados y países en desarrollo. La gráfica clasifica las manufacturas según su grado de contenido tecnológico. Se observa que la brecha en la capacidad manufacturera en países en desarrollo está vinculada también con la disponibilidad tecnológica en dichas economías.

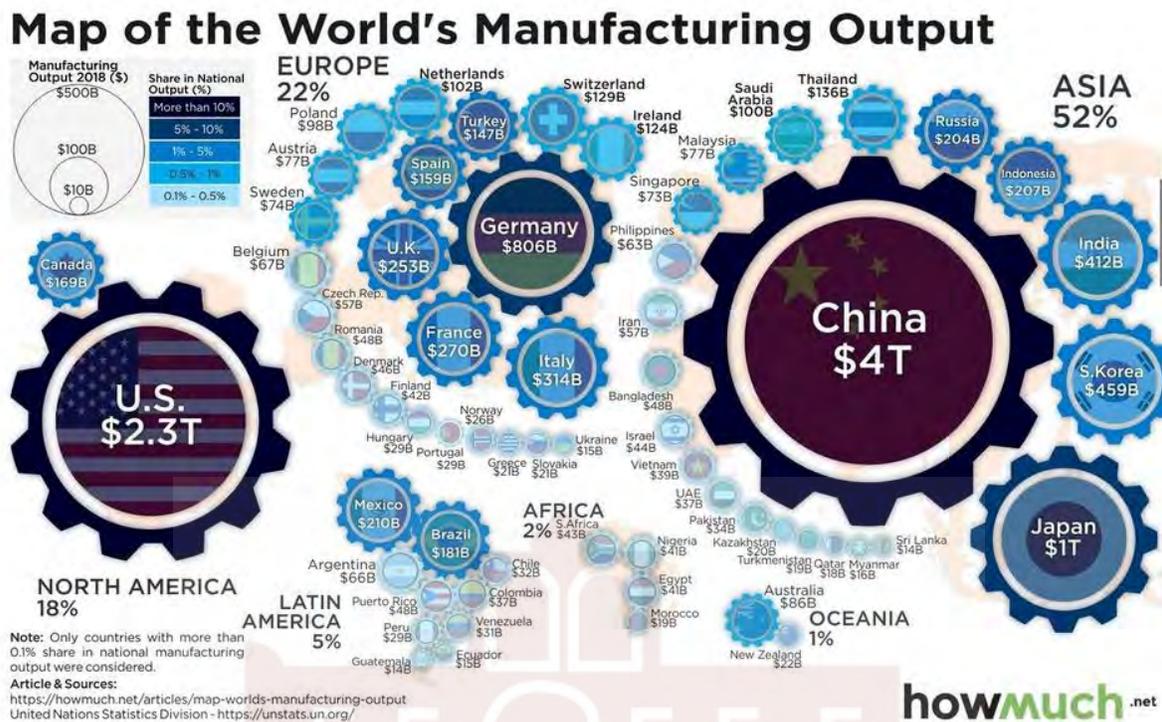
Ilustración 1 Proporción de manufacturas de baja, media y alta tecnología en regiones desarrolladas y en desarrollo, 1972 y 2012



Fuente: (UNIDO, 2015)

Actualmente el panorama de la distribución de la producción manufacturera es completamente distinto. Actualmente los países europeos, Estados Unidos y Canadá representan el 40% de la producción manufacturera, mientras que Asia genera el 52%, con China, India, Corea del Sur y Japón como los principales productores. Por otra parte, América Latina produce sólo el 5% y África el 2%. La configuración actual de la producción manufacturera se puede observar en esta ilustración:

Ilustración 2 Mapa de la distribución de la producción mundial de manufacturas en 2018.



Esta nueva configuración en la producción de manufacturas está en el centro de la dimensión económica de las agendas de desarrollo productivo sostenible tanto de UNIDO, CEPAL y OCDE. Las economías emergentes y en desarrollo están desempeñando un papel cada vez más importante como nuevos motores del crecimiento global. La OCDE describió este cambio gradual del centro económico del mundo del Norte al Sur y del Oeste al Este en su primera edición de Perspectivas de Desarrollo Global de la OCDE, publicada en 2010 bajo el título "Shifting Wealth". Este cambio de paradigma refleja una transformación significativa en el panorama económico mundial, donde las economías en desarrollo están asumiendo un papel más prominente en la producción y el comercio de manufacturas.

Otra tendencia relevante que aborda la dimensión económica de estas organizaciones está relacionada con la transición tecnológica en las manufacturas. La OCDE describe que uno de los principales problemas que deben abordar las políticas industriales es la disminución del papel de las manufacturas en el crecimiento económico (Warwick, 2013). Es decir, actualmente la estructura

manufacturera está cambiando de actividades intensivas en labor/trabajo hacia actividades más intensivas en capital y tecnología.

Desde la perspectiva de la UNIDO se sostiene que el cambio estructural en la manufactura tiene implicaciones significativas para el desarrollo productivo sostenible. Los cambios de industrias intensivas en trabajo a industrias intensivas en capital y tecnología alteran la intensidad de trabajo, tecnología y recursos naturales utilizados en las actividades manufactureras (UNIDO, 2015). Esta transición plantea desafíos y oportunidades para las economías en desarrollo, que deben adaptarse a un entorno manufacturero cada vez más tecnológico y competitivo para lograr un desarrollo económico sostenible y equitativo.

La siguiente matriz resume los principales objetivos de la dimensión económica en los planteamientos de desarrollo productivo sostenible de las tres organizaciones:

*Cuadro 7 Planteamientos de UNIDO, OCDE y CEPAL sobre la dimensión económica del desarrollo productivo sostenible.*

UNIDO	OCDE	CEPAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Aumento de la productividad es una precondition para mejorar estándares de vida.</li> <li>-Distribución global equitativa de las capacidades de producción en países en desarrollo.</li> <li>-Lograr la industrialización sostenida y de largo plazo como un vehículo para el desarrollo económico.</li> <li>-Cambio en la estructura productiva para pasar de actividades intensivas en labor hacia actividades intensivas en tecnología.</li> <li>Relaciones económicas internacionales en una racionalidad de justicia y equidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reconfiguración de la producción manufacturera a nivel internacional en países desarrollados y economías en desarrollo.</li> <li>-Aborda la disminución del papel de las manufacturas en el crecimiento económico.</li> <li>-Analiza el papel del Estado en la formulación de políticas productivas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Vinculación de la producción manufacturera con mercados en rápida expansión.</li> <li>-Realización de inversiones públicas por un periodo prolongado, hasta que la inversión privada pueda sostener la expansión.</li> <li>-Cierre de brechas productivas y tecnológicas.</li> <li>-Escalamiento hacia bienes con mayor contenido tecnológico.</li> <li>-Coordinación macroeconómica regional.</li> <li>-Cambio estructural progresivo y redefinición de la inserción en cadenas de valor.</li> </ul>
Fuente: elaboración propia.		

Se pueden observar dos ámbitos relevantes en la dimensión económica de estas organizaciones:

- 1. Estas organizaciones consideran el aumento de la productividad manufacturera como una condición necesaria para el crecimiento económico.**
- 2. Abogan por cambios en la estructura productiva para avanzar hacia actividades de mayor contenido tecnológico.**

Los enfoques para abordar estas tendencias son distintos. Mientras que UNIDO y la CEPAL consideran que estas actividades deben ir acompañadas de relaciones económicas más equitativas entre las economías desarrolladas y en desarrollo, el enfoque de la OCDE aborda las implicaciones económicas que podrían tener dichos cambios y el papel del Estado para hacer frente a los posibles impactos de estos ajustes.

Si bien estas organizaciones reconocen la importancia del crecimiento económico y la mejora de la productividad manufacturera, sus estrategias difieren en cuanto a la forma de abordar las desigualdades económicas y los cambios estructurales necesarios. Mientras UNIDO y la CEPAL priorizan la equidad y la inclusión social en sus agendas, la OCDE enfatiza la eficiencia económica y la adaptabilidad a los cambios tecnológicos.

### 2.2.3 La dimensión social del desarrollo productivo sostenible en los planteamientos de UNIDO, OCDE y CEPAL

Desde la Declaración de Lima de 2013, UNIDO ha establecido la erradicación de la pobreza como su principal objetivo en el ámbito del desarrollo productivo. En este marco, reconoce al crecimiento económico como una precondition fundamental para aumentar los ingresos y mejorar las condiciones de vida en las economías. UNIDO sostiene que la inclusión social se logra a través de dos canales principales: la creación de empleo y la distribución equitativa del ingreso. Para alcanzar estos objetivos, la organización propone políticas de desarrollo productivo que incluyan el fortalecimiento de capacidades, la absorción de nuevas habilidades para el empleo

y la gestión de trade-offs para mitigar los posibles riesgos asociados a los cambios en las estructuras económicas (UNIDO, 2015, 2021, 2023b, 2023a). En este sentido, UNIDO aboga por políticas que promuevan una transición hacia una base productiva más tecnificada, garantizando al mismo tiempo la inclusión social y la estabilidad económica.

Por su parte, la CEPAL posiciona la igualdad, en su sentido más amplio, como un principio normativo y un horizonte estratégico del desarrollo (CEPAL, 2012). Para la organización, esto implica la difusión generalizada del desarrollo de capacidades, oportunidades laborales y acceso a prestaciones y redes de protección social en toda la sociedad. Es importante mencionar que la CEPAL hace una diferencia entre la noción de equidad y la de la igualdad. Para esta organización la igualdad conlleva no solo la reducción de brechas en oportunidades, sino también un compromiso redistributivo del Estado con respecto a los beneficios del desarrollo y un marco normativo de derechos sociales (CEPAL, 1996, 2012).

La organización aboga por inversiones gubernamentales en áreas sociales y por el uso de mecanismos redistributivos. Esto se reflejaría en un aumento del gasto social y en políticas centradas en derechos, como aquellas relacionadas con la salud, las pensiones y las jubilaciones (CEPAL, 2012). La CEPAL considera que el empleo es fundamental para generar igualdad y que la política social complementa la respuesta a los riesgos asociados al cambio estructural. De acuerdo con la CEPAL, la política industrial tiene un horizonte a largo plazo y, durante su implementación, las reestructuraciones sectoriales en función de aumentos en la productividad requieren de la política social para garantizar los mínimos de bienestar a aquellos que, en las primeras etapas, no pueden alcanzarlos mediante el acceso a empleos de calidad y con derechos.

La dimensión social en el marco propuesto para la política industrial de la OCDE no se aborda de manera explícita. Aunque se menciona que el crecimiento debe ser inclusivo y sostenible, no se detallan los mecanismos para lograr esta inclusión. Este enfoque comprende los beneficios sociales como un efecto colateral

del crecimiento económico y reconoce que la participación del Estado en la planificación de la estructura productiva de los países se justifica por su actuación en la gestión de posibles efectos contracíclicos de los cambios tecnológicos. En otras palabras, si bien la OCDE reconoce la importancia de aspectos sociales en el desarrollo económico, su enfoque principal es la eficiencia económica y la creación de un entorno favorable para el sector privado, dejando la atención directa a los aspectos sociales en un segundo plano.

*Cuadro 8 Planteamientos de UNIDO, OCDE y CEPAL sobre la dimensión social del desarrollo productivo sostenible.*

UNIDO	OCDE	CEPAL
El objetivo principal de UNIDO es: Erradicación de la pobreza en todas sus formas.	Beneficios sociales como efecto colateral del crecimiento económico.	Igualdad como enfoque normativo.
Creación de empleo Distribución del ingreso y de los beneficios de la industrialización.	Aumento de las capacidades de la base laboral para acceder a empleos mejor remunerados.	Reducción de brechas de desigualdad e ingreso.  Acción redistributiva del Estado.
Promueve la participación igualitaria de las mujeres en las actividades económicas.	Gestión de los trade-offs de la implementación de políticas industriales.	Acceso a prestaciones y redes de seguridad social para toda la población: Sistemas de salud, de cuidados, de pensiones y de jubilaciones.
“Preparar” a la fuerza laboral para los cambios tecnológicos.		
Apoyo a pequeñas y medianas empresas y productores.		
Fuente: Elaboración propia.		

**De tal manera que, se observan tres enfoques distintos de la dimensión social en el desarrollo productivo sostenible: 1) un enfoque de inclusión social promocionado por la UNIDO, 2) un enfoque de igualdad social promovido por la CEPAL y 3) un enfoque de eficiencia económica para generar beneficios sociales que impulsa la OCDE.**

Las diferencias son sustantivas. Mientras “inclusión” implica incluir todas las personas en las dinámicas económicas; “igualdad” implica que, además, la participación de las personas en las dinámicas económicas se realice en condiciones igualitarias bajo un enfoque normativo de derechos. Finalmente, un enfoque de eficiencia implica la gestión de las externalidades generadas por las



dinámicas económicas para evitar situaciones de inestabilidad que puedan comprometer trayectorias de crecimiento económico.

#### 2.2.4 La dimensión ambiental del desarrollo productivo sostenible en los planteamientos de UNIDO, OCDE y CEPAL.

Abunda la evidencia científica que señala la dañada relación entre el crecimiento económico, la extracción intensiva de los recursos naturales y la generación de emisiones contaminantes. La extracción de recursos ha aumentado más del triple desde 1970, con un incremento del 45% de combustibles fósiles. Esta actividad es responsable del 50% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero y más del 90% de la pérdida de biodiversidad y el estrés hídrico, según informes de las Naciones Unidas(ONU, 2023) .

Si la evidencia respalda esta conexión directa, entonces, la sostenibilidad económica implica una reconfiguración esencial en la relación entre el crecimiento económico y la naturaleza. En este sentido, se han generado esfuerzos teóricos para abordar el dilema entre el crecimiento económico y la preservación ambiental.

En términos de desarrollo productivo, los organismos internacionales que se analizan aquí promueven dos enfoques: el enfoque del desacoplamiento y el enfoque del crecimiento verde. Ambos enfoques buscan incorporarse en las políticas de desarrollo industrial para conciliar el dilema entre crecimiento económico y degradación ambiental. En esta sección se analizan ambos enfoques.

##### *2.2.4.1 Desacoplamiento de la economía y la degradación ambiental.*

El enfoque del desacoplamiento es adoptado por la CEPAL y UNIDO. La Declaración de Lima de 2013 de UNIDO establece que como objetivo “desacoplar la prosperidad generada por las actividades industriales del uso intensivo de los recursos naturales de los impactos negativos sobre el medio ambiente” es uno de los componentes esenciales para el desarrollo productivo sostenible (UNIDO,

2013). Por su parte, la CEPAL indica que un cambio estructural hacia un modelo de desarrollo sostenible implica “la protección del medio ambiente y el desacoplamiento entre crecimiento económico y las emisiones de carbono” (CEPAL, 2016).

¿Qué es el desacoplamiento? Es una propuesta teórica que busca separar el crecimiento de la explotación de recursos naturales. Este enfoque se ocupa de estudiar la cantidad de recursos usados por la actividad humana y también los impactos ambientales vinculados con dicho uso de recursos en todas las fases de su ciclo de vida (extracción, producción, fabricación, consumo y eliminación después del consumo) (PNUMA, 2011).

En 2007 el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA) creó el Panel Internacional de Recursos (IRP por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es proporcionar a tomadores de decisión información técnica y científica sobre el uso de los recursos naturales para desacoplar el crecimiento económico del deterioro ambiental. El primer informe de IRP (PNUMA, 2011) ofrece algunas definiciones de desacoplamiento:

- *En su sentido más simple, desacoplar significa reducir la cantidad de recursos tales como el agua o combustibles fósiles que se utilizan para producir el desarrollo económico y desacoplar el desarrollo económico del deterioro del medio ambiente.*
- *Significa crear servicios y valor económico con una cantidad menor de recursos, con menos desechos y emisiones y menos impactos ambientales de otros tipos.*
- *Significa reducir la tasa del uso de recursos por unidad económica. Esta desmaterialización se basa en una menor utilización de materias primas para obtener el mismo producto económico.*

¿Es posible el desacoplamiento? Según el informe del IRP, la respuesta es afirmativa. La clave para entender esta posibilidad radica en diferenciar entre el crecimiento económico y el crecimiento físico o material. Mientras que el crecimiento

económico se mide a través de indicadores como el PIB y se define en términos de flujos monetarios, el crecimiento físico implica la expansión de superficies, el rendimiento de la materia y el aumento de la existencia de productos, construcciones e infraestructura(PNUMA, 2011). El crecimiento físico está intrínsecamente vinculado al aumento de la presión sobre el medio ambiente y al agotamiento de los recursos naturales. Bajo esta premisa, los defensores del desacoplamiento sostienen que, conceptualmente, es posible separar el crecimiento económico del crecimiento físico en la economía.

Un ejemplo práctico de este desacoplamiento se observa en la implementación de tecnologías más limpias y eficientes. Las empresas pueden generar mayores ingresos sin aumentar proporcionalmente la demanda de recursos naturales. Asimismo, estrategias como la economía circular, que busca maximizar la reutilización y el reciclaje de materiales, contribuyen a reducir la necesidad de extraer nuevos recursos y disminuir la generación de residuos.

UNIDO pone en el centro el papel de la tecnología para lograr el desacoplamiento y afirma que el cambio tecnológico para la sustentabilidad sucede a través de dos canales: 1) cambios en los procesos productivos y 2) cambios en la estructura productiva (UNIDO, 2015). Esta organización asevera que los cambios en los procesos productivos se logran a través del uso más eficiente de los recursos naturales. En relación con los cambios en la estructura productiva, afirma que hay una “tendencia” de transitar hacia sectores menos intensivos en emisiones.

Además de abogar por el desacoplamiento, el enfoque de UNIDO aporta seis elementos distintivos (Altenburg & Assmann, 2017) para políticas industriales con un enfoque ambiental:

1. **Enfoque en externalidades ambientales:** Prioriza la consideración de las externalidades ambientales, reconociendo que las actividades económicas no solo generan beneficios y costos internos, sino que también impactan el entorno de manera externa.

2. **Distingue tecnologías "buenas" y "malas":** Establece una distinción entre tecnologías según su impacto ambiental. Esta evaluación permite discernir entre prácticas que contribuyen a la sostenibilidad y aquellas que generan consecuencias negativas para el medio ambiente.
3. **Necesidad de cambio estructural para prevenir efectos catastróficos:** Reconoce la necesidad de un cambio estructural en el modelo económico actual para evitar consecuencias ambientales catastróficas a largo plazo.
4. **Asimilación de la incertidumbre a largo plazo y dependencia de cambios en políticas:** Admite la existencia de incertidumbre a largo plazo y reconoce que se basa en cambios continuos en las políticas para adaptarse a las dinámicas económicas y ambientales cambiantes.
5. **Requiere coordinación de políticas:** Destaca la importancia de la coordinación de políticas para asegurar que las medidas adoptadas en diferentes sectores converjan hacia la sostenibilidad.
6. **Motivación para gestionar bienes públicos globales:** Reconoce la necesidad de gestionar los bienes públicos globales, como la atmósfera y los océanos, para garantizar la sostenibilidad a largo plazo, reconociendo su carácter compartido y global.

