

La política industrial y la competitividad del sector exportador*

José Ignacio Martínez Cortés**

Resumen

Ahora que la apertura comercial está consolidada (y no precisamente por el éxito exportador de las empresas) es preciso adoptar una política industrial acorde a las circunstancias de la economía nacional y del contexto internacional para así tener un desarrollo industrial que impulse el crecimiento económico del país. Los empresarios mexicanos señalan la necesidad de adoptar una política industrial en la que se produzca para el mercado mundial y no para una economía proteccionista; esta política debe incluir incentivos fiscales, capacitación, investigación y desarrollo tecnológico, así como un cambio en la infraestructura carretera, portuaria, aeroportuaria, y de telecomunicaciones. Para acelerar el crecimiento de la economía mexicana es indispensable la adopción de una política industrial para fomentar el desarrollo en aquellos sectores que se consideren importantes para ese crecimiento. Para ello, el gobierno, la comunidad empresarial y las universidades deben considerar cuáles son las industrias del futuro y dónde hay potencialidades para competir. Esta política industrial debe ser acorde a la apertura comercial y a la altura de nuestros principales socios comerciales, e instrumentarse con mecanismos semejantes a los que se utilizaron para ejecutar la política económica que ha dado resultados en los niveles macroeconómicos.

Introducción

Con base en dos factores, tecnología y capital, en la actualidad hay una competencia en el proce-

* Este artículo es parte de la investigación *Lineamientos estratégicos para una nueva política industrial global que fortalezca la competitividad de México en el siglo XXI*, que desarrolla el autor y que es auspiciada por la DGAPA-UNAM dentro del proyecto "Lineamientos generales de política industrial para México". Este proyecto (ES304695) se realizó entre la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, el Centro para la Innovación Tecnológica y el Instituto de Investigaciones Económicas.

** Profesor del Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM.

Abstract

Now that the free trade policy has been consolidated (not precisely because of the success of the export-oriented enterprises), Mexico requires to adopt an industrial policy according to the circumstances of the national economy and the international context to boost an industrial development that promotes economic growth. Mexican entrepreneurs point out the necessity to undertake an industrial policy oriented to the world market. Such strategy must include fiscal incentives, training, research and technological development, as well as changes in the road, port, airport, and telecommunication infrastructure. The most significant industrial sectors must be stressed. Therefore, government, business organizations, and universities must deem which are the future industries and where they may compete. Such industrial policy must be agreeable with the Mexican trade opening and with the characteristics of Mexico's main partners. It must be implemented with similar mechanisms that were utilized to exert the economic policy that provided positive outcomes at the macroeconomic level.

so globalizador de la producción mundial y quienes accedan con mayor facilidad a los mercados internacionales son aquellas empresas que son altamente intensivas en tecnología de punta. Así, hoy día el mercado mundial se distingue por dos procesos de producción diferentes: las industrias manufactureras que usan tecnología obsoleta, y las industrias que utilizan alta tecnología. Las primeras producen mercancías tradicionales, que encabezan el auge de las exportaciones manufactureras de los países subdesarrollados. Las segundas hacen depender su éxito en recursos especializados requeridos por la investigación y el desarrollo experimental y los procesos de produc-

ción muy complejos. En esta nueva fase del comercio internacional sólo tendrán mayor presencia aquellas naciones que profundicen en el cambio tecnológico; un país que quiera tener éxito en el comercio internacional debe antes contar con un potencial tecnológico. Un factor fundamental es que debe haber un vínculo estrecho entre la política tecnológica, fiscal, monetaria, de comercio exterior, entre otras, con la política industrial y todas en su conjunto formen una política económica global.

Dentro de este contexto, en los últimos años se ha dado un debate interesante alrededor de la política industrial, que se ha convertido en el pilar para el crecimiento económico de aquellos países que tienen un éxito en el comercio internacional. Algunos teóricos comparten la idea de que el Estado debe ser el promotor de esta política industrial, sin caer en paternalismos. Otros teóricos explican que la política industrial debe ser instrumentada por las empresas con base en la oferta y demanda del libre mercado. Hay dos enfoques para la instrumentación de una política industrial, uno corresponde al modelo librecambista que explica que debe ser el libre mercado el que impulsará la industrialización y las empresas que no puedan hacerlo quedarán fuera de la competencia. El otro enfoque corresponde al intervencionista para impulsar, junto con las empresas, los cambios tecnológicos y así obtener mayor competitividad internacional. En referencia directa a la política industrial, a si debe o no existir una estrategia gubernamental para promover el desarrollo de la industria, los teóricos de ambas corrientes tienden también a polemizar: en términos generales, los defensores del libre mercado no aceptan la existencia de una política industrial como tal, es decir, en un sentido globalizante la conciben, más bien, como una serie de políticas agregadas (fiscal, monetaria, comercial, etcétera). Los defensores de un papel activo del gobierno en la economía afirman que debe existir una política diseñada específicamente para dirigir el desarrollo industrial. La adopción de una política industrial (implícita o librecambista; explícita o intervencionista) se refleja en el crecimiento económico de una nación.

Algunos países no respaldaron su crecimiento económico únicamente en el desarrollo tecnológico y en la atracción de capitales, sino que también instrumentaron una serie de políticas congruentes con su política económica. La política integral que perfilaba ese crecimiento de manera global era la denominada po-

lítica industrial; y Chalmers Johnson la describe como una política que inicia y coordina actividades gubernamentales destinadas a elevar la productividad y competitividad de una economía o bien de industrias específicas dentro de ella. La política industrial es primero una actitud y sólo después una cuestión técnica. Sobre todo, significa la incorporación de un pensamiento estratégico orientado a metas específicas en la política económica. La política industrial debe estar acompañada por el uso de criterios de competitividad internacional al evaluar todos los programas de gobierno.

Por su parte, Paul Krugman expresa que la política industrial debería intentar canalizar recursos hacia industrias con elevado potencial de crecimiento futuro. No se trata de que el cambio tecnológico, mediante la modificación de los patrones de demanda y de la ventaja comparativa, conduzca a tasas muy diferentes de crecimiento de las industrias de una economía. A menudo, aunque no siempre, es posible predecir qué industrias crecerán más rápidamente. El problema principal al que se enfrentan los gobiernos y empresarios, es el criterio a utilizar para definir cuáles son los sectores que serán preferenciados por la política industrial.

La política industrial que ha tenido México ha pasado bajo estas dos corrientes: de un modelo intervencionista, o gubernamental, a un modelo librecambista, o de libre mercado. El modelo de desarrollo industrial adoptado por México desde finales de la Segunda Guerra Mundial, apoyado en una estrategia proteccionista y fuertemente regulada de sustitución de importaciones, amplió en grado considerable la base industrial del país a lo largo de las cuatro décadas en que funcionó el modelo. La industria creció de manera notable y fue, en su momento, un factor importante de la expansión económica del país. A pesar de que no se puede poner en duda que este modelo propició efectivamente el desarrollo del sector industrial en México, el proceso fue generando una serie de problemas y limitaciones que hoy se han tornado en obstáculos importantes para la inserción de México en el nuevo contexto internacional. Entre estos problemas, destacan los siguientes:

- Como consecuencia de la alta protección otorgada por el Estado al mercado interno, la mayoría de las empresas industriales no percibieron incentivo alguno para mejorar su

eficiencia y calidad, operando, por lo general, con costos muy altos que fueron trasladados al precio de los productos finales, el cual era pagado por un consumidor poco exigente por la falta de opciones de compra en dicho mercado.

- Alta concentración de la producción y comercialización en un número relativamente pequeño de empresas, lo que, junto con el factor mencionado anteriormente, implicó márgenes de ganancia superiores a los prevalecientes en países con un mayor nivel de competencia en sus mercados.
- El crecimiento industrial se dio alrededor de la sustitución de las importaciones de bienes de consumo final y algunos intermedios, pero sin incluir esfuerzos reales y efectivos para sustituir también importaciones de bienes de capital, por lo que la industrialización dependió altamente de la provisión de equipos de procedencia extranjera.
- Además, la falta de presiones competitivas inhibió el ritmo de innovaciones en la industria, lo cual, a la vuelta de unos cuantos años, se expresó en un notable atraso tecnológico de la gran mayoría de las empresas industriales del país. Este atraso tecnológico no fue exclusivo de algunos sectores, grupos o tamaños de empresas, sino que fue un fenómeno que se generalizó en todo el aparato productivo.