El enfoque de la CEPAL también aborda el desacoplamiento, pero abunda en su tradición estructuralista del desarrollo. La propuesta de la CEPAL se denomina "Gran Impulso Ambiental" mediante el cual busca afrontar los retos del desarrollo sostenible mediante la creación de estructuras productivas que concilien la igualdad social con la protección ambiental. La denominación "Gran Impulso" (Big Push en inglés) hace referencia al modelo planteado por Lewis (1954) y Rosenstein-Rodan (1943), el cual implica una inversión significativa y coordinada en múltiples sectores de la economía de manera simultánea. Esta inversión coordinada busca superar estancamientos y fomentar un desarrollo económico sostenible.

Además, los bienes públicos globales también son un elemento central en el planeamiento cepalino. Se definen como:

*“Los bienes públicos globales son aquellos cuyo consumo no es rival, es decir, su uso por parte de un agente no disminuye las posibilidades de uso por parte de otro agente, y no es excluyente; una vez que se produce el bien, no es posible evitar que otros puedan consumirlo. Los bienes públicos son globales cuando sus beneficios son universales, es decir, alcanzan a todos los actores del sistema internacional y no solo a los habitantes de cierto país o región y se extienden a futuras generaciones”*(CEPAL, 2016, p. 23).

Un ejemplo de bienes públicos globales es la capa de ozono. Esta capa en la estratósfera actúa como escudo protector contra los rayos ultravioleta del sol. El uso de la capa de ozono por un país no reduce su disponibilidad para otros. Si un país reduce sus emisiones de sustancias que agotan el ozono, todos los demás países se benefician de la preservación de la capa de ozono. Al mismo tiempo, no es posible excluir a ningún país o individuo del beneficio de la protección de la capa de ozono. Este es un ejemplo recurrente porque a través del Protocolo de Montreal sobre la capa de ozono se han logrado avances significativos en la reducción de emisiones de sustancias que agotan la capa de ozono, como los clorofluorocarbonos. En esta lógica, crear bienes públicos globales, permitiría mayor cooperación y acceso universal a los beneficios de la protección ambiental.

Otro elemento relevante desde la perspectiva de la CEPAL, es la expansión de los mercados hacia bienes menos intensivos en carbono o en recursos naturales como parte integral de las políticas. Además, aboga por la realización de inversiones públicas a lo largo de un periodo prolongado, extendiendo su apoyo hasta que la inversión privada pueda sostener la expansión. Este enfoque refleja la idea de que el Estado debe desempeñar un papel activo en la promoción de sectores dinámicos y sostenibles, apoyando su crecimiento a largo plazo(CEPAL, 2016).

Además, se destaca la necesidad de realizar cambios significativos en la estructura productiva y en el patrón de especialización económica. Se aboga por orientar estas transformaciones hacia actividades con mayor contenido tecnológico

y niveles más elevados de productividad. Este enfoque busca generar empleos de calidad para reemplazar trabajos de baja productividad, que contribuyen a la desigualdad y al rezago económico en la región. Además, la CEPAL resalta la importancia de cerrar brechas tecnológicas mediante la promoción de la eco-innovación, abarcando áreas como la biotecnología y la nanotecnología.

La perspectiva de la CEPAL sobre el desarrollo sostenible no se limita únicamente a ajustes en el ámbito doméstico; más bien, identifica tareas pendientes a nivel internacional que son fundamentales para avanzar hacia un desarrollo productivo sostenible integral (CEPAL, 2016). Entre estas tareas destaca la necesidad de crear bienes públicos globales, reconociendo que la sostenibilidad no conoce fronteras nacionales y requiere esfuerzos concertados a nivel mundial. Además, aboga por el fortalecimiento del regionalismo en América Latina, promoviendo una mayor integración entre los países de la región para abordar desafíos comunes y potenciar sinergias positivas

#### *2.2.4.2 Crecimiento verde en el planteamiento de la OCDE*

En 2011 la OCDE publicó su “Estrategia para el Crecimiento Verde” (OCDE, 2011). La pregunta central que guía este planteamiento es ¿qué tipo de crecimiento puede generar riqueza y bienestar para las generaciones actuales y futuras mientras se respeta el medio ambiente? La OCDE define al crecimiento verde como:

*“Promover el desarrollo y crecimiento económico mientras se garantiza que los activos naturales continúen proporcionando recursos y servicios ambientales para el bienestar humano”*(OCDE, 2011)

Según este planteamiento, la naturaleza es un capital. Este capital se denomina “capital natural” y como tal, es un factor de producción. Por tanto, el abordaje de la protección ambiental es una cuestión de eficiencia económica. Es decir, se centra en maneras costo-efectivas para reducir las presiones ambientales y se busca catalizar la inversión y la innovación para un crecimiento sostenido.

Las motivaciones de la OCDE para promover el crecimiento verde también son económicas. Es decir, la degradación ambiental se considera un obstáculo y un riesgo para el crecimiento económico (OCDE, 2023). Algunos de los elementos que esta organización considera justificaciones para promover el crecimiento verde son: 1) reconoce que el bienestar humano está vinculado con el bienestar ambiental; 2) las afectaciones a los ecosistemas llevan a condiciones climáticas adversas que pueden generar riesgos para la estabilidad económica; y 3) se está volviendo muy costoso proporcionar recursos aptos para el consumo humano y por, tanto, se requiere anticipar y mitigar daños futuros.

La OCDE identifica los siguientes canales que tienen potencial de hacer frente a los desafíos económicos y ambientales y generar nuevas fuentes de ingresos (OCDE, 2011):

- **Productividad.** Incentivos para mayor eficiencia en el uso de los activos naturales.
- **Innovación.** Creación de políticas que incentiven la creación de nuevos mecanismos o tecnologías que permitan abordar desafíos ambientales.
- **Nuevos mercados:** Mediante el estímulo de la demanda de tecnologías, bienes y servicios verdes.
- **Confianza en los mercados:** Crear ambientes propicios que generen confianza en las inversiones privadas.
- **Estabilidad macroeconómica:** Mediante una revisión en la composición del gasto público y un aumento de los ingresos fiscales mediante impuestos al carbono.

La siguiente ilustración resume los planteamientos de UNIDO, OCDE y CEPAL en torno a la dimensión ambiental del desarrollo productivo sostenible:

Cuadro 9 Planteamientos de UNIDO, OCDE y CEPAL sobre la dimensión ambiental del desarrollo productivo sostenible.

UNIDO	OCDE	CEPAL
<p>Enfoque del desacoplamiento: Desacoplar la prosperidad generadas por las actividades industriales del uso intensivo de los recursos naturales y los impactos negativos sobre el medio ambiente.</p> <p>Cambio tecnológico en los procesos productivos y cambios en la estructura productiva.</p> <p>Generar políticas para abordar externalidades ambientales.</p>	<p>Enfoque del crecimiento verde.</p> <p>Asimilación del capital natural como un factor de producción.</p> <p>La protección ambiental es una cuestión relevante para la eficiencia económica.</p> <p>Busca generar maneras costo-efectivas de gestionar las presiones ambientales.</p> <p>La naturaleza es un factor de producción que abre la oportunidad a nuevos mercados, productos e inversiones.</p> <p>El papel del Estado es estimular la demanda para la generación de mercados verdes y atracción de inversiones sostenibles.</p> <p>Se centra en el potencial de las tecnologías relacionadas con la eficiencia ambiental para el desarrollo económico de economías emergentes.</p>	<p>Desacoplar la producción de la degradación ambiental.</p> <p>Gran Impulso Ambiental (Environmental Big Push): estrategia que implica una inversión significativa y coordinada en múltiples sectores de la economía de manera simultánea.</p> <p>Creación de bienes públicos globales.</p> <p>Tecnología e innovación como elementos clave para lograr la eficiencia en el uso de recursos y reducir externalidades ambientales.</p>
Fuente: Elaboración propia.		

Como se puede observar, los enfoques del desacoplamiento y del crecimiento verde son distintos. Sin embargo, ambos enfoques ponen al centro el crecimiento económico como un objetivo que se consigue mediante la preservación ambiental. También se observan similitudes en el tipo de políticas que impulsan estas tres organizaciones.

- Estimular inversiones en actividades económicas que contribuyen a la mitigación de emisiones.
- Cambio tecnológico hacia actividades económicas que gestionen los impactos ambientales en el ciclo de vida de los productos (extracción, producción, uso y desecho).

- La protección ambiental debe conducir al crecimiento y estabilidad económica.

Como se revisó en el Capítulo 1, estas aproximaciones teóricas se enmarcan en lo que denomina “ambientalismo moderado” y son múltiples las posturas del pensamiento ambiental que son críticas a la aseveración de que es posible seguir creciendo económicamente mientras se respetan los límites ambientales. Sin embargo, este capítulo no pretende abordar todas las visiones, sino recoger los planteamientos que adoptan y promueven estas organizaciones de la cooperación internacional con la intención de proporcionar elementos que abonen a los necesarios debates críticos en torno al papel de la cooperación internacional en la tarea de abordar el dilema entre el crecimiento económico y la preservación ambiental.

### **2.3 El papel de la cooperación internacional para promover el desarrollo productivo sostenible**

Hasta ahora este trabajo ha analizado los planteamientos teóricos de la cooperación internacional en torno al desarrollo productivo sostenible y qué implican las dimensiones económica, ambiental y social. En esta sección se analiza el papel que asume la cooperación internacional como articuladora de esfuerzos hacia un desarrollo productivo sostenible. Es decir ¿cuál es la misión de la cooperación internacional en este tema? ¿qué apoyo debe proporcionar a los países? ¿qué cambios y ajustes considera necesario abordar desde el multilateralismo para materializar las metas planteadas?

La siguiente tabla resume la manera en que UNIDO, OCDE y CEPAL asumen su papel como articuladores de la cooperación internacional para el desarrollo productivo sostenible:



Cuadro 10 Enfoques del papel de la cooperación internacional para impulsar el desarrollo productivo sostenible

UNIDO	OCDE	CEPAL
Expandir el financiamiento sostenible con un compromiso por transformar el sistema financiero global para priorizar las necesidades de los países en desarrollo.	Cooperación internacional para fortalecer la agenda del crecimiento verde.	Nueva arquitectura financiera internacional.
Apoyar las capacidades de los gobiernos para diseñar e implementar políticas industriales modernas.	Fortalecer la cooperación para el financiamiento verde y las inversiones sostenibles.	Multilateralismo y reglas de comercio con criterios ambientales, inclusión y desarrollo basados en la universalización del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.
Apoyar la transferencia de tecnologías y realizar esfuerzos domésticos para adaptarlas a las condiciones locales.	Promover la tecnología verde y la innovación a través de la cooperación.	Propiedad intelectual favorable a la transferencia tecnológica a países en desarrollo.
Apoyar el desarrollo de nuevas habilidades para reducir el desempleo, aumentar la productividad y mejorar los estándares de vida.	Facilitar el comercio de bienes y servicios verdes.	Integración productiva entre las economías en desarrollo.
Promueve la cooperación internacional sur-sur y triangular para intercambio de conocimiento, mejores prácticas, fortalecimiento de capacidades y transferencia de tecnología	Realizar análisis y generación de conocimiento para economías en desarrollo.	Cooperación para creación de bienes públicos globales.
Fuente: Elaboración propia.		

Se puede observar que la cooperación internacional de UNIDO, OCDE y CEPAL plantean que el desarrollo productivo sostenible no sólo es una tarea doméstica de los países, sino que en el ámbito multilateral se requieren adecuaciones y cambios para lograr los objetivos.

Uno de los elementos que abordan las tres organizaciones es la cuestión del financiamiento. Mientras la UNIDO y la OCDE abogan por una expansión del financiamiento internacional disponible, la CEPAL aboga por una reestructuración de la arquitectura financiera internacional al considerar que la arquitectura actual genera condiciones de dependencia y endeudamiento en las economías en desarrollo.

Resulta destacable el planteamiento de la CEPAL acerca del quehacer del multilateralismo relacionado con el comercio internacional. Como se revisó en apartados anteriores, para la región latinoamericana el desarrollo productivo está relacionado con la capacidad de los países de insertarse en cadenas de valor internacionales. En consecuencia, el planteamiento de la CEPAL aboga por un multilateralismo y reglas de comercio con criterios ambientales, inclusión y desarrollo basados en la universalización del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas <sup>5</sup>(CEPAL, 2016).

El componente tecnológico también resulta relevante en el quehacer de la cooperación internacional. UNIDO y CEPAL consideran que es necesaria la transferencia tecnológica para cerrar las brechas de acceso en países en desarrollo. En esta tarea el planteamiento de la CEPAL es más crítico y propone que esta transferencia de tecnología esté acompañada de mecanismos de propiedad intelectual que sean favorables para las economías en desarrollo. Por su parte, la OCDE considera que las tecnologías verdes se promueven a través de la generación de ambientes propicios para la entrada de inversiones que permitan a las economías en desarrollo adoptar dichos avances tecnológicos.

Las tres organizaciones asumen un papel de generación de conocimientos, plataformas para compartir experiencias, investigación, análisis y recomendaciones de política para los países en desarrollo. Desarrollan también marcos analíticos para la medición de los avances y sirven como plataformas de diálogo para articular los diversos intereses de los actores de la cooperación internacional.

Tanto UNIDO como CEPAL impulsan una mayor cooperación regional y entre economías en desarrollo, como un cambio estructural de la cooperación

---

<sup>5</sup> El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas se define como “el trato común pero diferenciado que busca balancear obligaciones convencionales de los Estados de conformidad con el nivel y necesidades de su desarrollo” (Dueñas, 2016). Desde una visión más general, este principio puede ser entendido como “compromisos colectivos e individuales diseñados bajo una perspectiva de cooperación, donde la responsabilidad común puede ser entendida como el paraguas a través del cual las responsabilidades colectivas e individuales son definidas” (Gaete, 2020 p. 41). Este principio rige la política internacional sobre cambio climático.



internacional y exploran distintos mecanismos para potenciar la cooperación triangular y la cooperación Sur-Sur.

## Conclusiones del capítulo

El crecimiento económico es el tema central en los planteamientos de desarrollo productivo sostenible de la cooperación internacional. A lo largo del tiempo, estos enfoques han evolucionado, incorporando nuevas temáticas como la inclusión social, la erradicación de la pobreza y la protección ambiental. Sin embargo, estas problemáticas se abordan principalmente como requisitos previos para continuar con el objetivo primordial del crecimiento económico. En este contexto, las prioridades económicas delineadas por las organizaciones de cooperación internacional se concentran en dos aspectos fundamentales:

- el fomento de la actividad manufacturera como condición esencial para el crecimiento económico, y
- la necesidad de cerrar las brechas en las capacidades productivas entre países desarrollados y en desarrollo.

A lo largo de las décadas, ha habido una evolución en los objetivos económicos, aunque el énfasis sigue recayendo en el crecimiento. En los años sesenta, se abogó por un cambio en las estructuras productivas de los países en desarrollo, promoviendo el tránsito desde actividades agrícolas y basadas en materias primas hacia la manufactura. Más recientemente, en los años dos mil, se ha observado un cambio significativo en la participación de las economías emergentes en la producción industrial mundial, con un protagonismo destacado de economías asiáticas como China, India y Corea del Sur, aunque persisten importantes brechas en regiones como América Latina y África. Si bien el fortalecimiento de las capacidades productivas en los países en desarrollo sigue siendo una prioridad en las agendas de estas organizaciones internacionales, ahora se destaca la importancia del cambio estructural hacia manufacturas intensivas en tecnología, como un paso crucial hacia un desarrollo económico sostenido.

El análisis de los planteamientos de estas organizaciones de cooperación internacional ha permitido identificar que el concepto de "cambio económico estructural" que ellas mencionan se refiere principalmente a los ajustes necesarios para que las actividades manufactureras adquieran un mayor contenido tecnológico, y para que las economías en desarrollo cuenten con las capacidades productivas requeridas para aumentar su participación en la producción industrial mundial total.

Esta conclusión resulta relevante porque evidencia que, desde la perspectiva de estas organizaciones, un sistema económico considerado "justo y equitativo" es aquel en el que los países en desarrollo tienen una mayor presencia en la producción industrial a nivel mundial. En consecuencia, la cooperación internacional se enfoca en proporcionar capacitación e intercambio de experiencias para fortalecer las capacidades productivas de las economías en desarrollo. Además, destacan la importancia de cerrar las brechas tecnológicas y promover la inserción en cadenas de valor, así como la coordinación macroeconómica para facilitar este proceso. En este contexto, tanto UNIDO como CEPAL han servido como plataformas para abogar por estos objetivos.

A pesar de que en la década de los setenta UNIDO estableció una meta clara respecto al cierre de la brecha de productividad entre países desarrollados y en desarrollo, aspirando a elevar la participación de estos últimos en la producción industrial mundial del 7% al 25% en un lapso de dos décadas, no se ha identificado una declaración explícita de UNIDO sobre una brecha específica en el contexto económico actual. Sin embargo, al examinar las metas del Noveno y Octavo ODS, que constituyen gran parte del mandato central de esta organización, se observa que estas metas se formulan en términos de crecimiento económico, con el objetivo de alcanzar una tasa de crecimiento económico del 7% para las economías en desarrollo.

La dimensión de sostenibilidad en el desarrollo productivo ha marcado un cambio significativo en las estrategias adoptadas por las organizaciones de cooperación internacional. Estas organizaciones reconocen la importancia de

integrar las dimensiones social y ambiental en el desarrollo productivo y han planteado preguntas clave al respecto:

1. ¿Es técnicamente posible crecer con equidad? (CEPAL)
2. ¿Qué tipo de crecimiento puede generar riqueza y bienestar para las generaciones actuales y futuras mientras se respeta el medio ambiente? (OCDE)
3. ¿Es posible desacoplar el crecimiento económico del uso intensivo de los recursos naturales y los impactos negativos sobre el medio ambiente? (UNIDO y CEPAL)

A pesar de estos cuestionamientos, se observa que el crecimiento económico sigue siendo el objetivo central en los planteamientos de desarrollo productivo de estas organizaciones. Si bien CEPAL y UNIDO sugieren un "cambio de paradigma" hacia un desarrollo más equitativo y sostenible, este cambio no parece implicar una alteración en el objetivo principal del crecimiento económico, sino más bien una adaptación para abordar las dimensiones sociales y ambientales del desarrollo sin obstaculizar el crecimiento económico. **Esta conclusión plantea la interrogante sobre si las propuestas de la cooperación internacional realmente constituyen un cambio de paradigma o simplemente modificaciones en el paradigma existente que permitan abordar las externalidades ambientales y sociales.**

En cuanto a la dimensión ambiental, se observan dos enfoques principales: el desacoplamiento y el crecimiento verde. **El desacoplamiento implica reducir el uso de recursos naturales y las emisiones de contaminantes sin afectar el crecimiento económico, mientras que el crecimiento verde busca reducir las presiones ambientales de manera costo-efectiva.** Ambos enfoques resaltan la importancia de la tecnología en los procesos industriales como un factor clave para lograr estos objetivos, lo que requiere inversiones significativas para promover actividades industriales más eficientes desde el punto de vista tecnológico y ambiental.

Por otro lado, la dimensión social se aborda desde dos perspectivas principales: la inclusión e igualdad, defendida por CEPAL y UNIDO, y la eficiencia económica para generar beneficios sociales, promovida por la OCDE. El primero implica acciones redistributivas del Estado para abordar las desigualdades y garantizar que los beneficios del crecimiento económico sean equitativamente distribuidos, mientras que el segundo implica la gestión estatal de las externalidades sociales generadas por la transición hacia actividades económicas intensivas en tecnología.