El proteccionismo del modelo de sustitución de importaciones no fue plenamente utilizado mediante una estrategia, a diferencia de lo sucedido en los países altamente exportadores de Asia, para facilitar el aprendizaje, fomentar el progreso técnico y promover la existencia de nichos competitivos a nivel internacional. En estos países se instrumentó un proteccionismo temporal y selectivo para el aprendizaje.

México ha tenido transformaciones en el sector económico, político y social que se reflejan en el desarrollo del país. En lo que se refiere al sector económico, en la década de los ochenta, la economía atravesaba por un periodo de crisis caracterizado por graves desequilibrios en la balanza de pagos; un índice inflacionario que superaba el 200 por ciento y una deuda externa que sobrepasaba los 100 mil mi-

llones de dólares. Eran, al menos parcialmente, los síntomas del agotamiento del modelo de desarrollo económico que se había seguido. Ante este panorama, el gobierno comenzó a diseñar una serie de cambios que sentarían la base para un radical viraje en la política. Se iniciaba la transición de una economía cerrada y protegida a una abierta y de promoción de las exportaciones.

Así, en 1984, se comenzó por eliminar los requisitos de permiso previo de importación para más del 80 por ciento de las fracciones arancelarias existentes. Poco después, se iniciaron negociaciones para la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Como resultado, México fue aceptado en 1986. Posteriormente, se pusieron en marcha negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales encaminadas a tener una mayor participación en el comercio internacional. Para reforzar la efectividad de estas negociaciones, México, unilateralmente disminuyó considerablemente sus aranceles, hasta ubicarse como una de las economías más abiertas del mundo al comercio exterior. A simple vista, podría decirse que el objetivo de impulsar una economía exportadora se ha cumplido con creces. Las exportaciones no petroleras pasaron de 11 mil 865 millones de dólares en 1987 a 53 mil 437 millones de dólares en 1994. Además, en el ámbito interno, los indicadores macroeconómicos mostraban signos alentadores como el abatimiento de la inflación, la reducción del déficit fiscal y el alto nivel de las reservas internacionales. Sin embargo, es cuestionable la diversificación de productos y mercados en el exterior, ya que en la década de los ochenta México pasó de una balanza comercial superavitaria a deficitaria.

Puede decirse que mediante la actual política de comercio exterior se logró superar el sesgo antiexportador, pues las exportaciones petroleras que en 1982 fueron de 77 por ciento pasaron a 15 por ciento en 1994, mientras que las exportaciones no petroleras constituían el 23 por ciento en 1982, para 1994 representan el 85 por ciento de las ventas totales que se realizan con el exterior. No obstante, es importante destacar que antes y después de la apertura, la exportación de productos petroleros no se ha diversificado; la diferencia es que estos productos han aumentado su volumen de exportación, pero no ha habido nuevos productos y mucho menos nuevos mercados, y esto es resultado de la carencia de tecnologías acordes a la globalización de la producción. A

pesar que las exportaciones no petroleras se han incrementado, está presente el riesgo de que esta estrategia de industrialización no podrá sostenerse en el corto plazo, ya que para ser constantes, es necesaria la elevación de la productividad que debe ser impulsada por la innovación y adaptación de nuevas tecnologías.

Ahora que la apertura comercial está consolidada (y no precisamente por el éxito exportador de las empresas) es preciso adoptar una política industrial acorde a las circunstancias de la economía nacional y del contexto internacional para así tener un desarrollo industrial que impulse el crecimiento económico del país. Los empresarios mexicanos señalan la necesidad de adoptar una política industrial en la que se produzca para el mercado mundial y no para una economía proteccionista; esta política debe incluir incentivos fiscales, capacitación, investigación y desarrollo tecnológico, así como un cambio en la infraestructura carretera, portuaria, aeroportuaria, y de telecomunicaciones. Para acelerar el crecimiento de la economía mexicana es indispensable la adopción de una política industrial que fomente el desarrollo en aquellos sectores que se consideren importantes para ese crecimiento. Para ello, el gobierno, la comunidad empresarial y las universidades deben considerar cuáles son las industrias del futuro y dónde hay potencialidades para competir. Esta política industrial debe ser acorde a la apertura comercial y a la altura de nuestros principales socios comerciales. Esta política industrial debe instrumentarse con mecanismos semejantes a los que se utilizaron para ejecutar la política económica que ha dado resultados en los niveles macroeconómicos.

En síntesis, para mejorar la inserción competitiva de la industria mexicana en el contexto económico de globalización, del cual ya somos parte, se requiere una política industrial novedosa; una política que utilice al comercio exterior como incentivo, pero con la innovación tecnológica como motor e integrador de capacidades competitivas. En este contexto es preciso reconocer los medios de integración de las políticas industriales con las fiscales, monetarias, científicas, educativas, laborales y de comercio exterior para alcanzar y consolidar una estrategia industrial que fortalezca el crecimiento económico de México. Es decir, para consolidar el desarrollo industrial es preciso una política industrial global que fortalezca la competitividad internacional de la planta produc-

tiva nacional. Para ello, es preciso definir los elementos esenciales de una estrategia industrial íntimamente ligada a la construcción de capacidades innovadoras. Asimismo, es necesario analizar y evaluar colectivamente, con la participación de diferentes grupos de interés, las políticas industriales seguidas por México en el pasado, con el objeto de reconocer aciertos y errores, así como los factores de éxito. Para lo cual es indispensable identificar a los diversos agentes y factores que influyen en la generación de una política industrial y proponer sus funciones para la operación de una nueva política. Esta es la hipótesis fundamental que motiva esta investigación.

La política industrial como instrumento de competitividad en el comercio internacional

El debate sobre la política industrial

En la actualidad hay una competencia en el proceso globalizador de la producción mundial y quienes accesan con mayor facilidad a los mercados internacionales son aquellas empresas que son altamente intensivas en tecnología de punta.

En el debate contemporáneo sobre la cambiante división internacional del trabajo, a menudo se dividen las industrias manufactureras en las que usan una alta tecnología estable, ampliamente entendida, para fabricar productos relativamente simples —las industrias tradicionales— y las que usan una tecnología en rápido desarrollo para fabricar una corriente continua de productos nuevos de rápida obsolescencia: las industrias de alta tecnología. Las industrias nacionales han sido generalmente asociadas con las tecnologías intensivas en mano de obra, y en virtud de la persistencia de las bajas tasas salariales en el Tercer Mundo y del costo relativamente bajo de la creación de una capacidad de producción en estos productos tradicionales, estas industrias han encabezado el auge de las exportaciones de manufacturas ocurrido en los países en desarrollo. Por otra parte, las industrias de alta tecnología hacen depender su éxito del acceso a los recursos especializados requeridos por la investigación y el desarrollo experimental y los procesos de producción muy

complejos. Por lo tanto, estas industrias se han ubicado en los países industriales. Conforme maduran los productos, la tecnología se difunde, los productos de alta tecnología se convierten eventualmente en productos tradicionales, y la producción se desplaza hacia sitios más competitivos en el exterior.¹

A partir de la Revolución Industrial, la innovación tecnológica ha estado concentrada en cinco países: Estados Unidos, Alemania, Inglaterra, Francia y Japón, que son los que están a la vanguardia del desarrollo tecnológico y de hecho, generan la mayor parte de la renta mundial. Estos países, al igual que el resto del mundo, tuvieron un lento crecimiento de productividad en la década de los setenta y para salir de la crisis instrumentaron variantes en sus respectivas políticas económicas que influyeron para adoptar nuevas políticas monetarias comerciales y tecnológicas. Un factor determinante para acelerar el ritmo de crecimiento fue la adopción de una política industrial, con la cual los gobiernos de esos países, y de otras naciones subdesarrolladas que también adoptaron a tiempo una política industrial, canalizaron recursos hacia sectores que consideraban importantes para el crecimiento económico futuro. Una determinante común en esos países es que para acelerar el crecimiento de cualquier economía es indispensable la adopción de una política industrial que fomente el desarrollo en aquellos sectores que se consideran importantes para ese crecimiento.

La instrumentación de una política industrial es un tema polémico y controversial en la mayoría de aquellos países donde se ha instrumentado, ya que antes debe determinarse la participación del Estado para delimitar su papel, ya sea como promotor o como regulador, ya que una política industrial debe ser absolutamente congruente con el marco macroeconómico de la política económica de un gobierno.