**En resumen, el enfoque de sostenibilidad en el desarrollo productivo propuesto por estas organizaciones de cooperación internacional mantiene su foco en el crecimiento económico, aunque reconoce la importancia de abordar las dimensiones sociales y ambientales para garantizar un desarrollo más equitativo y sostenible.**



## **Capítulo 3: Caso de estudio: Cooperación internacional para el diseño e implementación de una política de desarrollo productivo para México**

### **Introducción al capítulo**

Hasta ahora, he abordado dos cuestiones centrales para la investigación de esta tesis. En primer lugar, se analizó el marco teórico y conceptual del desarrollo productivo sostenible. En segundo lugar, se analizaron los diferentes enfoques teóricos de organismos de la cooperación internacional para promover el desarrollo productivo. Esta línea narrativa y de investigación ha permitido identificar que los distintos enfoques teóricos inciden en las recomendaciones prácticas que se promueven desde de la cooperación internacional. Ahora bien, este capítulo aborda un enfoque empírico, para conocer de qué manera los enfoques del desarrollo productivo inciden en la práctica mediante el análisis de un proyecto de cooperación internacional para el desarrollo productivo sostenible en México.

Este capítulo presenta un caso de estudio de la cooperación internacional emprendida de manera conjunta entre la oficina en México de la Fundación Friedrich Ebert y la sede subregional en México de la CEPAL para promover el diseño e implementación de una política de desarrollo productivo sostenible en México. Este proyecto de cooperación internacional se titula “Oportunidades y retos para las políticas de desarrollo productivo sostenible en México” y consistió en la organización de seis mesas de diálogo a lo largo del periodo comprendido entre marzo y septiembre de 2023. Al finalizar los diálogos, el equipo de la CEPAL y FES-MEX sistematizó todos los insumos discutidos y como producto final se publicó el documento de recomendaciones titulado “Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México”.

Tuve la gran fortuna de participar de manera directa en este proyecto. Entre agosto y diciembre de 2023, realicé una estancia de cuatro meses en la Fundación Friedrich Ebert como parte del proceso investigativo. Durante este periodo de práctica institucional, tuve la oportunidad de colaborar en el área de Diálogo Económico e Internacional de la FES-MEX, lo cual me permitió involucrarme de manera directa en el proyecto. Algunas de mis actividades de investigación incluyeron la participación y relatoría de las mesas de diálogo organizadas, la sistematización de la información, e investigación acerca de los distintos enfoques del desarrollo productivo, así como un análisis del perfil productivo de México.

En este contexto, el presente capítulo realiza un análisis cualitativo del caso de estudio sobre el desarrollo productivo sostenible en México, centrado en las recomendaciones emitidas por la FES-MEX y la CEPAL en el documento de política “Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México”. Este análisis cualitativo tiene como objetivo abordar las siguientes preguntas de investigación sobre el caso de estudio:

- ¿Qué enfoque de desarrollo productivo sostenible aborda el proyecto conjunto de cooperación internacional de la FES-MEX y la CEPAL?
- ¿De qué manera se abordan las dimensiones económica, ambiental y social del desarrollo sostenible en las recomendaciones emitidas en torno al desarrollo productivo en este proyecto de cooperación internacional?
- ¿En qué medida permea la sostenibilidad en las recomendaciones emitidas en torno al desarrollo productivo sostenible en este proyecto de cooperación internacional?

El análisis se divide de la siguiente forma:

1. **Descripción del Proyecto Conjunto FES-MEX y CEPAL:** Se presenta una descripción detallada del proyecto conjunto, incluyendo la metodología del proyecto, el rol de la FES-MEX como actor de la cooperación internacional en el marco del desarrollo productivo, y el contexto geopolítico en que se realiza el proyecto.

2. **Metodología de análisis del caso de estudio:** Se describen las tres metodologías empleadas para analizar el documento de recomendaciones “Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México”:
- Análisis cualitativo de contenido utilizando la herramienta Voyant.
  - Análisis cualitativo comparativo que contrasta las recomendaciones emitidas en el documento con los marcos teóricos-conceptuales de la CEPAL y FES en torno al desarrollo productivo sostenible.
  - Análisis cualitativo de clasificación para identificar y categorizar el número de recomendaciones formuladas en el proyecto en las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo productivo sostenible.
3. **Presentación de hallazgos e interpretación de resultados:** Se presentan e interpretan los resultados del análisis realizado, destacando las implicaciones y relevancia de las recomendaciones para el contexto mexicano.

El argumento central que he desarrollado hasta ahora busca evidenciar que la dimensión de la sostenibilidad en el desarrollo productivo representa un reto en la práctica. Hasta ahora he expuesto que los enfoques para tratar las cuestiones ambientales y sociales en el desarrollo productivo varían según en el enfoque teórico que aborden los organismos de la cooperación internacional. También he argumentado que la cuestión del crecimiento económico sigue siendo central y que las cuestiones ambientales y sociales no se abordan con la misma relevancia, sino que se presentan como cuestiones secundarias. Con el análisis de este caso de estudio busco comprender de qué manera se reflejan estas cuestiones en la práctica.

### **3.1 Descripción del caso de estudio**

#### **3.1.1 Descripción general del proyecto**

En marzo de 2023, la representación en México de la Friedrich Ebert Stiftung y la Sede Subregional de la CEPAL en México unieron esfuerzos para lanzar un proyecto conjunto bajo el título "Oportunidades y retos para las políticas de desarrollo productivo sostenible en México". Este proyecto se diseñó como una plataforma de diálogo y reflexión destinada a diversos actores clave del panorama mexicano, incluyendo representantes del sector público, empresarial, sindical, académico, instituciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

La iniciativa se basó en la organización de seis mesas de diálogo a lo largo del periodo comprendido entre marzo y septiembre de 2023. Estas mesas de discusión proporcionaron un espacio propicio para analizar los desafíos presentes, identificar oportunidades y proponer políticas encaminadas al desarrollo productivo sostenible de México.

#### **Objetivo del proyecto:**

El objetivo primordial del proyecto fue reflexionar sobre los retos, oportunidades y propuestas de políticas de desarrollo productivo sostenible para México. En esencia, se buscó impulsar una discusión informada y participativa sobre la importancia de las políticas de desarrollo productivo como motores del desarrollo sostenible. Este objetivo se alineó con la visión de promover las condiciones habilitadoras necesarias para el funcionamiento eficaz de dichas políticas en el contexto mexicano.

#### **Metodología del proyecto:**

La metodología adoptada se centró en la organización de seis mesas de diálogo durante el periodo mencionado. Estas mesas congregaron a una diversidad de actores representativos de diferentes sectores de la sociedad y la economía mexicana. Durante las sesiones de diálogo, se propició un intercambio de ideas,

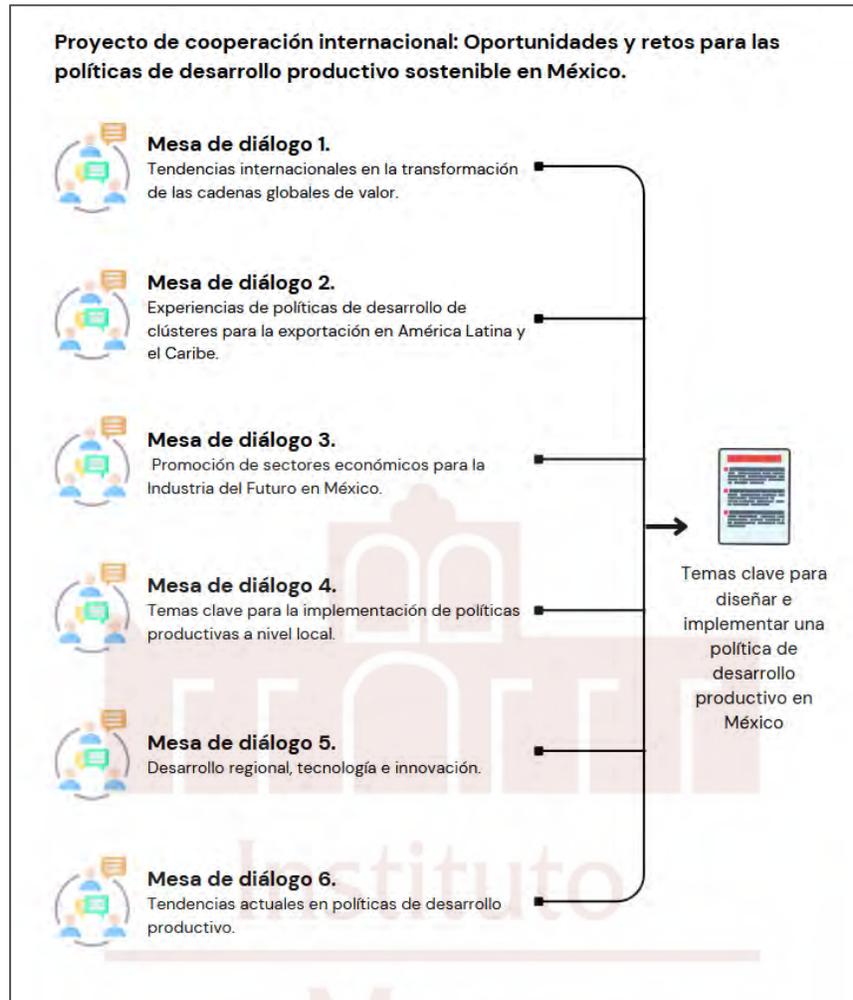
experiencias y visiones sobre los retos y oportunidades inherentes a la implementación de políticas de desarrollo productivo sostenible en México.

Las mesas de diálogo se organizaron bajo las reglas de Chatham House, que consisten en que, durante reuniones o eventos, los participantes tienen la libertad de utilizar la información recibida, pero están obligados a no atribuir dicha información a fuentes específicas. Es decir, se preserva el anonimato de los participantes para fomentar un diálogo abierto en un ambiente de confianza. Al final de cada mesa de diálogo, un equipo relator de la CEPAL y FES MEX estuvo a cargo de sintetizar las principales aportaciones y conclusiones alcanzados por los participantes.

Al concluir las mesas de diálogo, se sintetizaron las reflexiones y aportaciones recopiladas en un documento de política titulado "Temas Clave para Diseñar e Implementar una Política de Desarrollo Productivo Sostenible en México". Este documento aborda preguntas fundamentales, tales como los desafíos y temas prioritarios para la implementación de políticas de desarrollo productivo, las prioridades iniciales para emprender un proceso de esta naturaleza y los obstáculos que países como México enfrentan en este ámbito.



Figura 1 Metodología del proyecto de cooperación internacional de FES MEX y CEPAL para el desarrollo productivo en México



Fuente: Elaboración propia

### 3.1.2 Sitio de la práctica institucional: FES MEX

El análisis de caso de estudio se distingue por su enfoque empírico, fundamentado en una experiencia directa a través de una práctica institucional. En este contexto, realicé una estancia de cuatro meses en la FES MEX, como parte del proceso investigativo. Esta inmersión práctica me permitió una comprensión profunda de las dinámicas operativas y los objetivos de la FES en el país.

Durante este periodo de práctica institucional en FES-MEX, tuve la oportunidad de participar activamente en las actividades relacionadas con el proyecto conjunto con CEPAL. Esta implicación directa en las operaciones de la fundación me proporcionó una perspectiva amplia y valiosa para el análisis del caso de estudio.

A lo largo de la estancia, colaboré en la organización de mesas de diálogo, la redacción de relatorías y la realización de análisis de literatura sobre desarrollo productivo en América Latina y México. Esta experiencia práctica no solo enriqueció el entendimiento sobre las estrategias implementadas por la FES MEX, sino que también facilitó la recopilación de datos y la obtención de información de primera mano, esencial para el análisis de este caso de estudio.

La Friedrich Ebert Stiftung es una fundación política alemana creada en 1925, la más antigua de Alemania, con una misión centrada en la promoción de los valores de la socialdemocracia. Sus pilares fundamentales incluyen la justicia social, la igualdad de oportunidades, los derechos humanos y la democracia participativa. La Fundación fue creada por Friedrich Ebert, el primer presidente democráticamente elegido en ese país.

Las fundaciones políticas alemanas suelen estar afiliadas a los partidos políticos principales de Alemania, aunque operan de manera autónoma y están legalmente separadas de los partidos. Cada una de estas fundaciones está asociada con un partido político específico y comparte sus valores y objetivos fundamentales. La FES está afiliada al Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), uno de los partidos políticos más importantes de ese país. La FES comparte los valores y principios fundamentales de la socialdemocracia, incluyendo la justicia social, la igualdad de oportunidades, los derechos humanos y la democracia participativa.

Con presencia en más de 100 países en el mundo, la FES realiza una amplia gama de actividades de cooperación internacional. Durante décadas, la FES ha trabajado como socio en la política exterior y de desarrollo alemana. Las

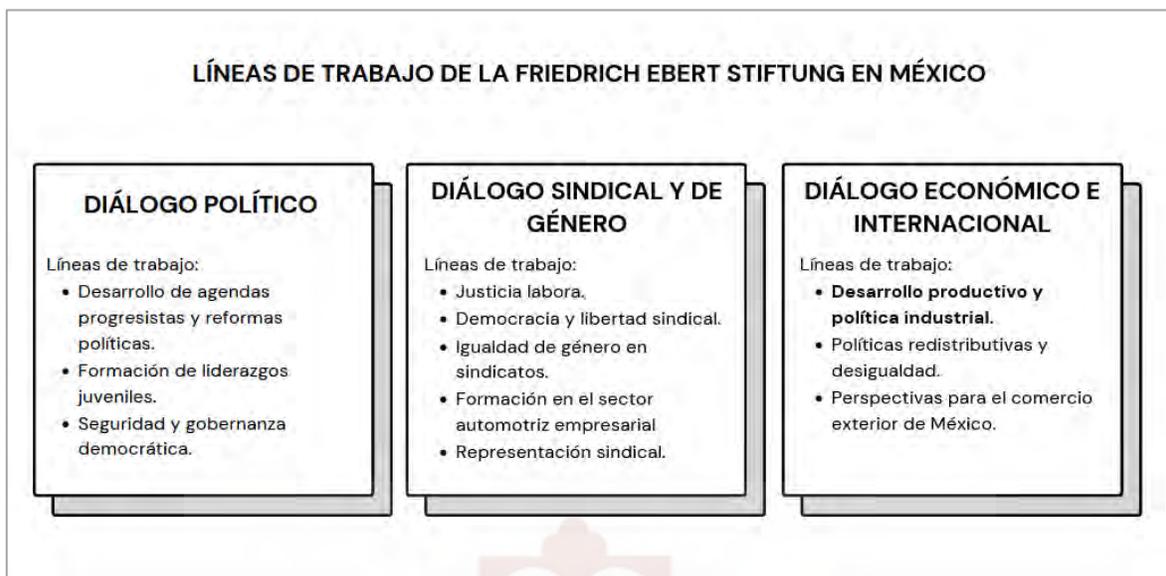


fundaciones políticas alemanas son actores *sui generis* de la cooperación internacional. El gobierno alemán colabora estrechamente con las fundaciones políticas en la promoción de los intereses y valores de Alemania en el ámbito internacional. El gobierno alemán y las fundaciones políticas a menudo colaboran en proyectos conjuntos en el ámbito internacional. Estos proyectos pueden incluir iniciativas de desarrollo, promoción de la democracia, intercambio cultural y fortalecimiento de la sociedad civil en otros países.(FES, 2023)

En México, la FES estableció su oficina en 1969, con el propósito de contribuir a la construcción de un sistema político orientado hacia la justicia social, la participación ciudadana y la democracia. Sus áreas de trabajo en el país se centran en tres ejes principales: el Diálogo Político, el Diálogo Sindical y de Género, y el Diálogo Económico e Internacional. Desde el año 2015, México ha sido la sede del Proyecto Regional de Transformación Social-Ecológica, una iniciativa regional de la FES en América Latina que busca promover un desarrollo sostenible y equitativo en la región (*FES en México*. 2024.).

El proyecto de FES MEX y CEPAL se enmarca en las actividades de Diálogo Económico Internacional. Esta área se centra en generar espacios de diálogo, alianzas y propuestas que impulsen una economía dinámica y próspera, capaz de generar empleo, reducir la pobreza, disminuir la desigualdad y mejorar el bienestar de la población de manera inclusiva y sostenible con el medioambiente. Las actividades principales del área de Diálogo Económico e Internacional incluyen la organización de mesas de diálogo, conferencias, foros y la publicación de artículos de análisis y propuestas de políticas públicas enfocadas en tres temas principales: desarrollo productivo y política industrial; políticas redistributivas y desigualdad; y perspectivas para el comercio exterior en México (*Diálogo Económico*, s. f.).

Figura 2 Líneas de trabajo de la Friedrich Ebert Stiftung en México.



Fuente: Elaboración propia con información de (FES en México, s. f.)

### 3.1.3 Actividades de la FES MEX en torno al desarrollo productivo sostenible

Las actividades de la FES MEX en torno al desarrollo productivo sostenible en México se originan en respuesta a la crisis económica y financiera de 2007, un punto de inflexión que generó la necesidad de repensar los modelos económicos y políticas públicas. En este contexto, la FES MEX tomó la iniciativa de abordar estos desafíos mediante la publicación en 2011 del libro "Perspectivas Progresistas. De la crisis mundial hacia una nueva política económica" (Ibarra et al., 2011). Este libro, concebido con la intención de fomentar el debate público, presenta una serie de textos que invitan a reflexionar sobre la política económica mexicana desde perspectivas progresistas.

Desde una clara orientación socialdemócrata, esta publicación de la FES MEX busca construir un enfoque alternativo después de la crisis de 2007, cuestionando el modelo neoliberal predominante. Sus autores plantean respuestas progresistas con el objetivo de desafiar y eventualmente reemplazar el paradigma

neoliberal con lo que promueven un enfoque "Keynesiano-estructural"<sup>6</sup>. Entre los elementos clave de este planteamiento se encuentran la propuesta de reemplazar la globalización corporativa con una globalización dirigida, restaurar el compromiso con el pleno empleo, sustituir la agenda antigubernamental neoliberal con una agenda social-demócrata y reemplazar la flexibilidad del mercado laboral neoliberal con una agenda del mercado laboral basado en la solidaridad (Ibarra et al., 2011). Estos principios se convierten en los pilares fundamentales que guían las actividades de la FES MEX en el ámbito del desarrollo productivo sostenible en México.

En 2013, la FES MEX publicó "Nueva política industrial, ¿opción para un desarrollo sustentable e inclusivo en México?" (Ruiz, 2013) esta publicación abrió la discusión sobre la dimensión de la sostenibilidad en las políticas industriales. La publicación propone un impulso al sector manufacturero, acompañado de una política de ingresos como elementos esenciales para una nueva política industrial. Además, aboga por sistemas de producción que garanticen protección social, incluyendo salud universal, pensiones amplias y seguro de desempleo; también promueve la innovación y la tecnología. En términos de inclusión, se enfoca en reducir las brechas entre empresas, especialmente entre pymes con limitadas capacidades y grandes empresas dominantes. En cuanto al aspecto ambiental, propone impulsar la economía verde y la transición energética, con medidas como la agricultura sostenible, eficiencia energética en edificaciones, apoyo a la pesca sostenible, fomento del turismo ecológico y la transformación de los modelos de transporte.