En la última década se ha dado un fuerte debate en el papel que el Estado debe jugar en la economía. De hecho se toma muy en cuenta la década de los setenta cuando el Estado se convirtió en un actor más de la economía, de allí el concepto de Estado empresario. Obviamente esto obedece a un contexto internacional totalmente diferente donde en el comercio

internacional había un fuerte proteccionismo y por lo tanto cualquier país protegía a su industria doméstica de cualquier competencia externa. Hoy día la naturaleza del Estado ha cambiado y es totalmente diferente a la de 1940 a 1970 donde tuvo una fuerte intervención en la economía; a partir de la década de los ochenta, por la naturaleza propia del capitalismo, el Estado juega un papel de regulador y vigila que se respeten las reglas del libre mercado donde la oferta y la demanda impondrán las condiciones.

En aquellos países donde se ha adoptado una política industrial, el Estado no tiene un papel como empresario y se mantiene alejado de la economía convirtiéndose en un ente regulador de las libres fuerzas del mercado; sin embargo, el Estado sí ha definido una nueva estrategia industrial partiendo de la base de que tiene que seguir desempeñando un papel relevante en la industrialización de su economía, si quiere lograr un desarrollo económico próspero. En este contexto, el Estado replantea su política intervencionista sustituyendo las acciones correctoras que responden a tomas de decisiones precipitadas de índole reactiva, por iniciativas estratégicas más reflexivas y de mayor trascendencia de cara a la competencia internacional. En esos países ha quedado demostrado que cuando el Estado interviene directamente tomando el control de los instrumentos y los medios que necesitaba para adoptar una política industrial, los resultados no son los esperados.

En todo el mundo han quedado atrás las nacionalizaciones de empresas importantes en la economía de cualquier país. Hoy día han cambiado las condiciones y los instrumentos de una política industrial deben ser antes definidos por la estrategia industrial estatal que desea alcanzar cualquier país y eso dependerá de los objetivos trazados en su política económica, ya que un Estado no puede impulsar el desarrollo industrial y lograr que sus empresas tengan competitividad internacional, sin antes definir cuál será la política industrial que enfrente las exigencias de la economía internacional.

Antes de elaborar una política industrial y de elegir los instrumentos que se utilizarán para su aplicación es fundamental y prioritario que el Estado defina una estrategia industrial. Dicha estrategia debe contemplar en su concepción tanto el corto plazo como el largo plazo. De la misma forma que en determinado momen-

¹ CIDAC, *Hacia una nueva política industrial*, Ed. Diana, 1988, p. 18.

to el Estado se preocupará en ordenar la competencia para no ver lesionados los intereses nacionales, en otras ocasiones se verá obligado a emprender acciones con mayor proyección temporal. A este respecto, se pondrán en marcha políticas con *efecto retardado*, como programas de innovación o de formación, cuyos objetivos irán encaminados a crear las condiciones o economías externas que permitan fortalecer las ventajas competitivas de las empresas para dotarlas de una importante capacidad de resistencia a las vicisitudes de los ciclos económicos.²

Antes de analizar el debate entorno a la política industrial es necesario analizar el concepto para comprender la participación o marginación del Estado. La definición de política industrial puede definirse como

una actividad abierta y cooperativa entre la Administración Pública y los agentes económicos y sociales. Las iniciativas y responsabilidades, de cara a la modernización del tejido industrial, corresponden a las empresas, que son los verdaderos protagonistas del cambio, mientras que a los poderes públicos les incumbe adaptar el marco jurídico y económico a las necesidades vigentes con el fin de favorecer el desarrollo. La intervención sectorial directa debe considerarse como coyuntural y transitoria y sólo cuando se trate de industrias de interés preferente o estratégico para el país.³

Es obvio que la supervivencia de las empresas en el mercado nacional e internacional dependerá de la innovación tecnológica que incorporen a su proceso productivo. Asimismo, la instrumentación de la política industrial dependerá de la estrategia industrial que se desprenda de la política económica del Estado y del ambiente político y económico nacional.

En este contexto, una política industrial debe: impulsar la revolución microeconómica; contener mecanismos para mejorar el medio ambiente; contar con programas sectoriales de competitividad; el gobierno debe impulsar diversos cambios como estimular

el financiamiento y la promoción fiscal, nuevos apoyos de comercio exterior; impulsar la capacitación empresarial; crear empresas integradoras; fomentar las economías de escala; promover, junto con las universidades, recursos humanos mejor capacitados; mejorar la infraestructura de las vías de comunicación; desregular y simplificar trámites; los empresarios deben promover la gestión empresarial y la calidad total. Estas estrategias deben buscar: 1) promover la inversión en áreas productivas; 2) mejorar el sistema de defensa contra comercio desleal; 3) desarrollar la infraestructura económica; 4) promover a través de nuevos mecanismos las exportaciones; 5) otorgar apoyos a la pequeña industria; 6) establecer nuevos programas de capacitación; y 7) adoptar programas de desarrollo regional.

Las características de la política industrial son: a nivel macro, proporcionar incentivos gubernamentales para el ahorro y la inversión privados, la investigación y desarrollo, el control de calidad, el respeto de la competencia, la reducción de costos y el mejoramiento de las relaciones empresa-trabajadores; a nivel micro, tratar de identificar y anticipar tecnologías en ascenso y declinantes y establecer metas a alcanzar por las empresas a la que se apoyaría. Estas propuestas no significan un desplazamiento del mercado por la burocracia, sino sólo la conjunción de esfuerzos cooperativos entre los sectores públicos y privados. Asimismo, una política industrial funciona articulando la oferta, lo que proporcionaría un mejor desempeño del sector empresarial.⁴

La concepción de la política industrial debe respaldarse en dos grandes propósitos: el primero, debe ser la reestructuración de la industria nacional a través de la reconversión industrial nacional, en conjuntos de empresas estratégicamente vinculadas pero no integradas por vía industrial, lo que le conferiría al sector industrial una gran flexibilidad y capacidad de adopción. Como instrumentos de la política industrial deben proponerse programas de capacitación, de comercio exterior, de financiamiento, fiscales, de comunicaciones y todos estos programas, según la política económica que debe respaldar a la política industrial, en conjunto deben elevar la calidad de la productividad e incorporar a las empresas a la competencia mundial. Asimismo, con estos instrumen-

² Bueno Campos, Eduardo, *Fundamentos de economía y organización industrial*, Ed. Mc Graw Hill, España, 1994, p. 252.

³ *Ibid*, p. 254.

⁴ CEESP, *Modernización y productividad*, Ed. Diana, México, 1994, p. 24.

tos debe provocarse un "efecto multiplicador" en otras industrias para el desarrollo de los sectores que no son fomentados por la política industrial, pero que sí crecen y apoyan a aquellas empresas que son respaldadas por esa política.

Un factor determinante de la política industrial es el entorno político y económico del país que va a instrumentarla ya que crearán las condiciones generales que deben existir para que una nueva política industrial pueda tener éxito. Las condiciones generales incluyen la política macroeconómica y la política comercial; pero también se refiere al manejo de paraestatales, al entorno regulatorio y legislativo, etcétera. Todos estos instrumentos e instituciones tienen que reestructurarse para que, en conjunto, favorezcan y promuevan la inversión productiva, ya que sin un marco general propicio para el desarrollo económico, el desarrollo industrial es imposible e insostenible. Lo anterior sirve para respaldar el argumento que la política industrial debe ser absolutamente congruente con el marco de la política económica adoptada por el gobierno. Una política industrial no será posible si no se desprende del marco macroeconómico pues ese será su respaldo para que no existan contradicciones entre los diversos instrumentos con que cuenta un gobierno para desarrollar a un país.

Así, el objetivo de una política industrial necesariamente debe desprenderse de la estrategia industrial y de la política económica de un gobierno para determinar cuáles son los sectores industriales del futuro y cuáles son aquellos que tienen potencialidades para competir

la política industrial debe intentar canalizar recursos hacia industrias con elevado potencial de crecimiento futuro. No se trata de que el cambio tecnológico, mediante la modificación de los patrones de demanda y de la ventaja comparativa, conduzca a esas tasas muy diferentes de crecimiento de las industrias de una economía. A menudo, aunque no siempre, es posible predecir qué industrias crecerán más rápidamente.⁵

Es en este punto donde encontramos el debate de la participación del Estado en la instrumentación

de la política industrial que analizaremos a continuación.