---

<sup>6</sup> El enfoque keynesiano-estructural, es un enfoque que combina principios del pensamiento económico de John Maynard Keynes con un enfoque estructural destinado a abordar las raíces profundas de las desigualdades. Este enfoque aboga por la intervención activa del Estado en la economía para estimular la demanda agregada y promover el crecimiento económico en tiempos de recesión. Sin embargo, va más allá de las medidas macroeconómicas tradicionales al incorporar políticas estructurales diseñadas para fortalecer las instituciones, mejorar la distribución del ingreso y fomentar la inclusión social y económica.

Un hito relevante en el planteamiento teórico y político de la FES respecto al desarrollo productivo es el proyecto regional de Transformación Social-Ecológica (TSE). En 2015, la FES en América Latina convocó a expertos de diversos campos para conformar un grupo de trabajo que abordara cómo la región podría desviarse de su actual trayectoria de especialización productiva. Este proceso incluyó la participación de profesionales de 14 países en mesas de debate durante 18 meses.

Como resultado del proceso, se publicó el libro "Esto no da para más: Hacia la transformación social-ecológica de América Latina"(Friedrich Ebert Stiftung, 2019), que ofrece un análisis crítico del estado actual y una orientación política conceptual progresista construida desde la región latinoamericana. El proyecto reconoce la necesidad de encontrar nuevos modelos de desarrollo viables y sostenibles tanto en la dimensión social como en la ecológica, con el objetivo de hacer frente a las múltiples crisis asociadas a los modelos de desarrollo predominantes.

Derivado de este trabajo se generó una definición de transformación social-ecológica:

*"Entendemos la transformación social-ecológica como un proceso de cambio sistémico de la configuración de la relación sociedad-naturaleza y de la estructura de posiciones sociales que-en las condiciones dadas de cada sociedad- genere círculos virtuosos entre la suficiencia de la provisión de bienes básicos, una mayor igualdad distributiva y el mejoramiento de la capacidad de la reposición de los ecosistemas".(Friedrich Ebert Stidtung, 2019, p.43).*

De este enfoque conceptual derivan cuatro ejes de propuestas de política que articulan y orientan las acciones:

- a) en el ámbito de las instituciones, el fortalecimiento del Estado democrático y social de derecho;

b) en el ámbito de la economía, su diversificación, desconcentración, inclusividad y resiliencia;

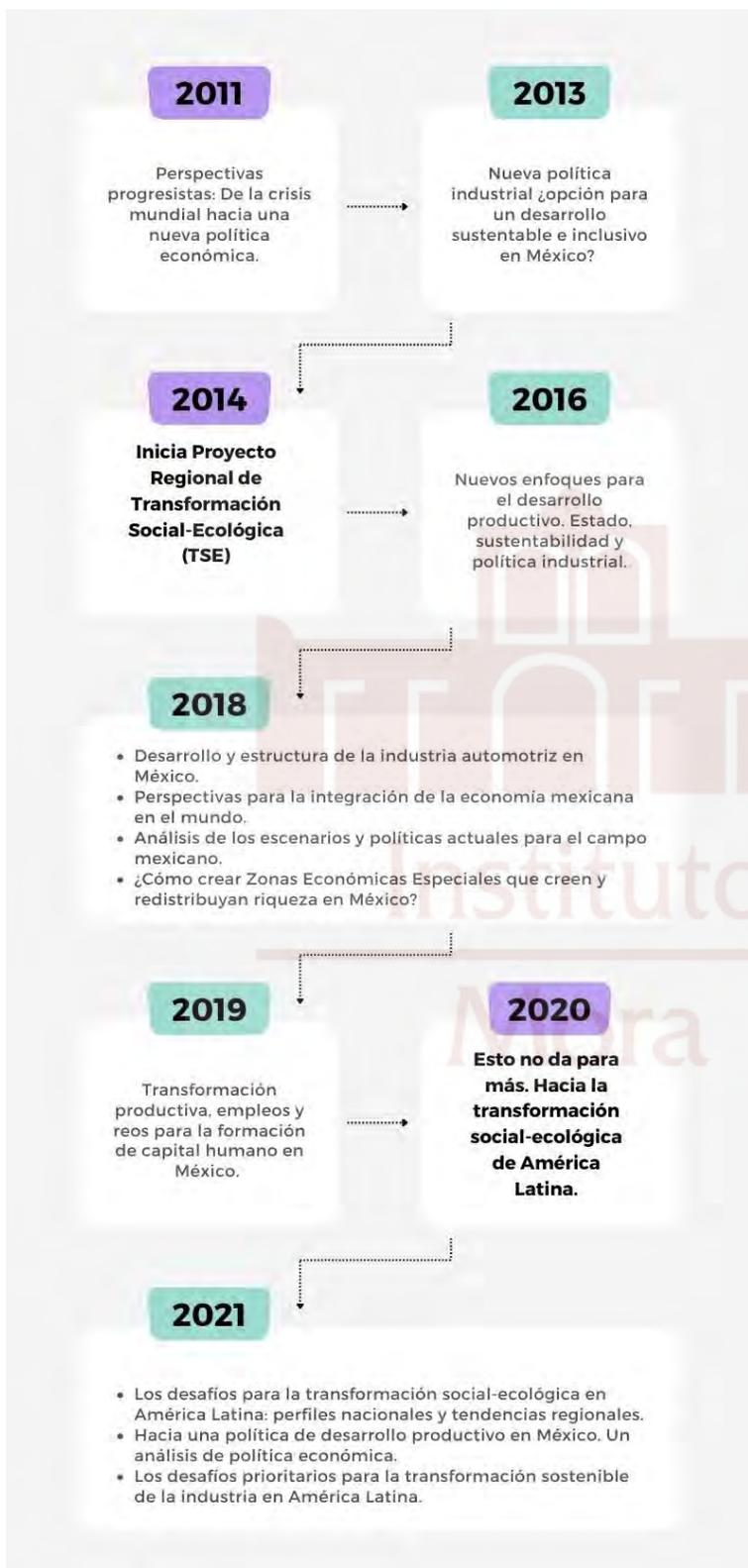
c) en el ámbito del territorio y las ciudades, la recuperación de su planeación, ordenamiento y gestión pública;

d) en el ámbito de la educación y la cultura, la transformación de los hábitos de los patrones de consumo, el fomento del aprendizaje, la innovación científico-técnica y la democracia cultural.

El proyecto regional TSE de la FES ha promovido la discusión sobre la elaboración de estrategias dirigidas a esta transformación. Para ello, ha generado análisis de los perfiles productivos de los países de América Latina, los cuales han estado tradicionalmente basados en la extracción de recursos naturales y la maquila, sustentados en mano de obra barata (Cálix & Blanco, 2020). Estos análisis han abierto discusiones sobre la necesidad de diversificar la base productiva de la región mediante cambios estructurales que impulsen sectores económicos más sostenibles y socialmente inclusivos. En este sentido, el proyecto TSE ha contribuido a ampliar el debate sobre las políticas de desarrollo en América Latina y a explorar alternativas que conduzcan a una transformación productiva más equitativa y ambientalmente sostenible.

A través del programa de Diálogo Económico e Internacional de FES MEX y el proyecto regional TSE, la fundación ha sido un catalizador clave en México para generar análisis y debates sobre el desarrollo productivo sostenible. Estos debates abordan una variedad de temas, como la sustentabilidad, el papel de la industria automotriz, la integración económica global de México, la situación del sector agrícola, y la implementación de zonas económicas especiales, entre otros. Estas iniciativas han contribuido a enriquecer el discurso sobre políticas de desarrollo productivo en México, y han fomentado un diálogo inclusivo y reflexivo sobre cómo avanzar hacia un crecimiento económico más equitativo y ambientalmente responsable.

Figura 3 Línea del tiempo de libros, informes y documentos de política publicados por FES MEX en torno al desarrollo productivo sostenible.



Fuente: Elaboración propia con información de la página web de FES MEX

### 3.1.4 Contexto económico, geopolítico y ambiental del proyecto de cooperación FES MEX- CEPAL sobre desarrollo productivo sostenible

En esta sección, se examina el contexto económico, geopolítico y ambiental que enmarca el proyecto de desarrollo productivo sostenible impulsado por la FES MEX y la CEPAL en México. Estos elementos contextuales fueron identificados por ambas organizaciones como críticos para comprender los desafíos y oportunidades en el proceso de diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo sostenible en el país.

En primer lugar, se aborda el contexto económico, caracterizado por el proceso de transformación tecnológica marcada por la digitalización, la inteligencia artificial y la Industria 4.0. Después, se analiza brevemente el contexto geopolítico, destacando las tensiones económicas entre China y Estados Unidos, así como los conceptos emergentes de *nearshoring* y *friendshoring* y la reconfiguración en las cadenas globales de valor. Por último, se analiza el contexto ambiental, que se ve marcado por el desafío del cambio climático.

#### *Contexto económico: transformación económica.*

El análisis conjunto de la FES MEX y la CEPAL destaca la influencia de diversas tecnologías disruptivas en los sistemas sociales, económicos, culturales, ambientales y gubernamentales. En particular, la cuarta revolución industrial, caracterizada por la robótica, biología sintética, inteligencia artificial, entre otras, está transformando profundamente las estructuras productivas a nivel global. Estas transformaciones tecnológicas generan cambios rápidos y radicales y se prevé que algunas ramas y procesos productivos desaparecerán, otros se reconvertirán y surgirán nuevas actividades ligadas a energías renovables y tecnologías digitales.

En este contexto, el análisis de FES MEX y la CEPAL señala que México se posiciona como un país particularmente vulnerable frente a la automatización de procesos productivos. Ante este escenario, advierten la necesidad de adoptar una postura proactiva para anticipar y adaptarse a estas transformaciones. Esto implica la formulación de estrategias que fomenten la innovación, la capacitación laboral y el desarrollo de sectores resilientes ante los cambios tecnológicos.

*Contexto geopolítico: tensiones económicas entre China y EE. UU. y reconfiguración de las cadenas globales de valor*

En el contexto geopolítico actual, el proyecto de FES MEX y CEPAL destaca la influencia internacional que han tenido las tensiones económicas entre China y Estados Unidos, y su implicación para el desarrollo productivo del resto de las economías. El ascenso económico de China y el cambio hacia el Este del eje económico mundial han generado fricciones comerciales significativas con Estados Unidos. Esta situación marca un momento de transición hacia un nuevo orden mundial, con la emergencia de nuevos polos de poder y actores, como las empresas multinacionales, que ejercen un control considerable sobre los patrones de conducta económica.

Una de las manifestaciones de esta reconfiguración geopolítica es la transformación de las cadenas globales de valor, donde se observan tres fenómenos principales. En primer lugar, el *re-shoring*, impulsado por la Industria 4.0, facilita la producción concentrada en un solo lugar. El avance tecnológico, especialmente en áreas como la automatización, la robótica y la inteligencia artificial, ha permitido que las empresas puedan mantener procesos productivos eficientes y competitivos en sus países de origen, reduciendo así la necesidad de externalizar la producción para reducir costos laborales.

En segundo lugar, el *nearshoring* se refiere a la estrategia de ubicar actividades productivas más cerca de los mercados finales o de las sedes centrales de las empresas, en contraposición al *offshoring*, que implica la externalización de actividades a países con costos laborales más bajos. Esta estrategia se ha vuelto

más atractiva debido al aumento de los costos de transporte, los plazos de entrega más cortos y la necesidad de una mayor agilidad en la respuesta a las demandas del mercado.

En tercer lugar, el *friendshoring* se ha reforzado con la pandemia de COVID-19, ya que muchas cadenas globales de valor se han visto interrumpidas. Se trata de una tendencia donde las empresas buscan trasladar sus inversiones a países con los que mantienen relaciones comerciales más amigables o estables, en lugar de depender exclusivamente de una economía considerada como adversaria o inestable.

Aunado a ello, Estados Unidos ha expresado la intención de desacoplar su economía de China, lo que impulsa a las empresas a buscar nuevos destinos para sus inversiones. En este sentido, la CEPAL y FES MEX identifican que el fenómeno de *nearshoring* y *friendshoring* podría representar una importante oportunidad para México, siempre y cuando se implemente una estrategia activa y coordinada de política productiva que permita al país posicionarse como una sede atractiva para las inversiones dirigidas a abastecer el mercado de Estados Unidos.

#### *Contexto ambiental: cambio climático*

FESMEX y CEPAL afirman que el cambio climático representa un cambio estructural transcendental que está marcando el rumbo de las políticas de desarrollo productivo en el mundo. Estos procesos productivos intensivos en emisiones agravan la crisis climática y, al mismo tiempo, se ven afectados por los efectos del cambio climático. Las emisiones de gases de efecto invernadero, especialmente provenientes de actividades industriales y productivas, siguen en aumento, y la extracción de los recursos también ha aumentado de manera significativa. La ONU afirma que la extracción de recursos ha aumentado más del 300% desde 1970, esta extracción de recursos es responsable del 50% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero y más del 90% de la pérdida de biodiversidad y el estrés hídrico a nivel mundial (ONU, 2020.).

Al mismo tiempo, los efectos negativos del cambio climático están impactando significativamente las capacidades productivas de múltiples sectores económicos. Por ejemplo, el sector agrícola se ve gravemente afectado por eventos climáticos extremos, como sequías e inundaciones, mientras que la escasez de agua ejerce una presión adicional sobre industrias que dependen intensivamente de este recurso. Sin embargo, esta crisis también está impulsando la adopción de medidas hacia la sostenibilidad, incluida la transición hacia energías renovables y tecnologías más eficientes en el uso de recursos. En este sentido, el desarrollo de tecnologías para la eficiencia en el uso de recursos ofrece oportunidades para el crecimiento económico y la inserción en nuevos mercados, al tiempo que se trabaja en mitigar los impactos ambientales negativos.

*Cuadro 11 Perfil productivo de México y principales desafíos ambientales y sociales.*

**Recuadro 1. Perfil productivo de México y principales desafíos ambientales y sociales.**

Para comprender la dimensión social y ambiental del desarrollo productivo en México, resulta relevante analizar el perfil productivo del país, el cual ha ido cambiando a largo de las décadas. El perfil productivo de México ha evolucionado desde una predominancia agrícola a principios del siglo XX hacia una estructura económica diversificada, incluyendo sectores estratégicos como las industrias extractivas y una compleja industrialización, con un crecimiento destacado en el sector servicios (Ruiz, 2020).

Hasta fines de los años setenta se implementaron en México diversos esquemas de apoyo al desarrollo productivo como la protección arancelaria, la sustitución de importaciones, el apoyo a industrias nacientes, el impulso de empresas públicas productivas, entre otros. Sin embargo, a partir de la década de los ochenta, con la crisis económica de la época, y el auge de las políticas neoliberales que se revisaron en el capítulo 1 de esta tesis, la participación del Estado en la planeación del desarrollo industrial se redujo de manera considerable. Con ello, se dio un giro hacia políticas de mercado, se privatizaron empresas públicas y se abrió la economía al comercio y las inversiones, con el mercado como el principal mecanismo de asignación de recursos.

Actualmente, la matriz productiva del país se caracteriza por su enfoque en la maquila, la integración en cadenas globales de valor, un sector energético mayoritariamente basado en el petróleo y el crecimiento sostenido de las exportaciones agrícolas y manufactureras. Además, las actividades terciarias predominan en el panorama productivo mexicano, representando el 64% del PIB en 2020, seguidas por las

actividades secundarias con el 32%, y las primarias con el 4%(INEGI, 2021)<sup>7</sup>. Este perfil de inserción en cadenas globales de valor ha dado lugar a una plataforma exportadora basada en la industria automotriz, maquinaria y material eléctrico, así como en la exportación de aparatos electrónicos.



Sin embargo, este perfil plantea dos dilemas de sustentabilidad en el ámbito productivo mexicano (Kulfas, 2020). El primero se vincula con el impacto social y ambiental de la actividad productiva. El segundo está relacionado con el uso de los recursos naturales para actividades de exportación, cuya gestión y destino se definen principalmente en otros países y regiones.

En este contexto, el auge de prácticas extractivistas y estrategias de flexibilización laboral, dirigidas al ahorro de costos con fines competitivos, se colocan como los principales retos a abordar en una estrategia de cambio de perfil productivo con objetivos sociales y ambientales. Estas prácticas, al enfocarse en la maximización de beneficios a corto plazo, pueden exacerbar impactos negativos sobre la sociedad y el ambiente, por tanto, su abordaje resulta esencial para orientar el cambio hacia una estructura productiva más sostenible y socialmente inclusiva.

En la dimensión social, la desigualdad y la precariedad laboral son cuestiones centrales en el entramado productivo mexicano. La concentración de oportunidades en las zonas urbanas contrasta con la vulnerabilidad persistente en las áreas rurales, exacerbando las disparidades regionales entre el norte y el sur del país. Es precisamente en el sur donde se manifiesta de manera más aguda la desigualdad de oportunidades, evidenciada por los resultados más rezagados en áreas fundamentales como salud, educación e ingresos (Mazari & Ruiz, 2019).

Además, la brecha de género en las actividades económicas se manifiesta en la limitada participación de las mujeres, perpetuando estructuras que frenan el pleno desarrollo del potencial laboral femenino. La tasa de participación económica de las mujeres de 15 años

<sup>7</sup> Las actividades primarias incluyen entre otra, la agricultura, la explotación forestal, la ganadería, la pesca y la acuicultura. Las actividades secundarias incluyen la construcción, las industrias manufactureras, la distribución de energía eléctrica y el suministro de gas por ductos: Finalmente, las actividades terciarias incluyen e comercio, los servicios, las comunicaciones y los transportes.

y más es significativamente inferior a la de los hombres, registrando un 41.7% en comparación con el 74.2% (INEGI, 2022). Cabe destacar que la tasa de informalidad es más alta para las mujeres (54.8%) que para los hombres (48%) (INEGI, 2022), lo que subraya la vulnerabilidad laboral que enfrentan las mujeres.

En el ámbito ambiental, el perfil productivo de México se ve confrontado con desafíos críticos que demandan una reflexión detallada en el diseño de políticas públicas. La extracción y el agotamiento acelerado de recursos a causa de su sobreexplotación, impone una presión creciente sobre los ecosistemas, comprometiendo su capacidad de regeneración. El país ha perdido aproximadamente el 50% de sus ecosistemas naturales, principalmente en selvas húmedas y secas, pastizales y manglares (CONABIO, s. f.); factores como la sobreexplotación pesquera, la deforestación y la contaminación contribuyen a esta pérdida.

Paralelamente, la explotación de territorios para la instalación de infraestructuras industriales se asocia con conflictos socioambientales, dando lugar a tensiones entre comunidades locales y actores industriales. En México se registran 761 proyectos, obras y/o actividades extractivas que causan algún tipo de afectación socioambiental, originan algún hecho de violencia y/o detonan alguna acción colectiva. Estas afectaciones socioambientales están vinculadas en un 70% a proyectos de hiperurbanización y extractivismo minero y energético; el resto está asociado a proyectos de extractivismo agroindustrial, megainfraestructura y vías de comunicación y extracción hídrica (OSCA, 2022).

## 3.2 Metodología de análisis

### 3.2.1 Descripción de la metodología y del proceso de análisis

Este estudio tiene como objetivo realizar un análisis cualitativo del caso de estudio sobre el desarrollo productivo sostenible en México, centrado en las recomendaciones emitidas por la FES MEX y la CEPAL en el documento de política titulado “Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México”. Se busca examinar en qué medida las recomendaciones abordan aspectos clave del desarrollo productivo sostenible y cómo se relacionan con los marcos teóricos de ambas instituciones.

### *Preguntas de investigación.*

Las preguntas de investigación que guiarán el análisis cualitativo del caso de estudio son:

1. ¿En qué medida las recomendaciones de la CEPAL y FES MEX abordan aspectos clave del desarrollo productivo sostenible y cómo se relacionan con los marcos teóricos de ambas instituciones?
2. ¿En qué medida las recomendaciones adoptan el concepto de "sostenibilidad" en su enfoque hacia el desarrollo productivo?
3. ¿En qué medida las recomendaciones emitidas por FES MEX y la CEPAL para el desarrollo productivo sostenible en México priorizan aspectos económicos, sociales o ambientales?
4. ¿En qué medida se incorporan los planteamientos teóricos de la CEPAL y FES MEX sobre desarrollo social en las recomendaciones emitidas para el desarrollo productivo sostenible?
5. ¿En qué medida se incorporan los planteamientos teóricos de la CEPAL y FES MEX sobre desarrollo económico en las recomendaciones emitidas para el desarrollo productivo sostenible?
6. ¿En qué medida se incorporan los planteamientos teóricos de la CEPAL y FES MEX sobre protección ambiental en las recomendaciones para el desarrollo productivo sostenible?

### *Corpus de documentos.*

En este estudio se emplearán tres documentos clave que constituyen el corpus de análisis.

1. **Documento de Política "Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México"**: Este documento es el resultado del proyecto de cooperación internacional llevado a cabo por la FES MEX y la CEPAL. Contiene las recomendaciones y reflexiones obtenidas de las mesas de diálogo realizadas durante el proyecto.

2. **"Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad"**: Este documento representa el posicionamiento institucional de la CEPAL respecto al desarrollo productivo en la región de América Latina y el Caribe. Adoptado en 2022 por el Secretariado General de la CEPAL, proporciona un marco conceptual y estratégico para abordar los desafíos económicos, sociales y ambientales en la región.
3. **"Esto no da para más. hacia la transformación social-ecológica de América Latina"**: Elaborado por la Friedrich Ebert Stiftung FES, este documento presenta un marco teórico-conceptual que propone un nuevo paradigma y políticas públicas para la transformación social y ecológica en América Latina. Ofrece una perspectiva progresista sobre el desarrollo sostenible y busca orientar las acciones hacia un modelo más equitativo y sostenible.

#### *Metodología de análisis cualitativo.*

Para este estudio se emplea un método de análisis de contenido cualitativo. Se aplica esta metodología para analizar los documentos del corpus. El análisis se basa en un enfoque interpretativo para identificar patrones, tendencias y relaciones entre los datos textuales y su relación con los objetivos de la investigación.

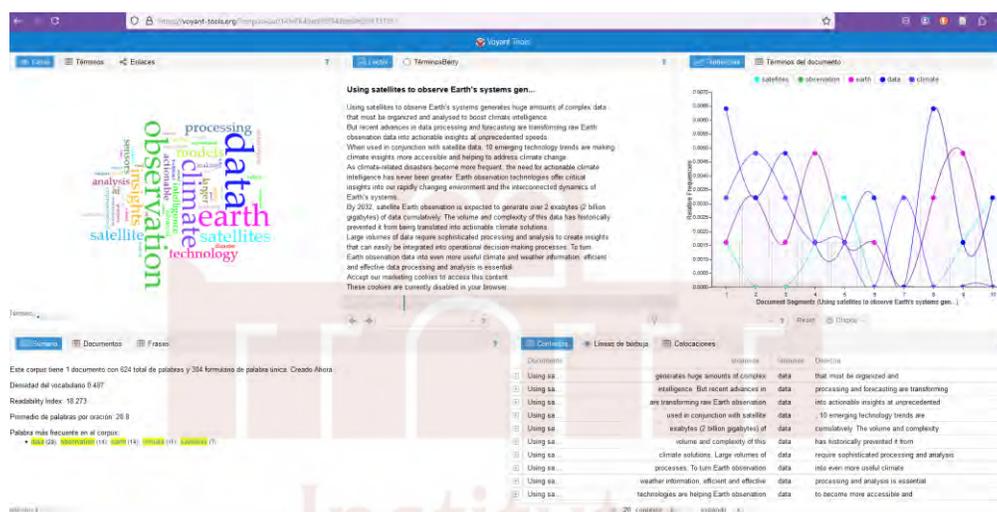
Se emplearán dos métodos para el análisis cualitativo del documento:

1. Análisis de contenido de texto mediante medición de frecuencias y tendencias en usos de palabras clave empleando la herramienta Voyant.
2. Análisis comparativo de las recomendaciones emitidas en el proyecto con los marcos teóricos sobre desarrollo productivo de la CEPAL y la FES para identificar áreas de congruencia y desviaciones.

En cuanto al análisis de contenido con Voyant, éste es un software de análisis de texto en línea y de código abierto para analizar y visualizar documentos textuales de manera interactiva. La herramienta proporciona una variedad de funciones, como

la identificación de palabras clave, la visualización de frecuencias de palabras, la generación de nubes de palabras y la creación de gráficos que muestran tendencias y patrones en el texto. Además, Voyant permite profundizar en el análisis explorando la relación entre palabras y conceptos dentro del corpus de documentos. Esta herramienta es útil para realizar análisis de contenido cualitativo y cuantitativo, así como para identificar tendencias emergentes y áreas temáticas clave en documentos textuales.

Ilustración 3 Panel de visualización de datos de Voyant, software libre de análisis de discurso.



Por otra parte, para el análisis comparativo, se realiza una revisión detallada de todos los documentos del corpus para listar todas las recomendaciones del proyecto relacionadas con las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo productivo sostenible. Las recomendaciones se clasifican en categorías y variables. Posteriormente se elaboran matrices que permiten comparar las recomendaciones clasificadas con los marcos teóricos identificados. Este análisis permite identificar la medida en que las recomendaciones del proyecto se alinean con los marcos teóricos de la CEPAL y la FES sobre la dimensión de la sostenibilidad en el desarrollo productivo.

## Proceso de análisis.

La metodología de análisis seguirá los pasos que se describen en la siguiente figura.

Figura 4 Proceso de análisis cualitativo del caso de estudio.



Fuente: Elaboración propia.

### 3.2.2 Definición de categorías temáticas y variables

La siguiente tabla presenta la estructura de categorías y variables de análisis para llevar a cabo un análisis de contenido cualitativo sobre el proyecto de cooperación sobre desarrollo productivo sostenible, centrándose en las recomendaciones emitidas por la FES MEX y la CEPAL. Cada categoría aborda aspectos clave sobre concepto de desarrollo sostenible, la integración de planteamientos teóricos y los enfoques específicos en la dimensión social, económica y ambiental del desarrollo sostenible. Las variables proporcionan un marco analítico para examinar cómo se abordan estos aspectos en las recomendaciones, a partir de ellas, se hará un análisis de la alineación con los marcos teóricos y la profundidad de las propuestas en cada dimensión del desarrollo productivo sostenible.

Cuadro 12 Definición de categorías y variables de análisis.

Categoría de análisis	Variables de análisis.
<p><b>1. Concepto de desarrollo productivo sostenible.</b></p>	<p><b>1.1</b> Uso y definición del término “sostenible” aplicado al desarrollo productivo.</p>
<p><b>2. Enfoque en la dimensión social del desarrollo sostenible.</b></p>	<p><b>2.1</b> Consideración de recomendaciones de equidad y justicia social.</p> <p><b>2.2</b> Consideración de recomendaciones para reducir la desigualdad económica y social.</p> <p><b>2.3</b> Consideración de recomendaciones para el bienestar social.</p>
<p><b>3. Enfoque en la dimensión económica del desarrollo sostenible</b></p>	<p><b>3.1</b> Consideración de recomendaciones para impulsar el crecimiento económico.</p> <p><b>3.2</b> Consideración de recomendaciones para promover el aumento de la productividad de sectores económicos.</p> <p><b>3.3</b> Consideración de recomendaciones para la creación de empleos.</p>

**4. Enfoque en la dimensión ambiental del desarrollo sostenible.**

**4.1** Consideración de recomendaciones para la mitigación de emisiones.

**4.2** Consideración de recomendaciones sobre prácticas sostenibles en la producción y el consumo.

**4.3** Consideración de recomendaciones sobre gestión de impactos ambientales.

En total se clasificaron 4 categorías para analizar la dimensión de sostenibilidad en los planteamientos de desarrollo productivo del corpus de documentos.

En cuanto a las variables, se han categorizado un total de 10. Cada variable tiene un código de identificación, el primer dígito se relaciona con la categoría de análisis y el segundo dígito se refiere al número de variable dentro de dicha categoría.

Por ejemplo, la variable 3.3 se refiere a la categoría 3 “Enfoque en la dimensión económica del desarrollo sostenible” y a la tercera variable de dicha categoría “Consideración de recomendaciones para la creación de empleos”.

*Codificación de datos.*

Para llevar a cabo la codificación de datos, se realizó un análisis exhaustivo de los tres documentos del corpus seleccionado. Este proceso permitió identificar los marcos teóricos y las recomendaciones específicas relacionadas con cada una de las variables y categorías de análisis definidas previamente. A través de la lectura detallada y la extracción de información relevante de estos documentos, se busca comprender cómo se abordan la dimensión de la sostenibilidad en los marcos de desarrollo productivo. Esta metodología permite una evaluación completa y sistemática de las perspectivas presentadas por la FES MEX y la CEPAL en relación con las recomendaciones para el desarrollo productivo sostenible en México.

### *Análisis y visualización de datos.*

Para el análisis y visualización de datos, se empleará la herramienta Voyant, la cual permitirá buscar coincidencias en el texto del documento de política "Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México" con las recomendaciones identificadas en la codificación de datos.

Para identificar las coincidencias, se utilizarán palabras clave asociadas a las recomendaciones codificadas, como "aumento de las exportaciones", "inversiones sostenibles", "creación de empleos", entre otras. Este enfoque permitirá detectar la presencia y frecuencia de las recomendaciones dentro del texto del documento de política, lo que proporcionará información valiosa sobre cómo se abordan estos temas en el documento y su relación con las recomendaciones identificadas en la codificación de datos.

### **3.3 Hallazgos del análisis.**

Esta sección presenta los resultados obtenidos a partir del análisis de contenido realizado en el documento de política sobre desarrollo productivo sostenible en México. Los resultados se presentan abordando cada una de las preguntas de investigación planteadas al inicio del capítulo:

1. ¿En qué medida las recomendaciones adoptan el concepto de "sostenibilidad" en su enfoque hacia el desarrollo productivo?
2. ¿Cómo se integran los planteamientos teóricos de la CEPAL y FES MEX sobre desarrollo social en las recomendaciones emitidas para el desarrollo productivo sostenible?
3. ¿En qué medida se incorporan los planteamientos teóricos de la CEPAL y FES MEX sobre desarrollo económico en las recomendaciones para el desarrollo productivo sostenible?
4. ¿Cómo se abordan los planteamientos teóricos de la CEPAL y FES MEX sobre protección ambiental en las recomendaciones para el desarrollo productivo sostenible?

Cada pregunta se aborda detalladamente, analizando los hallazgos obtenidos del análisis del documento de política y su relación con los marcos teóricos de la CEPAL y la FES MEX sobre desarrollo sostenible, económico, social y ambiental.

### 3.3.1 ¿En qué medida las recomendaciones adoptan el concepto de "sostenibilidad" en su enfoque hacia el desarrollo productivo?

#### **Análisis de frecuencia de palabras utilizando Voyant.**

Para evaluar en qué medida las recomendaciones adoptan el concepto de "sostenibilidad" en su enfoque hacia el desarrollo productivo, se utilizó la herramienta de análisis de textos Voyant. El proceso comenzó con la carga del documento "*Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México*" en la plataforma. Voyant permite visualizar las palabras más frecuentes en el texto mediante su función de "frecuencia de palabras" (Word Cloud), que fue utilizada para identificar los términos más repetidos y así establecer qué conceptos predominaban en el discurso del documento.

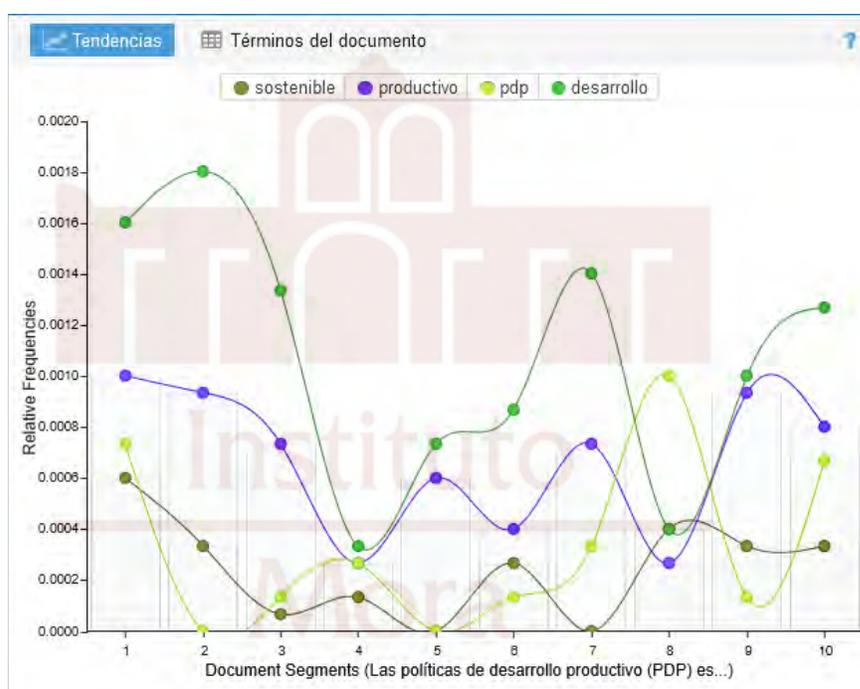
Se utilizó la función de "conteo de frecuencia de palabras" para analizar la presencia de los términos seleccionados. El resultado mostró que el término "desarrollo" apareció 161 veces, "productivo" 100 veces y "sostenible" solo 37 veces. Esta diferencia en las frecuencias indica una mayor concentración en el concepto de "desarrollo productivo" en sí mismo, mientras que la dimensión de sostenibilidad parece tener un rol secundario.

A través de la función de "búsqueda de frases" en Voyant, se analizaron las combinaciones de palabras. Descubrimos que la frase "desarrollo productivo sostenible" se utilizó solo 3 veces en el documento, mientras que "desarrollo productivo" se mencionó en 11 ocasiones. Además, el acrónimo "PDP" (relacionado con "desarrollo productivo") apareció en 51 ocasiones, reforzando el enfoque en la productividad económica frente a la sostenibilidad ambiental y social.

Este hallazgo destaca una tendencia hacia la priorización del término "desarrollo productivo" en el documento, así como la preferencia por utilizar el acrónimo "PDP". **Esto sugiere que el enfoque principal del documento está más orientado hacia la discusión y promoción de políticas y estrategias específicas relacionadas con el desarrollo productivo, en lugar de enfocarse explícitamente en la dimensión de sostenibilidad de dicho desarrollo.**

La siguiente gráfica muestra la frecuencia en el uso de la frase "desarrollo productivo sostenible" frente a la frase "desarrollo productivo":

Figura 5 Frecuencia uso de las frases "desarrollo productivo sostenible" y "desarrollo productivo".



### Frecuencia de uso de términos económicos, sociales y ambientales.

Además de analizar los términos "desarrollo", "productivo" y "sostenible", se realizó un análisis adicional para identificar la prevalencia de términos relacionados con las dimensiones económica, social y ambiental.

Para esto, se establecieron listas de términos clave correspondientes a cada una de estas dimensiones:

- **Económica:** términos como "económico" y "economía".

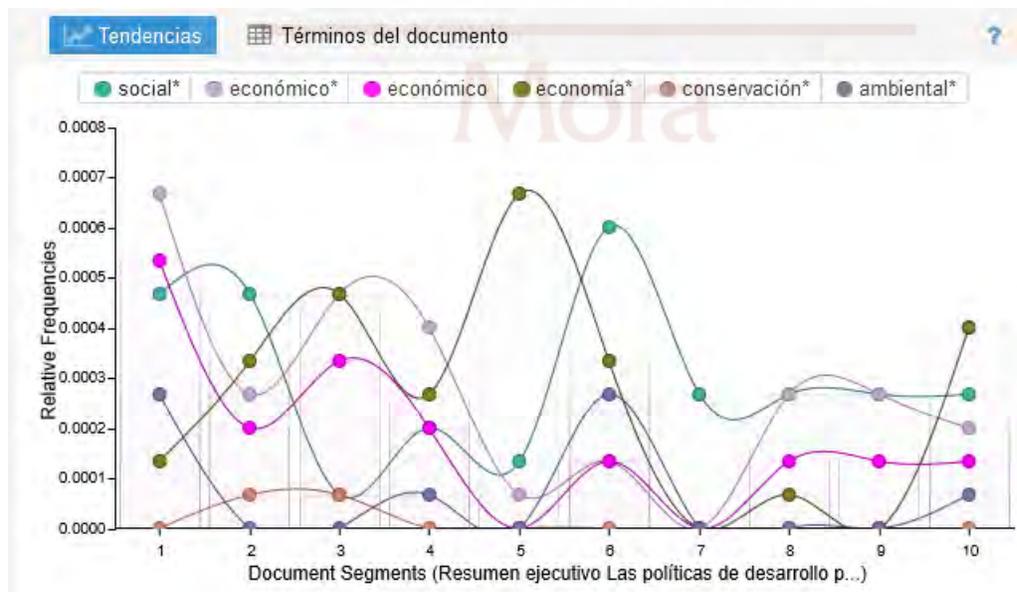
- **Social:** términos como "social", "equidad", "inclusión".
- **Ambiental:** términos como "ambiental", "mitigación", "conservación".

El análisis de frecuencia reveló que los términos relacionados con el ámbito económico predominan en el documento. Específicamente, "económico" aparece 41 veces y "economía" 40 veces, lo que indica un fuerte énfasis en la dimensión económica dentro del marco del desarrollo productivo.

En cuanto a los términos sociales, como "social", con una frecuencia de 45 apariciones, se observa una relevancia considerable, aunque menor en comparación con los términos económicos.

Por último, los términos relacionados con la dimensión ambiental, como "ambiental", "mitigación" y "conservación", presentan una frecuencia significativamente menor. Esto sugiere una menor atención o consideración hacia los aspectos ambientales en comparación con los términos económicos y sociales. Este patrón refuerza la conclusión de que el documento prioriza los aspectos económicos sobre los sociales y, en especial, sobre los ambientales.

Figura 6 Frecuencia uso palabras clave: social, económico, economía, conservación, ambiental.



**La mayor prevalencia de términos económicos, seguida por términos sociales y, en último lugar, términos ambientales, evidencia que el documento analizado, aunque reconoce la importancia de las tres dimensiones, tiende a priorizar el crecimiento económico.** Esto respalda la idea de que el enfoque de sostenibilidad es aún marginal en la agenda de desarrollo productivo en el marco de la cooperación internacional, con una clara inclinación hacia los resultados económicos.

### 3.3.2 ¿En qué medida se integran los planteamientos teóricos de la CEPAL y FES MEX sobre desarrollo social en las recomendaciones emitidas en el proyecto?