La participación del Estado en la política industrial

La participación del Estado en la adopción y diseño de una política industrial recae sobre los criterios de selección, ¿cómo determinar qué sectores son susceptibles de ser apoyados a expensas del resto?, ¿cómo determinar la participación del Estado en los sectores que deben ser incentivados? Esto puede resolverse analizando la política económica de cualquier gobierno, ya que es ahí donde encontramos los objetivos económicos que se desean alcanzar. Por lo mismo de que las metas de la política industrial son trazados con base en la política económica, cada país la instrumenta según sus intereses.

El tema de la política industrial es polémico y controversial en la mayor parte de los países del orbe. En algunos círculos se le atribuyen las mayores virtudes en tanto que en otros se le desecha como algo malo. Como todos sabemos, la panacea no existe, en el caso de la política industrial —como en todos los demás— su éxito depende de los objetivos, premisas e instrumentos que le den forma. Tan dogmático es negar sus posibilidades como asignarle poderes mágicos. El éxito industrial de países como Japón, por ejemplo, indudablemente está asociado —aunque no en todos los casos— con la existencia de una política industrial; sin embargo, ésta no es igual a la que ha seguido Francia y ninguna de las dos tiene semejanzas significativas con las políticas industriales de Brasil o Corea, por citar algunos ejemplos.⁶

La adopción de una política industrial se refleja en las transformaciones del sector económico, político y social impulsando así el desarrollo de cualquier país que la ha instrumentado. Por ejemplo, en México no ha habido un diseño a largo plazo de una política industrial. En lo que se refiere al sector económico, en la década de los ochenta, la economía atravesaba por un periodo de crisis caracterizado por

⁵ 4. Paul R. Krugman, *Economía Internacional*, Ed. Mc Graw Hill, Barcelona, 1994, p. 302.

⁶ CIDAC, *op. cit.*, p. 7.

graves desequilibrios en la balanza de pagos, un índice inflacionario que superaba el 200 por ciento y una deuda externa que sobrepasaba los 100 mil millones de dólares. Ante este panorama, el gobierno realiza cambios en la política económica e innova mecanismos para adoptar un nuevo modelo económico, cuya base es el retiro del Estado de la economía para convertirse en un ente regulador y no ya en interventor. Así, el gobierno realiza una liberalización total de la economía. Con esta política económica se impulsa la apertura comercial cuyas consecuencias son inmediatas: entrada indiscriminada de productos de pésima calidad, comercio desleal a través de precios *dumping*, cierre de empresas que no pueden competir con firmas del extranjero, falta de financiamiento, carencia de recursos humanos, inexperiencia en el comercio internacional, entre otras.

La nueva política industrial utiliza la apertura con el exterior como un instrumento poderoso para propiciar la eficiencia económica y la competitividad de la industria. No se puede pretender contar con una industria capaz de competir internacionalmente si no existe la disciplina y el esfuerzo que la apertura exige en el mercado doméstico.⁷

Los países que han tenido éxito en la instrumentación de la política industrial, han demostrado que ésta ha incidido en el crecimiento económico y ha otorgado mayor competitividad a sus empresas en el comercio internacional, con la cual ahora tienen mayor presencia en los mercados más importantes de la economía mundial. Algunos países, como Estados Unidos, no reconocen que han adoptado una política industrial, pero de alguna manera se han apoyado en ella para reconvertir su planta industrial y otorgar más apoyo a las empresas a través de diversos estímulos fiscales, comerciales y financieros, entre otros.

En realidad, con muy pocas excepciones, todos los países del mundo cuentan con una política industrial. En algunos casos, ésta es explícita y pública, de tal forma que todos los participantes en el ámbito económico tienen claridad de los objetivos que se persiguen. En otros casos, deci-

siones diversas por parte del gobierno en áreas como comercio, impuestos, aranceles, financiamiento preferencial de exportaciones, etcétera, determinan la naturaleza del desarrollo industrial y, por lo tanto, constituyen el equivalente de una política industrial. En algunos casos, la política industrial es indicativa, en otros es coercitiva. Pero por encima de disparidades en términos de la decisión explícita de apoyar ciertos sectores industriales que hacen algunos países, comparada con la discriminación menos organizada que llevan a cabo otros, existen diferencias profundas en la manera y en el tipo de vehículos a los que cada país recurre para llevar a cabo su política industrial. Estos vehículos, a su vez, reflejan la estructura y naturaleza de las relaciones sociales de los distintos países.⁸

Está claro que el debate sobre la participación del Estado en la política industrial es de qué manera apoyar a los sectores que necesitan el respaldo estatal. Aquí no debe confundirse a los sectores que deben fomentarse con los sectores que deben crecer. El gobierno debe delimitar, mediante una metodología precisa para determinar la matriz industrial estratégica, cuáles son los sectores que se beneficiarán con la política industrial. Para idear una política industrial útil un gobierno debe hacer algo más que decidir cuáles son las industrias del futuro, debe responder a la más difícil pregunta: ¿Qué sectores crecerían o se contraerían más rápidamente que si se dejaran a la acción del libre mercado?⁹

Este debate está centrado particularmente en dos corrientes de la economía que los países del orbe han adoptado en diversos periodos: el keynesianismo, que fomenta el intervencionismo gubernamental en la economía; y el del libre mercado o *laissez-faire*, que es propuesto por Milton Friedman, cuya tesis central es que las fuerzas del mercado deben dominar la oferta y la demanda sin intervención por parte del Estado. No obstante este debate, de manera directa e indirecta ambas corrientes instrumentan, con variantes en la política económica que los gobiernos adopten, implícita o explícitamente la política industrial; la diferencia estriba en los objetivos a alcanzar y las estrategias a utilizar. En algunos países, como Estados

⁷ Fernando Sánchez Ugarte, Manuel Fernández y Eduardo Pérez Motta, *La política industrial ante la apertura*, Ed. FCE, 1994, p. 53.

⁸ *Ibid.*, p. 8.

⁹ Krugman, Paul, *op. cit.*, p. 300.

Unidos, Inglaterra y Alemania, ésta es implícita a otras políticas pero con fines muy claros en torno a la matriz estratégica industrial, y en otros, como el caso de Japón, Corea, Italia, Francia y Brasil, la política industrial es clara y explícita. En estos últimos países domina el libre mercado, es decir, la diferencia está en cómo el Estado participa en el diseño de la política industrial: si participa directamente promocionando sectores, o bien, apoyando ciertas políticas, tecnológicas, fiscales, comerciales, entre otras, que incidirán de manera indirecta a la política industrial.

Tanto entre los países que han desarrollado una política industrial como en los que existen políticas diferenciadas para unos y otros sectores, aunque al conjunto de éstas no se le llame "política industrial", existen dos grandes vertientes: aquellos países que, tras determinar —explícita o implícitamente— los sectores que se proponen promover, dejan reglas generales, transparentes e impersonales para que cualquiera que se ubique en ese rubro tenga acceso a los incentivos; y aquello que, por contra, dejan a los funcionarios gubernamentales la facultad de decidir discrecionalmente la asignación de beneficios e incentivos, así como la determinación de los sectores prioritarios. En el primer caso, las reglas generales discriminan entre sectores o entre criterios de inversión, pero no entre los actores potenciales; en el segundo, la decisión discrecional favorece a los actores (públicos y privados) con mayor capacidad de negociación y está sujeto a los vaivenes que provocan tanto los cambios de funcionarios como los criterios de las distintas instituciones y dependencias involucradas.¹⁰

La carencia de una política industrial en México y sus efectos en el modelo de fomento a las exportaciones

La estrategia que ha establecido el gobierno para modernizar la industria y diversificar mercados y productos de exportación no ha sido alcanzada. La mo-

dernización que se pretende de la industria y del comercio exterior hasta la fecha no ha dado resultados y sus efectos están en el sector exportador. La balanza comercial ya no es un problema coyuntural en el modelo de fomento a las exportaciones, sino un problema estructural del mismo. Para resolverlo se necesita instrumentar nuevas estrategias para impulsar las exportaciones, pero no mecanismos que detengan temporalmente las importaciones, como últimamente se han establecido para detener el déficit comercial. Este es el resultado de la racionalización de la protección y de la apertura comercial.