Para responder esta pregunta de investigación se emplea el segundo método de análisis cualitativo que consiste en un ejercicio comparativo de las recomendaciones emitidas en el documento “Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México” y se contrastan con las recomendaciones de la CEPAL y la FES en el corpus de documentos seleccionado para esta investigación.

Para esta pregunta de investigación se analiza la categoría 2 “Enfoque en la dimensión social del desarrollo sostenible” que consta de tres variables:

- 2.1 Consideración de recomendaciones de equidad y justicia social.
- 2.2 Consideración de recomendaciones para reducir la desigualdad económica y social.
- 2.3 Consideración de recomendaciones para el bienestar social.

Para identificar las recomendaciones para cada variable se, se revisaron los tres documentos del corpus y se clasificaron de acuerdo con las categorías y variables. A continuación, se presenta la matriz resultante de dicho análisis:

Cuadro 13 Matriz de análisis comparativo sobre la dimensión social del desarrollo productivo sostenible.

Variable	Recomendaciones proyecto FES-CEPAL	Recomendaciones marco CEPAL	Recomendaciones marco FES.
<b>2.1 Consideración de recomendaciones de equidad y justicia social</b>	Anticipar posibles conflictos redistributivos de la implementación de políticas industriales verticales.	Políticas de regulación laboral	Derecho a formar sindicatos
	Inclusión laboral de mujeres y jóvenes	Inclusión mujeres y jóvenes	Derechos cívicos y contra todo trato arbitrario y discriminación.
	Proceso de mejora de los derechos laborales.	Inclusión laboral para personas migrantes	Imposibilidad de renunciar al descanso y la vacaciones
			Planes de reinserción en caso de despido
			Derecho a huelga
			Pago mayor sustancial por horas extraordinarias
<b>2.2 Consideración de recomendaciones para reducir la desigualdad económica y social</b>	Cierre de brechas regionales de desarrollo.	Políticas de redistribución del ingreso.	Flujos regulados de ingresos del trabajo y del capital y reforzamiento de ingresos de la economía social.
	Política fiscal progresiva.	Políticas fiscales redistributivas.	Tributación progresiva para provisión de bienes de uso colectivo.
			Ingreso básico universal
			Políticas antimonopolio y de desconcentración.
<b>2.3 Consideración de recomendaciones para el bienestar social.</b>	Proceso de mejora las prestaciones de los trabajadores.	Sistemas universales de protección social (salud, pensiones, seguro de desempleo)	Seguridad social en empleo, salud y pensiones
	Sistemas de cuidados.	Sistemas integrales de cuidados.	Economía de cuidados.
		Reducción de rezago educativo	

Fuente: Elaboración propia.

### *Interpretación de resultados.*

Se observan coincidencias relevantes en las recomendaciones emitidas por el proyecto conjunto FES-CEPAL principalmente en tres ámbitos de la dimensión social del desarrollo sostenible aplicada al desarrollo productivo:

1. Inclusión laboral.
2. Sistemas de cuidados.
3. Política fiscal progresiva.

En el ámbito de la inclusión laboral, las recomendaciones de los tres documentos del corpus enfatizan la inclusión laboral de mujeres y jóvenes y señalan la importancia de abordar las desigualdades de género y edad en el mercado laboral.

Destaca la coincidencia en la importancia que señalan estos documentos acerca de desarrollar sistemas de cuidados integrales. Estas recomendaciones subrayan la necesidad de atender las tareas de cuidado de infancias, personas adultas mayores y otras personas dependientes para promover la equidad social y económica de manera estructural. Al mismo tiempo, reconocen que las tareas de cuidados son un elemento relevante para tener condiciones de empleo más equitativas.

Finalmente, las políticas fiscales son un tema de coincidencia. Si bien, este tema se menciona sólo de manera general, este tipo de políticas hacen referencia a un sistema de impuestos y gastos públicos diseñado para reducir la desigualdad económica mediante la aplicación de tasas impositivas que aumentan con los niveles de ingresos o riqueza. Además, el componente redistributivo de este tipo de política fiscal se enfoca en canalizar la recaudación progresiva en programas y servicios públicos que beneficien a los sectores pobres o vulnerables de la población.

En cuanto a diferencias en los enfoques de las recomendaciones, se observan rutas distintas en los siguientes temas:

1. Seguridad social integral.
2. Derechos cívicos y laborales.

Las recomendaciones del proyecto conjunto FES-CEPAL comprenden las prestaciones laborales como un proceso de mejora conforme los empleos avanzan en nivel de profesionalización. Es decir, empleos con mayor grado técnico tendrán mayor calidad en las prestaciones laborales. Por su parte, las recomendaciones del marco teórico de la CEPAL comprenden la seguridad social como un sistema universal, es decir, que debe beneficiar a todas las personas, independientemente del grado de tecnificación de los empleos. En esta tarea se le atribuye un rol relevante al Estado para proveer dichos servicios con corresponsabilidad de los empleadores. Del mismo modo, el planteamiento teórico de la FES comparte el enfoque universal de la seguridad social, incluida la salud, pensiones y desempleo.

Otra diferencia relevante es la cuestión de los derechos cívicos y laborales. El marco teórico de la FES pone un fuerte énfasis en estos derechos, como el derecho a huelga, el derecho irrenunciable a vacaciones y días de descanso y la remuneración justa por horas extra trabajadas. En cuanto a los derechos cívicos, el marco de la FES resalta el derecho a recibir tratos igualitarios sin discriminación en el entorno laboral. Estos temas no fueron incluidos de manera explícita en las recomendaciones del proyecto conjunto FES-CEPAL, pues sólo se mencionan de manera general y con un enfoque que sugiere un proceso gradual de mejora que podría considerarse ambiguo.

Las recomendaciones del proyecto FES-CEPAL están alineadas con los marcos teóricos de la CEPAL y FES en varios aspectos clave, particularmente en la inclusión laboral, la equidad fiscal y los sistemas de cuidados. Sin embargo, las recomendaciones del FES-CEPAL son más prácticas y orientadas a la implementación, mientras que los documentos teóricos de CEPAL y FES

proporcionan una visión más amplia y detallada de los derechos y políticas necesarias para un desarrollo social sostenible.

Las diferencias identificadas resaltan áreas donde el proyecto FES-CEPAL podría beneficiarse de incorporar recomendaciones más específicas y detalladas de la CEPAL y FES, como la inclusión de una economía de cuidados más integral, políticas detalladas de redistribución del ingreso y un enfoque más robusto en los derechos laborales y cívicos. Esto puede proporcionar una hoja de ruta más completa y equitativa para el desarrollo productivo sostenible en México.

### 3.3.3 ¿En qué medida se incorporan los planteamientos teóricos de la CEPAL y FES MEX sobre desarrollo económico en las recomendaciones emitidas en el proyecto?

Del mismo modo que la pregunta de investigación anterior, esta sección emplea el segundo método de análisis cualitativo que consiste en un ejercicio comparativo de las recomendaciones emitidas en el documento “Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México” y se contrastan con las recomendaciones de la CEPAL y la FES en el corpus de documentos seleccionado para esta investigación.

Para esta pregunta de investigación se analiza la categoría 3 “Enfoque en la dimensión económica del desarrollo sostenible” que consta de tres variables:

3.1 Consideración de recomendaciones para impulsar el crecimiento económico.

3.2 Consideración de recomendaciones para promover el aumento de la productividad de sectores económicos.

3.3 Consideración de recomendaciones para la creación de empleos.

Para identificar las recomendaciones para cada variable, se revisaron los tres documentos del corpus y se clasificaron de acuerdo con las categorías y variables. A continuación, se presenta la matriz resultante de dicho análisis:

Cuadro 14 Matriz de análisis comparativo sobre la dimensión económica del desarrollo productivo sostenible.

Variable	Recomendaciones proyecto FES-CEPAL	Recomendaciones marco CEPAL	Recomendaciones marco FES.
<b>3.1 Consideración de recomendaciones para impulsar el crecimiento económico.</b>	Reactivación de la inversión pública y privada.	Aumento de las exportaciones	Aumento de los factores de bienestar y decrecimiento de factores dañinos.
	Creación de nuevos productos y procesos tecnológicos.	Gran impulso de inversiones sostenibles	Producción pública de alta productividad de bienes y servicios.
	Fortalecimiento de las cadenas de valor.	Fomento a la inversión privada	Producción privada de alta productividad de bienes y servicios.
	Apoyo a la innovación en el sector productivo.	Incremento de la inversión pública	Flujos de inversión sostenible en circuitos de cadenas globales y regionales de producción.
	Participación del sector privado.	Fortalecimiento de cadenas productivas.	Transferencia de tecnología.
		Fortalecimiento de la competitividad de las PYMES	
		Atracción de Inversión Extranjera Directa	
		Canalización del financiamiento internacional para el desarrollo.	
<b>3.2 Consideración de recomendaciones para promover el aumento de la productividad de sectores económicos.</b>	Impulsar iniciativas de clúster.	Ampliar industria manufacturera de la salud.	Repensar y potenciar el sector de los servicios.
	Transitar hacia actividades productivas de mayor contenido tecnológico.	Inversiones para la transformación digital.	Transferencia tecnológica para manufacturas.
	Priorización de sectores económicos.	Diversificación productiva con mayor contenido tecnológico	
<b>3.3 Consideración de recomendaciones para la creación de empleos.</b>	Reentrenamiento de la fuerza de trabajo para empleos de alto nivel.	Creación de empleos formales de mayor productividad.	Creación de empleos decentes.

Fuente: Elaboración propia.

## *Interpretación de resultados.*

El análisis arroja coincidencias relevantes en las recomendaciones emitidas por el proyecto conjunto FES-CEPAL principalmente en cuatro ámbitos:

1. Fomento a la inversión pública y privada.
2. Fortalecimiento de las cadenas de valor.
3. Innovación y tecnología.
4. Creación de empleos de calidad.

Todas las fuentes coinciden en que tanto la inversión pública como la privada son esenciales para impulsar el desarrollo productivo. La inversión pública es vista como un motor clave para proyectos de infraestructura y servicios públicos, mientras que la inversión privada se considera crucial para la innovación, el desarrollo tecnológico y la expansión del sector productivo. Asimismo, existe un consenso sobre la importancia de fortalecer las cadenas de valor como un componente clave para aumentar la competitividad, la productividad económica y la inserción en mercados globales. Mejorar las cadenas de valor implica integrar mejor las actividades productivas, desde la producción hasta la distribución, y fomentar la cooperación entre diferentes actores económicos.

Otra coincidencia relevante es el papel de la tecnología y la innovación. Los tres enfoques coinciden en la necesidad de transitar hacia un aparato productivo de mayor contenido tecnológico. Además, abogan por una transformación digital que abarque diversas industrias, desde la manufactura hasta los servicios. El proyecto conjunto FES-CEPAL promueve la participación del sector privado en la innovación y la tecnología, así como la creación de clústeres que faciliten la transferencia de tecnología entre empresas y sectores. La CEPAL menciona la atracción de inversión extranjera directa (IED) como un medio para canalizar tecnología y conocimientos avanzados hacia la economía local. Además, se enfatiza la importancia de la canalización del financiamiento internacional para proyectos de desarrollo tecnológico. Por su parte, El marco teórico de la FES incluye la transferencia tecnológica como un componente clave para el desarrollo productivo.

De la mano de la innovación y el desarrollo tecnológico, los tres enfoques coinciden con la generación de empleos de calidad, como resultado de industrias más tecnificadas. Existe un consenso sobre la necesidad de capacitar y reentrenar a la fuerza laboral para que pueda adaptarse a los avances tecnológicos. La inversión en educación y capacitación es vista como fundamental para asegurar que los trabajadores puedan participar activamente en una economía cada vez más tecnológica.

En cuanto a las diferencias en los enfoques, destacan dos ámbitos.

1. Impulso a inversiones sostenibles.
2. Priorización de sectores.

La primera diferencia es clave para abordar la sostenibilidad en el desarrollo productivo. Mientras los marcos de la CEPAL y la FES tienen enfoques explícitos acerca de las inversiones sostenibles mediante un “gran impulso y coordinación de las inversiones en sectores sostenibles” o “aumento de los factores en sectores de protección ambiental y disminución de sectores dañinos a ambiente”, el proyecto conjunto FES-CEPAL no aborda este tema. Esta falta de inclusión en el tema es significativa puesto que la recomendación sobre atracción de inversiones expresada de manera general, podría continuar una trayectoria de inversión en sectores intensivos en uso de recursos o generación de emisiones. Mientras que un enfoque en inversión sostenible implica una planeación de las inversiones alineada con objetivos ambientales y sociales.

Finalmente, la priorización de sectores se aborda de manera distinta en las tres fuentes. Esta diferencia puede explicarse por el alcance del análisis, ya que el proyecto conjunto FES-CEPAL se orienta a México y el enfoque de CEPAL y de la FES (respectivamente) son regionales. Mientras el proyecto conjunto FES-CEPAL destaca los sectores de las manufacturas con potencial de tecnificación en México, el enfoque de la CEPAL identifica oportunidades en el sector farmacéutico y de salud; a su vez, el enfoque de la FES identifica oportunidades en el sector de los servicios.

### 3.3.4 ¿En qué medida se incorporan los planteamientos teóricos de la CEPAL y FES MEX sobre conservación ambiental en las recomendaciones emitidas en el proyecto?

Para el análisis de esta pregunta de investigación también se emplea el segundo método de análisis cualitativo que consiste en un ejercicio comparativo de las recomendaciones emitidas en el documento “Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México” y se contrastan con las recomendaciones de la CEPAL y la FES en el corpus de documentos seleccionado para esta investigación.

Para esta pregunta de investigación se analiza la categoría 4 “Enfoque en la dimensión ambiental del desarrollo sostenible” que consta de tres variables:

4.1 Consideración de recomendaciones para la mitigación de emisiones.

4.2 Consideración de recomendaciones sobre prácticas sostenibles en la producción y el consumo.

4.3 Consideración de recomendaciones sobre gestión de impactos ambientales.

Para identificar las recomendaciones para cada variable, se revisaron los tres documentos del corpus y se clasificaron de acuerdo con las categorías y variables. A continuación, se presenta la matriz resultante de dicho análisis:

Cuadro 15 Matriz de análisis comparativo sobre la dimensión ambiental del desarrollo productivo sostenible.

Variable	Recomendaciones proyecto FES-CEPAL	Recomendaciones marco CEPAL	Recomendaciones marco FES.
<b>Consideración de recomendaciones para la mitigación de emisiones.</b>	Tránsito del aparato productivo basado en combustibles fósiles hacia utilización de renovables.	Transformación de la matriz energética mediante energías renovables.	Transición hacia energías renovables.
		Movilidad sostenible	Proceso de reindustrialización limpia
			Reducción de la huella ecológica de la actividad industrial.
<b>Consideración de recomendaciones sobre prácticas sostenibles en la producción y el consumo</b>	Promover una economía baja en emisiones.	Impulso a la economía circular	Industria de baja huella ecológica y encadenamiento productivo.
	Expansión de actividades económicas sostenibles y regenerativas.	Impulso a la bioeconomía	Armonización del consumo con el buen vivir.
			Desincentivar el uso del automóvil individual en favor del transporte público
			Reducción del consumo de carne.
			Reducción de consumo de alimentos industrializados.
			Reglamentación de empaques y etiquetados de alimentos.
			Productos duraderos, reparables y reciclables.
<b>Consideración de recomendaciones sobre gestión de impactos ambientales</b>	Gestión participativa del territorio para evitar conflictos socioambientales.	Internalización de externalidades mediante regulación	Sanciones tributarias, restricciones y prohibiciones de procesos y productos nocivos.
		Eliminación progresiva de subsidios a combustibles fósiles	Criterios económicos, ambientales y sociales para planificar la inversión extractiva.
		Aumento gradual de impuestos a emisiones y otros contaminantes	Participación ciudadana y derecho a la consulta previa de las comunidades rurales y pueblos indígenas.
		Aplicación de criterios ambientales a inversiones	Ordenamiento de los usos del territorio.
		Nueva gobernanza de recursos naturales	

Fuente: Elaboración propia.

### *Interpretación de resultados.*

El análisis muestra que el proyecto conjunto FES-CEPAL aborda el enfoque ambiental de manera muy general y superficial, al emitir únicamente 4 recomendaciones; a su vez, las recomendaciones son generales y carecen de detalles específicos sobre cómo implementarlas. En comparación, los documentos de la CEPAL y la FES ofrecen un conjunto más robusto y detallado de directrices, cubriendo una gama más amplia de aspectos ambientales para la transición hacia una economía baja en carbono y la gestión sostenible de los recursos naturales

En cuanto a las coincidencias, sólo se identificó el rubro de las energías renovables. Los tres enfoques enfatizan la necesidad de transitar de energía generada a partir de combustibles fósiles hacia fuentes renovables. Identifican que esta transición genera beneficios ambientales, pero también puede significar oportunidades para el desarrollo productivo, como la generación de industrias orientadas a la energía renovable, la creación de empleos en este sector y la atracción de inversiones de mayor grado tecnológico que priorizan el uso de este tipo de energía.

Las recomendaciones en el rubro de prácticas sostenibles en la producción y consumo sostenible son prácticamente ausentes en el documento del proyecto conjunto FES-CEPAL, en el que, si bien se reconoce la necesidad de transitar a una economía baja en carbono, no se mencionan recomendaciones o medidas para lograrlo. El enfoque de la FES es significativamente más integral en este sentido; sus recomendaciones abordan aspectos como el transporte, el consumo de carne, la durabilidad de los productos, así como el empaquetado y distribución.

Finalmente, en el rubro de la gestión de impactos ambientales, el proyecto conjunto FES-CEPAL también es muy general en su recomendación. Este proyecto plantea la gestión participativa del territorio para evitar posibles conflictos socioambientales. Por su parte, el planteamiento de la CEPAL es más integral, pues emite recomendaciones relacionadas con impuestos ambientales, regulaciones para reducir externalidades ambientales, e incluso plantea una nueva gobernanza

para los recursos naturales. El enfoque de la FES también es más integral y plantea recomendaciones para implementar sanciones tributarias frente a externalidades ambientales, la planeación de las inversiones con componentes ambientales y sociales, el ordenamiento territorial y la participación ciudadana.

Estos resultados sugieren que el tema ambiental tuvo una menor preponderancia en el proceso del proyecto conjunto FES-CEPAL. La limitada alineación de las recomendaciones del proyecto con los marcos de la FES y la CEPAL podrían subsanarse mediante una mayor apertura del diálogo en torno al tema ambiental, apoyándose de los marcos teóricos de estas organizaciones. Estos marcos teóricos proporcionan una buena base de recomendaciones que podrían integrarse a la hoja de ruta que la cooperación internacional plantea para México.

### **Conclusiones del capítulo.**

El argumento central de esta tesis busca evidenciar que la dimensión de la sostenibilidad en el desarrollo productivo representa un reto en la práctica. A lo largo de esta disertación he argumentado que la cuestión del crecimiento económico sigue siendo central y que las cuestiones ambientales y sociales no se abordan con la misma relevancia, sino que se presentan como cuestiones secundarias. El análisis de este caso de estudio permite observar que, efectivamente, la dimensión de la sostenibilidad es un tema que no permea en la práctica del desarrollo productivo sostenible.

Los resultados del análisis cualitativo del documento “Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México”, evidencian que este documento de recomendaciones de la cooperación internacional se centra en la discusión y promoción de políticas y estrategias específicas relacionadas con el desarrollo productivo, sin dar una atención explícita a la dimensión de la sostenibilidad de dicho desarrollo. Esto implica que el enfoque del documento está más orientado hacia los aspectos económicos del desarrollo, relegando los aspectos sociales y ambientales a un segundo plano.

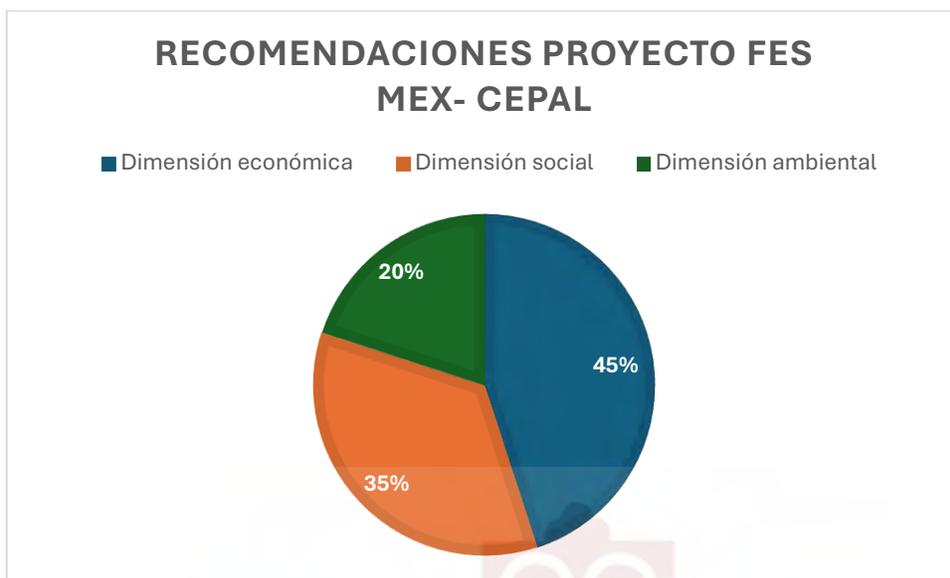


El análisis de contenido utilizando la herramienta Voyant presenta resultados claros de cómo los aspectos económicos del desarrollo productivo son recurrentes y constituyen un tema central en todo el documento, mientras que los aspectos sociales y ambientales son abordados de manera más puntual y no están integrados de manera transversal en el análisis o las recomendaciones. Esta falta de integración es relevante porque puede limitar la efectividad de las políticas propuestas para abordar de manera holística los desafíos del desarrollo productivo sostenible, ya que no se consideran adecuadamente las interconexiones entre los aspectos económicos, sociales y ambientales.

Por otra parte, el análisis comparativo reveló diferencias significativas en cuanto a la amplitud y profundidad de las recomendaciones entre los marcos teóricos de la FES y la CEPAL, en contraste con las recomendaciones emitidas por el proyecto conjunto FES-CEPAL para México. Mientras que los documentos de la CEPAL y la FES presentan recomendaciones más detalladas y específicas que abordan una variedad de aspectos económicos, sociales y ambientales, el proyecto conjunto FES-CEPAL se centra en gran medida en recomendaciones económicas, relegando los aspectos sociales y ambientales a un segundo plano.

A nivel cuantitativo, se observa una clara disparidad en la cantidad de recomendaciones emitidas para cada dimensión del desarrollo. Se identificaron 9 recomendaciones relacionadas con el desarrollo económico, 7 relacionadas con el desarrollo social y solo 4 recomendaciones en el tema ambiental. Esta diferencia cuantitativa refleja una priorización del enfoque económico en el proyecto conjunto FES-CEPAL, lo que sugiere que las consideraciones sociales y ambientales pueden no haber recibido la misma atención o importancia en el proceso de formulación de políticas.

Figura 7 Gráfico de la distribución de recomendaciones económicas, sociales y ambientales en el proyecto conjunto FES MEX-CEPAL



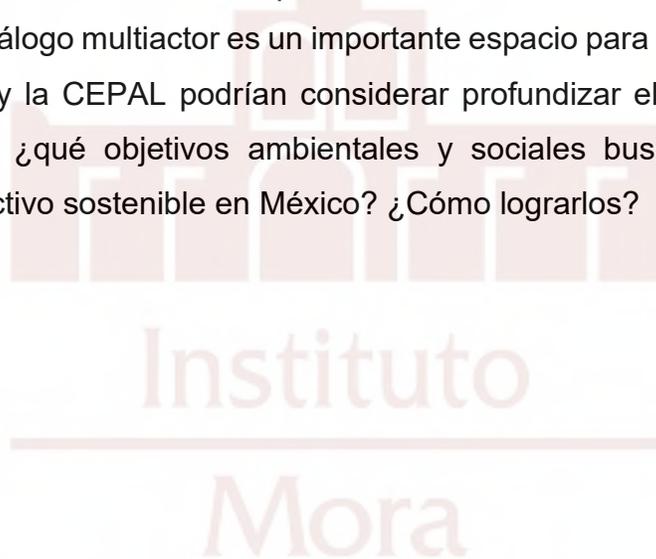
En conclusión, el análisis combinado de los resultados obtenidos a través del uso de la herramienta Voyant y del análisis comparativo de los documentos del corpus revela importantes aspectos sobre el enfoque y la profundidad de las recomendaciones emitidas por el proyecto conjunto FES-CEPAL para el desarrollo productivo sostenible en México. Si bien el análisis de Voyant proporcionó una visión general de la frecuencia de términos clave en el documento, el análisis comparativo permitió una evaluación más detallada y crítica de la naturaleza y el alcance de las recomendaciones.

Se evidenció una clara priorización del enfoque económico en contraste con aspectos sociales y ambientales, lo que sugiere la necesidad de una mayor integración y equilibrio entre estas dimensiones en las políticas de desarrollo productivo. Estos hallazgos subrayan la importancia de considerar de manera integral los aspectos económicos, sociales y ambientales para lograr una integración de la dimensión de la sostenibilidad en el desarrollo productivo de México.

Estos hallazgos son relevantes y pueden aportar a la reflexión de la práctica de la cooperación internacional. Como es bien conocido, las recomendaciones de la cooperación internacional buscan impulsar el desarrollo de políticas que apoyen

al desarrollo de los países receptores. En este sentido, el abordaje laxo de las cuestiones ambientales y sociales pueden tener implicaciones negativas en el diseño de las políticas. Por ejemplo, en el establecimiento de objetivos. Es claro que el objetivo del desarrollo productivo es el crecimiento económico y el objetivo de aumentar las capacidades productivas, pero ¿cuáles son los objetivos ambientales? ¿a qué debería aspirar una política de desarrollo productivo? ¿cuáles serían los indicadores? Del mismo modo, en la dimensión social ¿qué objetivos se deberían plantear y qué indicadores?

Considero que el documento de recomendaciones deja muchas preguntas abiertas en torno a cómo comprender, asimilar y poner en práctica la dimensión de la sostenibilidad en el desarrollo productivo. Pero también encuentro que el mecanismo de diálogo multiactor es un importante espacio para la reflexión. En este sentido, la FES y la CEPAL podrían considerar profundizar el diálogo y plantear preguntas como ¿qué objetivos ambientales y sociales busca una política de desarrollo productivo sostenible en México? ¿Cómo lograrlos?



## Conclusiones de la tesis

El foco de esta tesis se centró en analizar la dimensión de la sostenibilidad en el desarrollo productivo y cómo la cooperación internacional aborda el dilema entre la ampliación de las capacidades productivas de las economías, con el deterioro ambiental y la desigualdad social. Mi argumento central en estas páginas ha buscado evidenciar que la sostenibilidad es un enfoque que no permea de manera integral en la práctica del desarrollo productivo y que el enfoque sigue priorizando el crecimiento económico, dejando cuestiones ambientales y sociales como tareas secundarias o efectos colaterales.

Al inicio de esta investigación me planteé preguntas de investigación que han podido ser respondidas a lo largo de estos tres capítulos. La primera pregunta que planteé en esta investigación fue conocer cómo se integran los dilemas económicos, ambientales y sociales en las políticas de desarrollo productivo promovidas por la cooperación internacional. Para responder, se analizaron los enfoques de UNIDO, CEPAL y OCDE y **se evidenció que los tres organismos tienen enfoques distintos, pero que coinciden en colocar al crecimiento económico como un tema central, argumentando que la condición del crecimiento económico es una condición necesaria para poder avanzar en metas sociales y ambientales.**

Estos análisis confirman que el crecimiento económico es el tema central en los planteamientos de desarrollo productivo sostenible de la cooperación internacional. A lo largo del tiempo, estos enfoques han evolucionado, incorporando nuevas temáticas como la inclusión social, la erradicación de la pobreza y la protección ambiental. Sin embargo, estas problemáticas se abordan principalmente como requisitos previos para continuar con el objetivo primordial del crecimiento económico. Si bien estas organizaciones mencionan la necesidad de un "cambio económico estructural", ello se refiere principalmente a los ajustes necesarios para

que las actividades manufactureras adquieran un mayor contenido tecnológico, y para que las economías en desarrollo cuenten con las capacidades productivas requeridas para aumentar su participación en la producción industrial mundial total.

En la tesis se analizó la dimensión de sostenibilidad en el desarrollo productivo y se evidenció que este paradigma ha marcado un cambio significativo en las estrategias adoptadas por las organizaciones de cooperación internacional. Las organizaciones analizadas en la tesis reconocen la importancia de integrar las dimensiones social y ambiental en el desarrollo productivo y han planteado preguntas clave como si es posible crecer con equidad, se cuestionan qué tipo de crecimiento puede generar riqueza y bienestar mientras se respeta el medio ambiente y también indagan sobre maneras de desacoplar el crecimiento económico del uso intensivo de los recursos naturales.

Si bien estos cuestionamientos son relevantes, se observa que el crecimiento económico sigue siendo el objetivo central en los planteamientos de desarrollo productivo de estas organizaciones. **Si bien CEPAL y UNIDO sugieren un "cambio de paradigma" hacia un desarrollo más equitativo y sostenible, este cambio no parece implicar una alteración en el objetivo principal del crecimiento económico, sino más bien una adaptación para abordar las dimensiones sociales y ambientales del desarrollo sin obstaculizar el crecimiento económico.**

En cuanto a la dimensión ambiental, se observan dos enfoques principales: el desacoplamiento y el crecimiento verde. El desacoplamiento implica reducir el uso de recursos naturales y las emisiones de contaminantes sin afectar el crecimiento económico, mientras que el crecimiento verde busca reducir las presiones ambientales de manera costo-efectiva. Ambos enfoques resaltan la importancia de la tecnología en los procesos industriales como un factor clave para lograr estos objetivos, lo que requiere inversiones significativas para promover actividades industriales más eficientes desde el punto de vista tecnológico y ambiental.

Por otro lado, la dimensión social se aborda desde dos perspectivas principales: la inclusión e igualdad, defendida por CEPAL y UNIDO, y la eficiencia económica para generar beneficios sociales, promovida por la OCDE. El primero implica acciones redistributivas del Estado para abordar las desigualdades y garantizar que los beneficios del crecimiento económico sean equitativamente distribuidos, mientras que el segundo implica la gestión estatal de las externalidades sociales generadas por la transición hacia actividades económicas intensivas en tecnología.

La otra pregunta de investigación clave de esta tesis fue conocer si la dimensión de la sostenibilidad permea en la praxis de la cooperación internacional que promueve el desarrollo productivo sostenible. Al respecto, **el análisis del caso de estudio del proyecto conjunto de la CEPAL y la FES-MEX para el desarrollo de una política de desarrollo productivo sostenible en México, evidenció una clara priorización del enfoque económico en contraste con aspectos sociales y ambientales, lo que sugiere la necesidad de una mayor integración y equilibrio entre estas dimensiones en las políticas de desarrollo productivo.** Estos hallazgos subrayan la importancia de considerar de manera integral los aspectos económicos, sociales y ambientales para lograr una integración de la dimensión de la sostenibilidad en el desarrollo productivo.

**En síntesis, este trabajo de investigación arroja dos resultados principales:**

1. Los marcos teóricos de desarrollo productivo sostenible propuestos por los organismos de cooperación internacional analizados siguen priorizando el crecimiento económico sobre las cuestiones ambientales y sociales. Aunque se utiliza el término 'sostenible', la dimensión de sostenibilidad no se integra de manera transversal, lo que refleja un enfoque predominantemente orientado al crecimiento económico.
2. La dimensión de la sostenibilidad tampoco permea de manera efectiva en la práctica de la cooperación internacional que promueve el desarrollo productivo sostenible. Esto se debe a que los marcos teóricos, al centrarse en el crecimiento económico, influyen directamente en la implementación de

políticas y proyectos, dejando las cuestiones ambientales y sociales en un segundo plano o como objetivos secundarios.

Estos hallazgos son de gran relevancia para la cooperación internacional, ya que subrayan la necesidad urgente de profundizar en el diálogo y la reflexión sobre las dimensiones ambientales y sociales del desarrollo productivo. **La falta de un enfoque integral hacia la sostenibilidad, tanto en los marcos teóricos como en la praxis, pone en evidencia que, sin una comprensión más profunda de estos aspectos, la cooperación internacional corre el riesgo de avanzar sin metas claras relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo social, sin objetivos definidos ni indicadores que midan el impacto en términos de sostenibilidad.** Este vacío es particularmente preocupante en el contexto del cambio climático, dado que la dimensión industrial es clave para enfrentarlo. Sin una transformación profunda en la manera en que se abordan estas cuestiones, los esfuerzos por integrar la sostenibilidad en el desarrollo productivo seguirán siendo insuficientes y descoordinados, limitando el potencial de la cooperación internacional para promover un desarrollo verdaderamente sostenible.

Además de responder las preguntas de investigación, el proceso investigativo en esta tesis ha permitido tener una amplia comprensión del concepto y la práctica del desarrollo productivo sostenible en el marco de la cooperación internacional. En este sentido, presento 10 conclusiones clave que buscan aportar al debate de la dimensión de la sostenibilidad en el desarrollo productivo:

1. **Desarrollo productivo, industrialización, desarrollo industrial y política industrial no son lo mismo.** El concepto “desarrollo productivo” refleja un posicionamiento epistemológico estructuralista, basado en la teoría de la dependencia que describe un orden económico de centro y periferia. El objetivo del desarrollo productivo es “salir de la condición periférica” y buscar un orden económico más justo, en términos de inserción en la economía global.

2. **La dimensión de “sostenibilidad” que se agrega al concepto de desarrollo productivo, refleja los postulados de la corriente del ambientalismo moderado.** Este enfoque, respaldado por las Naciones Unidas sostiene que es posible generar un tipo de crecimiento económico que sea sensible con los límites ambientales y sociales, que gestione los impactos negativos de la degradación ambiental y que promueva la inclusión social para reducir las brechas de desigualdad y eliminar la condición de pobreza.
3. **El desarrollo productivo sostenible es un tema que está de regreso en la agenda de la cooperación internacional.** A partir de la década de los ochenta, con la influencia del neoliberalismo y los postulados del Consenso de Washington, la cooperación internacional se enfocó a promover políticas de liberalización de los mercados y la reducción de la participación del Estado en la planeación de la economía. A partir de la crisis de 2008 hay un interés renovado por el desarrollo productivo; este interés se explica por cuestiones geopolíticas de la reconfiguración de las economías emergentes como China e India, pero también por presiones ambientales vinculadas con el cambio climático y sociales como la persistente desigualdad y pobreza.
4. **Produzco, luego existo. El crecimiento económico continúa siendo el objetivo central del desarrollo productivo sostenible.** Como se analizó, el crecimiento económico mediante el aumento de las capacidades productivas de las economías constituye una parte central de la visión de “desarrollo”. Esta relación entre capacidad productiva, crecimiento económico y desarrollo se planteó de manera lineal en la teoría de la modernización. La relación causal entre estos tres elementos ha sido ampliamente aceptada entre los organismos de cooperación internacional que se analizaron aquí. Es importante señalar que ha habido esfuerzos, principalmente de UNIDO y CEPAL, que abogan por un crecimiento económico más “justo y equitativo”, sin embargo, y paradójicamente, el crecimiento económico equitativo requiere de mayor crecimiento económico para lograrse. Es decir, estas organizaciones han abogado por un "cambio

económico estructural" en el marco de desarrollo productivo, pero es importante comprender que este "cambio" se refiere a los ajustes necesarios para que las actividades manufactureras adquieran un mayor contenido tecnológico, y para que las economías en desarrollo cuenten con las capacidades productivas requeridas para aumentar su participación en la producción industrial mundial total. Esta conclusión resulta relevante porque evidencia que, desde la perspectiva de estas organizaciones, un sistema económico considerado "justo y equitativo" es aquel en el que los países en desarrollo tienen una mayor presencia en la producción industrial a nivel mundial.

**5. La cuestión ambiental es el elefante en la sala del desarrollo productivo.**

Se identificaron dos enfoques principales para abordar la cuestión ambiental en el desarrollo productivo: el desacoplamiento y el crecimiento verde. Ninguno de estos enfoques aborda la cuestión ambiental de manera directa. El primero, el desacoplamiento, reconoce que hay una relación causal entre el aumento de la capacidad productiva y la generación de emisiones y la explotación de los recursos. Sin embargo, este enfoque sostiene que esta relación causal no está vinculada con el crecimiento económico y que es posible continuar los objetivos de crecimiento económico identificando tecnologías que permitan romper la relación producción-consumo-deterioro ambiental. La segunda, la del crecimiento verde, reconoce que las problemáticas ambientales pueden impactar de manera negativa los objetivos de crecimiento económico. Este enfoque considera las problemáticas ambientales como "externalidades" y a los recursos naturales como un tipo de capital llamado "capital natural". Desde este enfoque, los mecanismos de mercado pueden apoyar a gestionar las externalidades ambientales y la eficiencia en el uso del capital natural. Es decir, estos enfoques proponen dos maneras de resolver la problemática ambiental: 1) mediante la innovación tecnológica y 2) mediante mecanismos de mercado para gestión de externalidades y uso eficiente de recursos.

6. **Más allá del empleo y los salarios: la dimensión social en el desarrollo productivo sostenible busca igualdad y acción redistributiva.** La cuestión social en el desarrollo productivo ha evolucionado de manera significativa. En el periodo de la posguerra y hasta la década de los noventa, la cuestión social se limitó a la creación de empleos como beneficio social derivado de los procesos de industrialización. A partir de la década de los noventa hasta la actualidad se han expandido las problemáticas sociales que se buscan abordar mediante el desarrollo productivo. Por ejemplo, la participación igualitaria de las mujeres en las actividades económicas, la reducción de la brecha de desigualdad e ingreso, ampliar las prestaciones y redes de seguridad social, los sistemas de pensiones y jubilaciones. Los enfoques analizados aquí apuntan a que estos objetivos pueden alcanzarse mediante un rol activo del Estado para implementar políticas redistributivas.
7. **La tecnología como respuesta a los dilemas económicos, ambientales y sociales de la industrialización.** El desarrollo productivo está estrechamente ligado a la tecnología. En su dimensión económica, las capacidades tecnológicas son el elemento central para aumentar las capacidades productivas y potenciar el crecimiento económico. En este sentido, los países cuyas economías se centran en actividades de poco contenido tecnológico presentan desventajas frente a países con economías centradas en actividades de alto contenido tecnológico. En la dimensión ambiental, también se le atribuye una gran parte de la solución a la tecnología. El objetivo es desarrollar tecnologías más eficientes en el uso de los recursos, con menor cantidad de emisiones contaminantes y tecnologías que permitan gestionar los desechos. Finalmente, a la tecnología también se le atribuye un papel importante para cerrar las brechas de desigualdad. Se promueve la capacitación de las personas para poder realizar trabajos de mayor contenido tecnológico como condición necesaria para mejorar su calidad de vida, por ejemplo, mediante el acceso a empleos mejor remunerados.