El sector empresarial reclama que existen ciertas líneas del modelo económico que necesitan ser replanteadas. Tal es el caso de la tan anhelada modernización industrial, que podría avanzar aún más con la coordinación de los sectores público, privado y académico, en la búsqueda de nuevas estrategias para reformular una política industrial acorde a la apertura comercial. Con esto, no se plantea regresar a la política industrial de "invernadero", sino competir con una política industrial integral. El sector industrial exportador ha enfrentado serios problemas en el modelo de fomento a las exportaciones: falta de financiamiento e inversión, carencia de recursos humanos capacitados, infraestructura portuaria, carretera y de telecomunicaciones, apoyos a las pequeñas y medianas empresas, por mencionar algunos.

Con la apertura comercial y diversificación de productos y mercados se logró superar el sesgo antiexportador. No obstante, es importante destacar que antes y después de la racionalización de la protección, la exportación de productos no petroleros no se ha diversificado. Estos productos han aumentado su volumen de exportación, pero no ha habido diversificación de nuevos productos de exportación ni se han abierto nuevos mercados internacionales. A pesar de que las exportaciones no petroleras se han incrementado, está presente el riesgo de que la estrategia de industrialización no podrá sostenerse a corto plazo, ya que es necesario elevar la productividad, que a su vez debe ser impulsada por la innovación y adaptación de nuevas tecnologías.

Sin duda, la diversificación de mercados, la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias vía firma de acuerdos comerciales, y la diversificación de las exportaciones no petroleras han encontrado serios obstáculos por la falta de una política sólida que impulse la modernización de la planta productiva y

¹⁰ CIDAC, *op. cit.*, p. 9.

amplie la producción nacional de mercancías para la exportación. La estrategia de firmar acuerdos comerciales debe ser complementada con una auténtica oferta exportable. Para acelerar el crecimiento de la economía mexicana es indispensable la adopción de una política industrial para fomentar el desarrollo en aquellos sectores que se consideren importantes para ese crecimiento. Para ello, el gobierno y la comunidad empresarial y las universidades deben considerar cuáles son las industrias con potencialidades para competir.

Los instrumentos de la política industrial que debieron aplicarse de manera paralela a la apertura son: promoción de la inversión extranjera y del comercio exterior; perfeccionamiento de la política comercial a través de un nuevo marco jurídico acorde a la apertura; normalización y calidad; promoción de la calidad total; modernización tecnológica; capacitación y asistencia técnica; apoyos a la pequeña y mediana empresas; política de financiamiento; política ecológica industrial; programas sectoriales de competitividad; política para la industria maquiladora de exportación. Sin una política industrial México no alcanzará esos niveles de competitividad que exige el proceso globalizador de la economía mundial (ver anexo).

Para acelerar el crecimiento de la economía mexicana y fortalecer al sector exportador, es indispensable la adopción de una política industrial para fomentar el desarrollo en aquellos sectores que se consideren importantes para ese crecimiento. Para ello, el gobierno, la comunidad empresarial y las universidades deben considerar cuáles son las industrias del futuro y dónde hay potencialidades para competir

la política industrial debería intentar canalizar recursos hacia industrias con elevado potencial de crecimiento futuro. No se trata de que el cambio tecnológico, mediante la modificación de los patrones de demanda y de la ventaja comparativa, conduzca a esas tasas muy diferentes de crecimiento de las industrias de una economía. A menudo, aunque no siempre, es posible predecir qué industrias crecerán más rápidamente.¹¹

¹¹ Paul R. Krugman, *Economía Internacional*, Ed. Mc Graw Hill, 1994, p. 302.

Esta política no debe entenderse como el otorgamiento de subsidios, sino debe realizarse a través de estudios sectoriales para impulsar a aquellas industrias que pueden promover el crecimiento económico. El modelo de la política industrial de fomento a las exportaciones, no es una política populista ni tampoco son subsidios por parte del Estado hacia industrias obsoletas. Si bien estamos inmersos en una economía de libre mercado, el Estado debe asumir su papel para impulsar la instrumentación de una verdadera política industrial acorde a la apertura comercial.

La política económica nacional, sustentada en la apertura del mercado interno al comercio internacional, impactó negativamente a las industrias de menor tamaño, toda vez que éstas carecían de condiciones competitivas para hacer frente a las empresas extranjeras que colocaban crecientes montos de mercancías. La promoción de las exportaciones ha resultado positiva, pero se elevó paulatinamente el nivel de importaciones, en particular de bienes intermedios provocando que los productores locales de este tipo de insumos se vieran afectados, rompiéndose algunas cadenas productivas internas, que volcaron su efecto negativo sobre el conjunto de la estructura económica nacional. De 1985 a 1991, se elaboraron siete programas oficiales de fomento a la micro, pequeña y mediana industria para atacar algunas de sus problemáticas generales y concretas. A lo largo de esos años se reiteró en la aplicación de las medidas ya que los problemas persistían. Ello dio lugar a que se potenciaron dificultades en el mercado de trabajo. Las escasas medidas de política industrial llevadas a efecto en años anteriores, se ubicaron muy por debajo de las necesidades reales para impulsar el desarrollo de las industrias de menor tamaño. Además, éstos apoyos tendieron a centralizar sobre pocas empresas, las exitosamente exportadoras y, por ende, las que contaban con mayores recursos y posibilidades para seguir operando. Bajo este panorama, ¿cuál sería la estrategia económica para superar los problemas estructurales que padece la industria nacional? Antes que nada es urgente aplicar una auténtica política de fomento industrial, que presente una estrategia de salvamento para una gran cantidad de empresas de

menor tamaño que están en vías de extinción; y en seguida, un plan de mediano y largo plazo para lograr la expansión de la industria en condiciones de productividad y competitividad internacional. En México este tipo de empresas cumplen un papel social de suma relevancia, al dar empleo a una importante parte de la población económicamente activa, por lo que la quiebra masiva de micro, pequeñas y medianas empresas, significa el engrandecimiento de los niveles de desempleo con toda la secuela de efectos negativos que esto conlleva.¹²

La nueva política industrial global en México como estrategia ante la competitividad internacional

La política industrial de "invernadero"

Sin duda, a lo largo de su crecimiento económico, México ha logrado desarrollar ciertos sectores a través de varias etapas de industrialización. Así, detectamos cinco etapas donde la política industrial ha sido implícita o explícita y que de alguna manera ya hemos analizado en esta investigación. Primera etapa: se identifica con la sustitución de importaciones de bienes de consumo y abarca el periodo de mediados de los años cuarenta hasta finales de la década de los cincuenta. Segunda: es de creciente sustitución de bienes de capital e intermedios, y comprende de 1960 a 1970. Tercera: donde la industria enfrenta una excesiva protección mientras en el mundo comienza un proceso de industrialización acorde a los cambios científicos y tecnológicos, y abarca el periodo 1970 a 1980. Cuarta: inicia con la apertura comercial y el fomento industrial mediante la racionalización de la protección y la de sustitución aparente de importaciones y el despegue de la sustitución de exportaciones petroleras a la promoción de exportaciones no petroleras. Esta etapa se caracteriza por la importación de bienes de capital y de uso intermedio sin que hubiera una promoción tecnológica e industrial nacional. Quinta: esta apenas inicia de manera incipiente donde la planta industrial no tiene el desarrollo tecnológico requerido para apoyar a las exportaciones y así diversificar productos y mercados aprove-

chando los acuerdos comerciales firmados por nuestro país.

El comercio exterior en México se ha convertido en un sector impulsor del crecimiento económico; no obstante, aún las empresas no logran desarrollar ventajas competitivas que les permitan competir a nivel internacional y el sector industrial no ha logrado desarrollar tecnologías propias para reducir la constante importación de bienes de capitales y de uso intermedio, que permita reducir la brecha tecnológica que tiene el país. En este contexto, hoy día el comercio exterior necesita de un tejido industrial cuyas empresas realicen la diversificación de mercados y de productos, aprovechando los acuerdos comerciales ya firmados. Asimismo, el desarrollo y modernización de la infraestructura aeroportuaria, ferroviaria, portuaria, terrestre, de telecomunicaciones y la obtención de financiamiento junto con el fomento y promoción industrial y comercial harán que el sector exportador tenga un repunte en este proceso de la internacionalización de la producción, donde el vínculo entre el gobierno, sector empresarial y academia juegan un papel relevante.

En este contexto, es de gran relevancia la adopción de una política industrial global de competitividad internacional que fomente al sector exportador. Esta política industrial debe ser totalmente diferente a la desarrollada durante la Segunda Guerra Mundial y de diferentes características a la instrumentada en la década de los sesenta, y debe corregir los errores de la incipientemente adoptada en los ochenta. Los lineamientos de la nueva política industrial deben tomar en cuenta la internacionalización de la producción, los acuerdos comerciales que México ha firmado y la competitividad que la industria nacional debe alcanzar. No debe descartarse la protección a ciertos sectores, pero esta protección debe ser realizada mediante un estudio exhaustivo de esos sectores, y este estudio debe realizarse mediante una metodología.

Una estrategia exportadora se relaciona directamente con la productividad global de la economía y el carácter de las empresas. Si la industria nacional es menos eficiente que la de otros países y requiere protección frente a la competencia exterior, esta protección debe otorgarse sólo cuando la actividad en cuestión se considere de importancia para el país, o cuando

¹² CANACINTRA, *Macroanálisis*, año VIII, núm. 78, mayo de 1995, p. 1.

dicha protección sea indispensable para contrarrestar las políticas proteccionistas y de subsidios a la exportación de otros países. Sin embargo, la política debe ser tal que en forma gradual reduzca, y en el mediano plazo transforme o elimine, la necesidad de la protección orientada sólo a compensar la menor eficiencia de la empresa nacional. Ello requiere instrumentar medidas concretas para fortalecer la eficiencia y la productividad de la empresa. Al mismo tiempo, dada la naturaleza dinámica de la tecnología moderna, una política de fomento industrial debe inducir a la empresa, pública o privada, a realizar actividades que permitan vislumbrar a mediano plazo la posibilidad de institucionalizar esquemas de generación de tecnologías propias. La dificultad de este proceso obliga a fortalecer diversos mecanismos de apoyo a la capacidad tecnológica de la empresa. Estos deben ser gubernamentales, sociales o privados, e incluir a universidades, institutos de investigación, instituciones de educación superior y otros organismos públicos y privados.¹³

El crecimiento económico del país requiere de una nueva estrategia de industrialización que propicie otras alternativas para el desarrollo. El gobierno no cambiará de modelo económico, al contrario, cada vez se afianza a las directrices de la política económica que se adoptó en 1982. Ha tenido variaciones, pero obedecen a crisis financieras que hacen que tenga modificaciones. Es por ello, que el gobierno es renuente a la adopción de una política industrial explícita y a partir de 1988 ni siquiera ha adoptado una política industrial implícita. Este ha sido el principal obstáculo al que se ha enfrentado la industria exportadora, puesto que no puede competir en otros mercados ya que carece de las facilidades que otros gobiernos otorgan a sus industrias, que no tienen otra función más que la de exportar y toda su producción está dirigida a los mercados externos.

En los últimos 20 años México ha carecido de una política de comercio exterior que verdaderamente fomente el desarrollo industrial. Es cierto que ha tenido diversos programas de política industrial, pero tuvieron menos que ver con un programa bien deta-

llado y organizado ya que, a diferencia de otros países, se careció de una estrategia de industrialización exportadora. En los años cuarenta, cuando inicia la industrialización del país, la estrategia era cubrir la escasez de bienes y no la instrumentación de una política consciente y de largo plazo, enmarcada en varias etapas, para consolidar la industrialización de todo el país.

Con el crecimiento económico e industrial del país, que inicia en los sesenta, surgieron instituciones cuya función consistía en promover la inversión por medio de diversas formas y programas de financiamiento, proteger a la planta industrial, estimular a nuevas plantas industriales y desarrollar infraestructura en sectores básicos. Sin embargo, no todas las instituciones, regulaciones y acciones, respondían a una misma estrategia. Cuando México inicia su proceso de apertura comercial, no es acompañada de una nueva política industrial que fomente nuevas estrategias de competitividad. Esto hizo que durante la década de los ochenta, no se lograran los objetivos fijados en el PRONAFICE y en el PRONAMICE. En este contexto, la política industrial debe ser revisada para que sea congruente con la nueva etapa política comercial. Para ello, deben cambiar ciertas funciones del gobierno y reducir trámites que obstaculizan la producción y las exportaciones. Una política industrial que no altere el marco institucional y regulatorio, anteriormente existente, no podrá aspirar a reorientar la planta productiva.

Es de vital importancia adoptar una política industrial que promueva activamente la transformación de la planta industrial y que haga competitiva la planta productiva mediante la incorporación de nuevas tecnologías y estrategias de comercialización. Con la nueva política industrial, el gobierno debe reorientar su actividad; sus objetivos deben impedir caer en errores del pasado. Para ello deben quedar totalmente claros los objetivos y las metas a lograr. Asimismo, deben tomarse en cuenta las regulaciones internacionales para no fomentar las prácticas desleales a través de subsidios.

En suma, la política industrial es un instrumento para captar y orientar la inversión productiva hacia aquellas áreas que convengan al país. El papel del gobierno es el de decidir los criterios prioritarios (como pueden ser exportaciones, industrias de alto valor agregado, industrias de

¹³ Trejo Reyes, Saúl, *El futuro de la política industrial en México*, Ed. Colmex, México, 1987, p. 20-21.

alta tecnología, etcétera) en lugar de identificar sectores o ramas industriales particulares. Una vez identificados los criterios, sin embargo, la política industrial debe consistir en promover y discriminar en favor de todas las inversiones que se realicen y cumplan con esos criterios a través de estímulos generales (como pueden ser la depreciación acelerada, tratamiento fiscal favorable a inversiones en investigación y desarrollo y a la creación de nuevas fuentes de empleo, etcétera). La inversión en infraestructura, por otra parte, ha sido el instrumento más sutil, pero también el más directo y efectivo al que históricamente ha recurrido el gobierno para promover regiones del país y orientar el desarrollo general de la industria. Ese mismo papel podrá y deberá jugar el gobierno en el futuro, sobre todo en las áreas de comunicaciones (telefonía, carreteras y ferrocarriles), puertos industriales, electricidad, etcétera, sea por vía de la inversión directa o a través de concesiones a particulares. (*no se propone*) el uso indiscriminado de subsidios decididos con base en criterios burocráticos o discrecionales. Lo que se persigue es que las leyes fiscales apoyen, de una manera general, ciertos propósitos específicos de desarrollo industrial por considerar que éstos van a traer beneficios colectivos en términos de producción, mayor inversión y empleo, desarrollo de nuevas tecnologías y la conformación de una nueva estructura industrial.¹⁴

La política de fomento industrial

La adopción de una política industrial se refleja en las transformaciones del sector económico, político y social impulsando así el desarrollo de cualquier país que la ha instrumentado. Por ejemplo, en México no ha habido un diseño a largo plazo de una política industrial. En lo que se refiere al sector económico, en la década de los ochenta, la economía atravesaba por un periodo de crisis caracterizado por graves desequilibrios en la balanza de pagos, un índice inflacionario que llegaba al 200 por ciento y una deuda externa que sobrepasaba los 100 mil millones de dólares. Ante este panorama, el gobierno realiza cam-

bios en la política económica e innova mecanismos para adoptar un nuevo modelo económico cuya base es el retiro del Estado de la economía para convertirse en un ente regulador y no ya en interventor. Así, el gobierno realiza una liberalización total de la economía. Con esta política económica se impulsa la apertura comercial cuyas consecuencias son inmediatas: entrada indiscriminada de productos de pésima calidad, comercio desleal a través de precios *dumping*, cierre de empresas que no pueden competir con firmas del extranjero, falta de financiamiento, carencia de recursos humanos, inexperiencia en el comercio internacional, entre otras.

A pesar de que las exportaciones no petroleras se han incrementado, está presente el riesgo de que esta estrategia de industrialización no podrá sostenerse en el corto plazo, ya que para ser constantes, es necesario la elevación de la productividad que debe ser impulsada por la innovación y adaptación de nuevas tecnologías. En el sexenio salinista, la SECOFI explicaba que sí se había llevado a cabo una política industrial cuya base era la apertura comercial.

La nueva política industrial utiliza la apertura con el exterior como un instrumento poderoso para propiciar la eficiencia económica y la competitividad de la industria. No se puede pretender contar con una industria capaz de competir internacionalmente si no existe la disciplina y el esfuerzo que la apertura exige en el mercado doméstico.¹⁵

A lo más que se llegó a explicar, sobre la existencia de una política industrial en el periodo 1988-1994, fue que en el PRONAMICE estaba planteado el esquema de esta política que es una continuación de lo que planteaba de alguna manera el PRONAFICE, cuya estrategia era combinar el fomento de las exportaciones con la sustitución selectiva de importaciones y se proponía la racionalización gradual y selectiva del sistema de protección. Con el programa de 1990 a 1994, la SECOFI presenta de manera explícita las directrices de la política industrial del gobierno salinista.