8. **El apellido “sostenible” no permea en la práctica del desarrollo productivo.** En el caso de estudio del proyecto de cooperación internacional realizado de manera conjunta entre la FES-MEX y la CEPAL para apoyar a México en el diseño de una política de desarrollo productivo, se identificó que el término “desarrollo productivo” se emplea con mucho mayor frecuencia que “desarrollo productivo sostenible”. No sólo no permea a nivel semántico; también se identificó una clara priorización del enfoque económico en contraste con aspectos sociales y ambientales. Mediante el análisis cualitativo se evidenció que los elementos económicos son recurrentes y constituyen un tema central en todo el documento, mientras que los aspectos sociales y ambientales son abordados de manera más puntual y no están integrados de manera transversal en el análisis o las recomendaciones que se abordan en el documento. Incluso, se puede observar que el tema ambiental o social estuvo ausente en las temáticas de las seis mesas de diálogo organizadas para el proyecto del caso de estudio.
9. **Se requiere ampliar la discusión de la sostenibilidad en el desarrollo productivo.** Aunque hay entusiasmo creciente en torno al resurgimiento del desarrollo productivo en las agendas de la política económica internacional y de varios países, este nuevo debate parece perpetuar viejas dinámicas. El crecimiento económico sigue siendo el foco central, mientras que las dimensiones sociales y ambientales se agregan como temas secundarios. Sin embargo, la sustentabilidad es un proceso complejo que requiere la articulación de la economía, el medio ambiente y la sociedad. Por tanto, es importante que se dialogue abordando esta complejidad y evitando soluciones simplistas que no atiendan adecuadamente los desafíos interrelacionados de la sostenibilidad.
10. **La cooperación internacional desempeña un papel clave para profundizar la dimensión de sostenibilidad en el desarrollo productivo.** Al facilitar y apoyar la creación de plataformas para el diálogo, se puede contribuir a que las perspectivas ambientales y sociales sean integradas de manera efectiva en las políticas de desarrollo productivo. Estas iniciativas

internacionales pueden fomentar una comprensión más holística y equitativa de la sostenibilidad, promoviendo políticas que equilibran el crecimiento económico con el bienestar social y la protección ambiental.

El momento para impulsar un desarrollo productivo sostenible es propicio. A partir del análisis de literatura, la investigación de los marcos de desarrollo productivo de organismos internacionales y la investigación empírica con la FES-MEX, me percaté de que hay un consenso generalizado acerca de la relevancia de retomar este tema en la agenda pública de la política económica nacional e internacional.

La discusión actual del desarrollo productivo sostenible ya no se cuestiona si debiera haber una planificación de la matriz productiva de la economía, ahora la pregunta se centra en cómo hacerlo. Durante las mesas de diálogo organizadas por la CEPAL y FES-MEX en las que tuve la oportunidad de asistir, pude constatar que tanto desde el sector público, privado y desde la academia, se generaban discusiones a partir del consenso de que se requiere una acción proactiva del Estado para impulsar y coordinar el desarrollo productivo. Pareciera, incluso, que los enfoques neoliberales acerca de limitar la participación estatal en las actividades económicas no encontrarán un terreno fértil en estas discusiones.

Este consenso representa una ventaja y una valiosa oportunidad para profundizar en la discusión en torno a la dimensión de sostenibilidad en el desarrollo productivo. Recordemos que la agenda del desarrollo sostenible también se ha posicionado como una prioridad en agendas nacionales e internacionales. Incluso, múltiples agencias de cooperación internacional tienen al desarrollo sostenible como mandato prioritario. Por ello, la convergencia de ambas agendas se está generando en un momento único para emprender esfuerzos diplomáticos, de cooperación e intelectuales.

Cierro estas páginas mientras observo el paisaje urbano desde mi ventana. Resalta la Torre Latinoamericana, la veo alzarse entre la bruma, la

calidad del aire en la Ciudad de México hoy es mala. Los autos no paran de transitar sobre el Paseo de la Reforma. Reflexiono que cada ladrillo, cada pieza de metal y acero, cada tonelada de concreto, y todos los cables que se abren paso entre los pocos árboles de los camellones y la reducidas aceras forman parte de un proceso económico y productivo que inició muchos años atrás. Pero reflexiono también que este proceso no es un orden “natural” o una parte lineal de la evolución de la sociedad humana, por el contrario, refleja un complejo proceso de debates en torno al destino de las sociedades. Bajo esta premisa no puedo más que intentar imaginar el camino que como sociedades nos plantearemos y cómo continuaremos transformando nuestro entorno.



## Referencias

- Agénor, P., & Alpaslan, B. (2018). Infrastructure and Industrial Development with Endogenous Skill Acquisition. *Bulletin of Economic Research*, 70(4), 313-334.  
<https://doi.org/10.1111/boer.12166>
- Agosin, M. R., Urzúa, S., Wagner, R., Trejos, A., Olloqui, F. D., Pietrobelli, C., Rasteletti, A., Stein, E. H., Fernández-Arias, E., Crespi, G., Blyde, J. S., Cornick, J., Martincus, C. V., Casaburi, G., Rucci, G., Maffioli, A., Bassi, M., & Panizza, U. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. <https://publications.iadb.org/en/como-repensar-el-desarrollo-productivo-politicas-e-instituciones-solidas-para-la-transformacion>
- Altenburg, T., & Assmann, C. (Eds.). (2017). *Green Industrial Policy. Concept, Policies, Country Experiences*. (UN Environment; German Development Institute).
- Balassa, B. (1980). *The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies*. 141.
- Bianchi, P., & Labory, S. (2006). *International handbook on industrial policy*.
- Bielschowsky, R. (2009). Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista CEPAL*, 97.
- Caldwell, B. (2011). The Chicago School, Hayek, and Neoliberalism. En P. Mirowski, R. Van Horn, & T. A. Stapleford (Eds.), *Building Chicago Economics: New Perspectives on the History of America's Most Powerful Economics Program* (pp. 301-334). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139004077.018>
- Cálix, Á., & Blanco, M. (2020). *Los desafíos de la transformación productiva en América Latina. Perfiles nacionales y tendencias regionales.: Vol. I Región Andina*.



- CEPAL. (1981). *La Industrialización de América Latina y la Cooperación Internacional*.  
(E7CEPAL/G.1140).
- CEPAL. (1996). *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. CEPAL.  
<https://hdl.handle.net/11362/2102>
- CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2016). *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible (LC/G.2660/Rev.1)*.
- CEPAL, B. H. S. (2024). *Biblioguias: 75 años de la CEPAL y el pensamiento cepalino: Orígenes de la CEPAL y década de 1950*. <https://biblioguias.cepal.org/CEPAL75/decada50>
- Chang, H.-J. (2002). *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*. Athem Press.
- Chang, H.-J., & Andreoni, A. (2020). Industrial Policy in the 21st Century. *Development and Change*, 51(2), 324-351. <https://doi.org/10.1111/dech.12570>
- Criscuolo, C., Gonne, N., Kitazawa, K., & Lalanne, G. (2022). *An industrial policy framework for OECD countries: Old debates, new perspectives*. OECD.  
<https://doi.org/10.1787/0002217c-en>
- d'Eaubonne, F. (1974). *Le féminisme ou la mort*. Passager clandestin (Le).
- Dabla-Norris, E., Kochhar, K., Ricka, F., & Tsounta, E. (s. f.). *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>
- Denzin, C., & Cabrera, C. (Eds.). (2018). *Nuevos enfoques para el Desarrollo Productivo. Estado, sustentabilidad y política industrial*. Friedrich Ebert Stiftung.

*Diálogo Económico*. (s. f.). Recuperado 13 de mayo de 2024, de <https://mexico.fes.de/lineas-de-trabajo/dialogo-economico-e-internacional.html>

Dos Santos, T. (1978). *Imperialismo y Dependencia*. Fundación Biblioteca Ayacucho.

Dueñas, C. C. (2016). El Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas. *Revista Tribuna Internacional*, 5(10), Article 10. <https://doi.org/10.5354/0719-482X.2016.44493>

FES. (2023). *Friedrich-Ebert-Fundación Cooperación internacional*.

<https://www.fes.de/abteilung-internationale-zusammenarbeit>

*FES en México*. (s. f.). Recuperado 13 de mayo de 2024, de <https://mexico.fes.de/quienes-somos/fes-en-mexico.html>

Foladori, G. (2005). Una tipología del pensamiento ambientalista. En *¿Sustentabilidad?*

*Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. Miguel Ángel Porrúa.

Friedrich Ebert Stiftung. (2019). *Esto no da para más. Hacia la transformación social-ecológica en América Latina*. Friedrich Ebert Stiftung.

Gaete, P. I. C. (2020). La esencialidad del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en el régimen internacional del cambio climático. *Revista de Derecho Ambiental*, 13, Article 13. <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2020.54248>

Hirschman, A. O. (1983). La Estrategia Del Desarrollo Económico. *El Trimestre Económico*, 50(199(3)), 1331-1424.

Ibarra, D., Manz, T., S. Mineiro, A., Palley, T. I., Escobar, S., & Villamar, Z. (2011). *Perspectivas Progresistas. De la crisis mundial hacia una nueva política económica*. Friedrich Ebert Stiftung.

INEGI. (2021). *Producto Interno Bruto. Cuéntame de México*.

<https://cuentame.inegi.org.mx/economia/pib.aspx?tema=e>

- IPCC. (2023). *Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability: Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (1.<sup>a</sup> ed.). Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/9781009325844>
- Kemp, T. (2013). *Historical Patterns of Industrialization* (0 ed.). Routledge.  
<https://doi.org/10.4324/9781315844527>
- Kiely, R. (1998). *Industrialization and development. A comparative analysis*. UCL Press.
- Kulfas, M. (2020). Caracterización del perfil económico-productivo latinoamericano. En *Los desafíos de la transformación productiva en América Latina.: Vol. III* (pp. 51-132). Friedrich Ebert Stiftung.
- Leff, E. (1994). *Ecología y capital: Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Siglo xxi.
- Leff, E. (Ed.). (2002). *La transición hacia el desarrollo sostenible. Perspectivas de América Latina y el Caribe*. PNUMA, SEMARNAT, UAM.
- Leff, E. (2012). Pensamiento Ambiental Latinoamericano: Patrimonio de un Saber para la Sustentabilidad. *Environmental Ethics*, 34(Supplement), 97-112.  
<https://doi.org/10.5840/enviroethics201234Supplement58>
- Lewis, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School*, 22(2), 139-191. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9957.1954.tb00021.x>
- Lindahl Elliot, N. (2013). *The nature of industrialization*. 110-138.  
<https://doi.org/10.4324/9780203390214-13>
- Lucatello, S. (2012). *La cooperación internacional para el medioambiente: Evolución, actores e impacto*. Instituto Mora.

- Luiselli, C. (2021). El modelo de desarrollo coreano en perspectiva histórica: Posibles lecciones para México. En *La política industrial en México. Antecedentes, lecciones y propuestas* (pp. 29-54). UNAM.
- Martínez Rangel, R., & Reyes Garmendia, E. S. (2012). Consenso de Washington: La instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*, 37, 35-64.
- Mazari, I., & Ruiz, C. (2019). Desigualdad en México. El que quiere no siempre puede. *IMCO*.
- Mazzucato, M. (2015). The Green Entrepreneurial State. En *Pathways to Sustainability. The Politics of Green Transformation* (pp. 134-152). Reutledge.
- Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policies: Challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 803-815. <https://doi.org/10.1093/icc/dty034>
- Moré Olivares, E. (2017). Esbozo paradigmático de la teoría de la dependencia. Una perspectiva desde la economía del desarrollo. *Revista CIFE: Lecturas de Economía Social*, 19(31), 127-156.
- Ocampo, J. (2001). Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI. *Revista de la CEPAL*, 75. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/33122-raul-prebisch-la-agenda-desarrollo-albores-siglo-xxi>
- OCDE. (2011). *Towards Green Growth | READ online*. [oecd-ilibrary.org. https://read.oecd-ilibrary.org/environment/towards-green-growth\\_9789264111318-en](https://read.oecd-ilibrary.org/environment/towards-green-growth_9789264111318-en)
- OCDE. (2023, enero 30). *OECD Work on Green Growth—January 2023 by OECD - Issuu*. <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd-work-on-greengrowth-brochure-2023>
- O'Connor, D., & Kjollerstrom, M. (2008). *Industrial Development for the 21st Century*. Bloomsbury Academic.

- OECD. (1960). *Convention on the OECD*. <https://www.oecd.org/about/document/oecd-convention.htm#Text>
- ONU. (s. f.). *Datos y cifras | Naciones Unidas*. United Nations; United Nations. Recuperado 24 de enero de 2024, de <https://www.un.org/es/actnow/facts-and-figures>
- ONU. (1972a). *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*.
- ONU. (1987). *Informe Brundtland*.  
[https://drive.google.com/file/d/1VHuacfetduxOc7DQz60qlemAfGbHdo5Y/view?usp=sharing&usp=embed\\_facebook](https://drive.google.com/file/d/1VHuacfetduxOc7DQz60qlemAfGbHdo5Y/view?usp=sharing&usp=embed_facebook)
- ONU. (2024). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. ODS Objetivos de Desarrollo Sostenible.  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- ONU Mujeres. (1995). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*.
- ONU, U. (1972b). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo 1972 | Naciones Unidas*. United Nations; United Nations.  
<https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>
- Oqubay, A., Cramer, C., Chang, H.-J., & Kozul-Wright, R. (Eds.). (2020). *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press.
- Palley, T. I. (2005). Del keynesianismo al neoliberalismo: Paradigmas cambiantes en economía. *Economía UNAM*, 2(4), 138-148.
- Parsons, T. (1971). *The System of Modern Societies*. Prentice Hall Inc.  
<https://idoc.pub/documents/parsons-el-sistema-de-las-sociedades-modernaspdf-6nq8d23e7qnw>
- Peredo, E. (2017). Ecofeminismo. En *Alternativas Sistémicas*. Fundación Solon.
- Pierri, N. (2005). Historia del concepto de desarrollo sustentable. *Sustentabilidad*, 27-81.

PNUMA. (1981). *En defensa de la tierra: Los documentos básicos sobre el medio ambiente.*

*Founex, Estocolmo, Cocoyoc.* - Programa de la Naciones Unidas para el medio ambiente, PNUMA . hile. Nairobi.

PNUMA. (2011). *Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth, A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel.* Fischer-Kowalski, M., Swilling, M., von Weizsäcker, E.U., Ren, Y., Moriguchi, Y., Crane, W., Krausmann, F., Eisenmenger, N., Giljum, S., Hennicke, P., Romero Lankao, P., Siriban Manalang, A., Sewerin, S.

Prebisch, R. (1948). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103), 479.

<https://doi.org/10.2307/3466824>

Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas = The economic development of Latin America and its principal problems.* <https://hdl.handle.net/11362/30088>

Prebisch, R. (1954). *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana = International co-operation in a Latin American development policy.*

<https://hdl.handle.net/11362/3013>

Prebisch, R. (1973). *La Cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericana.*

Ramos, J. (1994). Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre la equidad y la transformación productiva. *CEPAL*, 17.

Robinson, J. (2010). Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective1.

*Revue d'Economie du Developpement*, 24.

- Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. John F. Kennedy School of Government. <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>
- Rodrik, D. (2014). Green industrial policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 30(3), 469-491. <https://doi.org/10.1093/oxrep/gru025>
- Rodrik, D., & Aiginger, K. (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>
- Rostow, W. W. (1960). *The Economic Stages of Economic Growth. A Non-Comunist Manifesto*. Cambridge University Press.
- Ruiz, C. (2013). *Nueva política industrial ¿opción para un desarrollo sustentable e inclusivo en México?* Friedrich Ebert Stiftung.
- Sachs, I. (1974). Ecodesarrollo: Un aporte a la definición de estilos de desarrollo para América Latina. *Estudios Internacionales*, 7(25), 57-77.
- Schatan, C., & Cabrera, C. (2020). *Hacia una política de desarrollo productivo en México: Un análisis de economía política*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Shiva, V. (1988). *Staying Alive. Women, Ecology and Survival in India*. Kali for Women.
- Simandan, D. (2020). Industrialization. En *International Encyclopedia of Human Geography* (pp. 255-260). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-102295-5.10086-1>
- Solorza, M., & Cetré, M. (2011). LA TEORÍA DE LA DEPENDENCIA. *Revista Republicana*, 10, Article 10. <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/133>

Speech—*The George C. Marshall Foundation*. (2021, diciembre 2).

<https://www.marshallfoundation.org/the-marshall-plan/speech/>,

<https://www.marshallfoundation.org/the-marshall-plan/speech/>

Szirmai, A., Naudé, W., Alcorta, L., Szirmai, A., Naudé, W., & Alcorta, L. (Eds.). (2013).

Introduction and Overview: The Past, Present, and Future of Industrialization. En *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms* (p. 0). Oxford University Press.

<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199667857.003.0001>

Tanaka, F. J. M. (2012). Industrial Development and Development Strategies; some review of past arguments. *Faculty of Economics Journal*.

[http://reposit.sun.ac.jp/dspace/bitstream/10561/887/1/v45n4p135\\_tanaka.pdf](http://reposit.sun.ac.jp/dspace/bitstream/10561/887/1/v45n4p135_tanaka.pdf)

Tomassini, L. (1993). *Desarrollo Económico y Cooperación Internacional*. (LC/R.176). CEPAL.

UN General Assembly. (1967). *United Nations Industrial Development Organization*.

*A/RES/2152(XXI)*. <https://digitallibrary.un.org/record/203178>

UNIDO. (1975). *Lima Declaration and Plan of Action on Industrial Development and Co-operation*.

UNIDO. (2013). *Lima Declaration Towards Inclusive and sustainable industrial development*.

UNIDO. (2015). *Industrial Development Report 2016. The role of technology and Innovation in Inclusive and Sustainable Industrial Development. Overview*.

UNIDO. (2019). *Abu Dhabi Declaration*.

UNIDO. (2021). *2022-2025 Medium-Term Programme Framework. Integration and scale-up to build back better*.

UNIDO. (2023a). *Industrial Development Report 2024*.

UNIDO. (2023b). *UNIDO Annual Report 2022*.

UNIDO. (2024). *UNIDO | United Nations Industrial Development Organization*.

<https://www.unido.org/>

Warwick, K. (2013). *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*. (Vol. 2). OECD Publishing.

Zambrano, D. (2020). La influencia de la teoría de la dependencia en los discursos de desarrollo de América Latina. *Papel Político*, 25.

<https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo25.itdd>

Zavaleta, S. K. (2012). *Más allá de la visión tradicional de la seguridad y el desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano en las relaciones internacionales contemporáneas*. [Doctoral]. Univesidad Nacional Autónoma de México.