El PRONAMICE consideraba que las autoridades responsables de la política industrial debían desem-

¹⁴ CIDAC, *Hacia una nueva política industrial*, Ed. Diana, México, 1988, p. 96-97.

¹⁵ Fernando Sánchez Ugarte, Manuel Fernández y Eduardo Pérez Motta, *La política industrial*, op. cit., p. 53.

peñar una "labor promocional específica" con el fin de resolver los principales rezagos del sector manufacturero (que por cierto la producción de la industria manufacturera bajó de un crecimiento promedio de 6.3 por ciento en la década de los setenta a 1.9 por ciento en los ochenta; repuntando solamente a 2 por ciento de 1991 a 1994): 1) promoción de las exportaciones; 2) promoción del desarrollo tecnológico; 3) promoción de la inversión; 4) promoción de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas; y 5) promoción de la productividad y competitividad del aparato industrial.

Para realizar esas acciones, el gobierno puso en marcha diversas políticas para lograr los objetivos de la supuesta política industrial planteados en el PRONAMICE: 1) *política comercial*, que tuvo como sustento: a) la apertura comercial; b) la racionalización de la protección; c) la adopción de un sistema contra prácticas desleales de comercio y d) negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales; 2) *impulso a programas integrales de desarrollo sectorial*, adoptando: a) programas sectoriales integrales de fomento hacia los sectores automotriz, farmacéutico y de computación; 3) *incentivos fiscales y crediticios*, que son destinados a través de dos vías: a) estímulos fiscales destinados a los mecanismos de apoyo al comercio exterior (cuentas aduaneras, devolución de impuestos, ecex, altex, pitex e industrias maquiladoras de exportación), y b) financiamiento e incentivos crediticios a través de BANCOMEXT y NAFIN; 4) *medidas regulatorias*, bajo las cuales se creó un nuevo marco que regulara las actividades de comercio exterior, surgieron así: a) el Reglamento de la Inversión Extranjera (1989) y posteriormente la Ley de Inversión Extranjera (1993); b) regulación de la transferencia de tecnología, mediante la Ley de Desarrollo y la Protección de la Propiedad Industrial (1991); c) reglamentaciones en materia de propiedad intelectual a través de la Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial (1991); d) Ley Federal de Competencia (1993); e) Ley de Metrología y Normalización (1992); f) Ley de Puertos (1994); g) Ley de Telecomunicaciones (1995); h) Ley de Comercio Exterior (1993); i) Ley de Tratados (1993); Ley de Derechos de Autor (1991); j) la nueva normatividad del CONACYT (1991); k) Ley aduanera (que tiene modificaciones todos los años);¹⁶ 5) *medidas*

¹⁶ Sin embargo, todas estas leyes fueron modificadas no para hacer-

estatales directas, que se basó prácticamente en la desincorporación de las empresas paraestatales. En conjunto, de las 1,155 entidades paraestatales que había en diciembre de 1982, sólo quedaron 217 en diciembre de 1992, lo que significa que en ese periodo fueron desincorporadas 969 empresas paraestatales; además 53 se encuentran en proceso de venta, liquidación, extinción, fusión o transferencia.

Bajo la óptica de los enfoques teóricos la política industrial en el sexenio salinista, y promovida por la SECOFI mediante el PRONAMICE, es de carácter no intervencionista, ya que ese programa: 1) considera que la corrección de las distorsiones en la asignación de recursos y la adopción, por parte del Estado, de una política firme en favor de la competencia en los mercados de bienes y factores son suficientes para impulsar el crecimiento del sector manufacturero; 2) descarta la definición de sectores prioritarios y las acciones selectivas tendientes a provocar distorsiones "deliberadas" en el vector de precios relativos dictado por el mercado; 3) excluye el uso de los subsidios y de la protección comercial como instrumento de fomento industrial y únicamente autoriza el marco regulatorio y normativo, obligando al gobierno a adoptar un papel de órgano regulador del funcionamiento de los mercados y no al apoyo de sectores estratégicos; 4) concentra sus esfuerzos de política industrial en la eliminación de las rigideces de los mercados, provocadas por trabas regulatorias, pero no analiza de manera explícita la necesidad de adoptar medidas horizontales de tipo fiscal o crediticio con el fin de: a) resolver las fallas de mercado debidas a la existencia de externalidades, asimetrías de información, economías de escala, entre otros, y/o b) mejorar la calidad y disponibilidad de los factores de la producción.

La OCDE estima que en el periodo de 1986 a 1989 los países desarrollados otorgaron a través de esos programas subsidios que alcanzan los 66 000 millones de dólares anuales y que representan el 2.5 por ciento del PIB manufacturero de esas naciones. En México, por el con-

las congruentes con la política industrial, ni mucho menos para apoyar a los programas sectoriales de esta política, sino fueron cambiadas, derogadas y creadas para hacerlas congruentes con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte y para que permitieran el ingreso de México a la OCDE y al APEC.

trario, los programas de apoyo financiero y fiscal puestos en práctica a partir de 1989 no implican ningún subsidio.¹⁷

Las nuevas estrategias de la política industrial en México: alternativas para el crecimiento económico

Es indispensable una política industrial acorde a la competitividad que tiene hoy día la economía mundial, ya que los resultados alcanzados con el modelo de industrialización seguido en los últimos 12 años parecen ambiguos. Bajo este modelo se ha generado un proceso de cambio estructural, que con la devaluación, que dio paso a la crisis que tiene desde diciembre de 1994 la economía mexicana, ha quedado trunco. Hasta ahora, los términos de integración industrial en México dejan mucho que desear, el impacto del desempleo es negativo y los requerimientos de importaciones insolventes. Esto significa que: o las políticas seguidas para integrarse a la economía han sido equivocadas; o el modelo no ha sido bien concebido; aunado a ello, existe la carencia de una política industrial que fomente la producción y estimule el crecimiento económico.

Después de 30 años de protección, no hubo propuestas alternativas de industrialización que se adoptaran paralelamente a la apertura comercial. El rezaño industrial hizo que muchas empresas quedaran fuera del mercado. En varios sectores del gobierno se culpó a la industria del déficit de la balanza comercial por sus excesivas importaciones. No obstante, este modelo fue impulsado por el propio gobierno y de alguna manera avalado por el sector empresarial, ya que se buscaba la competitividad internacional y para lograrla era necesario la apertura comercial. La industria dejaría de estar protegida y sobre todo tendría que generar sus propias divisas, pero no se crearon mecanismos alternos para fomentar la modernización industrial.¹⁸

Posterior a la consolidación de la apertura comercial, el gobierno inició un proceso para negociar y firmar acuerdos comerciales, para abrir nuevos mercados vía eliminación de barreras arancelarias y re-

ducción de medidas no arancelarias, para que las exportaciones aumentaran, pero antes no se fomentó la diversificación de productos ni tampoco de mercados. En este contexto, voces críticas del sector empresarial y de la academia pugnan porque se adopte una política industrial, ahora que es el sector externo el que, bajo la crisis económica, impulsará el crecimiento económico.

Para que el sector exportador repunte es preciso adoptar medidas que no sean de corto plazo, sino que sean planificadas a mediano y largo plazo. Asimismo, la política de comercio exterior debe estar totalmente vinculada a políticas fiscales monetarias, tecnológico-científicas y de política industrial. Es por ello que la política tecnológico-científica-industrial no debe ser planeada por tecnoeconomistas sexenales, sino debe ser planteada por un grupo plural compuesto por empresarios, académicos-investigadores-científicos, y servidores públicos. Si realmente el gobierno desea que el comercio exterior sea el sector que sostenga el crecimiento de la economía nacional, antes que nada debe otorgar más respaldo a las empresas y no únicamente centrarse en cambiar por decreto mecanismos de apoyo que, si bien disminuyen los trámites burocráticos, no plantean propuestas que funcionen más allá de una administración federal.

La política industrial no debe entenderse como el otorgamiento de subsidios, sino debe realizarse a través de estudios sectoriales para impulsar a aquellas industrias que pueden promover el crecimiento económico. Esta política no debe ser una política populista ni tampoco debe otorgar indiscriminadamente incentivos por parte del Estado hacia industrias obsoletas. Si bien estamos inmersos en una economía de libre mercado, el Estado debe asumir su papel para impulsar la instrumentación de una verdadera política industrial acorde a la apertura comercial.

Para realizar y ejecutar esta política industrial es preciso que el gobierno, los empresarios y las instituciones de educación superior participen en su diseño. Si consideramos que la autoridad gubernamental es la encargada de la implementación de la política industrial; que los empresarios son los directamente involucrados en su instrumentación, concededores de la situación, y necesidades de la industria y que la investigación en ciencia y tecnología, así como la formación de recursos humanos la realizan las universidades, es conveniente trabajar de manera conjunta en la elaboración de la política industrial.

¹⁷ Clavijo, Fernando, *op. cit.*, p. 66.

¹⁸ González Marín, María Luisa, "¿Existe una política industrial?", en *Momento económico*, núm. 79, mayo-junio, 1995, p. 23-26.

Elementos para el diseño de lineamientos de una política industrial

El país ha tenido una transformación sustancial después de la apertura comercial. El México de la postguerra ha quedado atrás. La economía, la política, la cultura y la sociedad en su conjunto es hoy día distinta. Con la llegada del hombre a la luna y la tecnología ha cambiado radicalmente el mundo. Con ello las distancias se han reducido y ha crecido el conocimiento. El gobierno en México debe asumir su responsabilidad para que el país tenga mayor participación en la política internacional y en la economía mundial.

En el futuro deberán desarrollarse políticas de nuevo cuño que estimule el desarrollo de industrias de la llamada alta tecnología sin propiciar ineficiencia. La política industrial tendrá que concentrarse en proveer la estructura de incentivos apropiada para las empresas de estas industrias. Resulta esencial invertir en infraestructura para competir en los mercados mundiales, como ocurre en el caso de las redes de telecomunicaciones modernas y de los medios de transporte. Más importante aún es la tarea de los mercados mundiales y aprovechar la tecnología moderna existente, México deberá concentrar sus esfuerzos en la generación de mano de obra calificada y la diseminación de conocimientos.¹⁹

Si bien en la década de los sesenta hubo una activa promoción de programas sectoriales, a fin de promover el desarrollo industrial, para finales de los noventa otra debe ser la estrategia. Por ejemplo, entre 1965 y 1970 se establecieron alrededor de 750 programas y más de 1,200 entre 1971 y 1978. En el periodo 1983-1985 se modificaron el alcance y el número de estos programas de rama. Aunque se mantuvo una política industrial activa, hubo una reducción de programas a unas cuantas áreas identificadas como industrias prioritarias, entre éstas destacaban tres industrias: automotriz, farmacéutica, y bienes de capital; estos programas incluían medidas de protección y de regulación. Estos programas se desmante-

laron a partir de 1985 cuando inicia de lleno la apertura comercial y la desregulación económica, dejando que el libre mercado realizara el proceso de modernización de la industria pero sin que hubiera un control por parte del Estado. En materia de política industrial, desde los años sesenta ha existido conciencia de la necesidad de redefinir estrategias e instrumentos en función de los objetivos de crecimiento, equidad y eficiencia, y en función del reto que plantea la explosión demográfica. Sin embargo, el esquema tradicional de industrialización y de política industrial ha persistido mucho más allá de su vigencia. La tarea de los próximos años será la de articular la política de desarrollo industrial de acuerdo con una nueva visión del futuro.²⁰

Para lograr esa meta es preciso, antes, estabilizar la economía para salir de la crisis que aqueja a la sociedad mexicana desde diciembre de 1994. El objetivo de la nueva política industrial debe ser la de alcanzar estándares de competitividad estratégica. En una economía abierta donde impera el libre mercado, deben ser los empresarios los que eleven la calidad de la producción, por ello son éstos, los últimos responsables de mejorar la productividad de sus empresas. Antes de proponer e instrumentar los lineamientos de la política industrial, debe haber una redefinición del papel del gobierno. Una nueva política industrial transformará la actividad gubernamental y empresarial y modificará patrones de producción para alcanzar esa competitividad estratégica. Con esta redefinición del gobierno y del sector empresarial, apoyados por la academia, impulsarán juntos una vinculación estratégica que servirá para redefinir la política industrial en México y orientar la cooperación entre los diferentes sectores en condición necesaria para conseguir reactivar la actividad tecnológica y lograr, tanto la regionalización de la actividad tecnoindustrial, como el estrechamiento del vínculo entre la tecnología y el aparato productivo en cooperación con las autoridades.

Para alcanzar ese objetivo es preciso fomentar nuevas estrategias para que las empresas logren la competitividad estratégica. Las características que pueden impulsar esas estrategias podrían ser: 1) profesionalización de los sistemas de administración y contables; 2) orientación al mercado; 3) selección y adaptación de nuevas tecnologías; 4) obtención de financiamien-

¹⁹ Lustig, Nora, *Hacia la reconstrucción de una economía*, Ed. FCE, México, 1994, p. 159.

²⁰ Trejo Reyes, Saúl, *op. cit.*, p. 301.

to; 5) captación de la mano de obra, y 6) organización interindustrial. Se definen algunas estrategias para las empresas considerando estas características: a) orientación al mercado; b) necesidades y gustos de los consumidores; c) redes de distribución; d) estrategias tecnológicas para las empresas; e) obtención de financiamiento; f) inversión en recursos humanos y g) organización interindustrial.²¹

Para poder cumplir algunas de estas estrategias, lo deseable es que sean todas, es preciso modificar planteamientos y replantear una nueva política industrial con el fin de no caer en aseveraciones que eran congruentes con el discurso político, pero no con la realidad que tiene la industria nacional. Así, se cayó en triunfalismos por el supuesto éxito que tenía la política industrial basado principalmente en las medidas regulatorias.²² Con este esquema utilizado también se difundió que se habían instrumentado apoyos de tipo vertical; sin embargo, se cometió el error de no haber congruencia para llegar al éxito en la política industrial, ya que esos instrumentos fueron parte de la política económica; asimismo, esos mecanismos eran evaluados por el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, cuyo objetivo no era precisamente vigilar el cumplimiento de la política industrial.

cabe señalar que la nueva política industrial en México se ha apoyado en un instrumento de tipo vertical bastante original respecto a los utilizados en los diferentes países desarrollados: los programas sectoriales para promover la competitividad. Estos programas son un foro para ver la competitividad. Su objetivo es complementar la aplicación de medidas de tipo horizontal en el nivel microeconómico a través de la participación del sector público, privado y social. Los avances de los programas sectoriales son evaluados en el marco del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. Este conjunto de medidas que conforman la política industrial de hoy es congruente con el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica y responde cabalmente a la nueva realidad económica mundial, caracterizada por globalización

de los procesos productivos y la búsqueda de mercados más amplios. Asimismo, es compatible con las reglas y prácticas internacionales.²³

Los lineamientos de esta nueva política industrial deben partir de un análisis serio y profundo de la política de fomento industrial, cuya base, prácticamente, se ha cancelado. Aquí, será necesario desarrollar y poner en práctica un nuevo enfoque de la política industrial, en donde cada uno de sus instrumentos de protección, fomento y regulación jueguen su papel en el proceso de reestructuración y modernización industrial de la planta productiva:

a) La política de racionalización de la protección deberá proveer de los niveles óptimos y de la temporalidad adecuada para que la industria mexicana se reestructure y modernice y pueda enfrentar la competencia internacional de manera exitosa. Pero sin duda alguna, en el mediano plazo, no es compatible y sostenible una política de liberalización comercial en el exterior y controles rígidos de precios en lo interno; y una política de liberalización comercial desfasada (adelantada) de la política de reestructuración industrial. Esto conduciría a una "modernización de escarapate", en donde la importación sustituye la producción doméstica. Aquí el arancel y el tipo de cambio y no los controles cualitativos o permisos previos deberán ser sus instrumentos que proporcionen la protección adecuada.

"b) La política de fomento industrial selectivo (fiscal y crediticio) a través de incentivos y no subsidios deberán recuperar su papel en los campos de la inversión, empleo, ramas prioritarias y desarrollo tecnológico para estar en igualdades de circunstancias con nuestros competidores en el campo internacional. Para salir a competir al exterior o atraer la inversión extranjera en México se requiere incentivos similares a los que otros países ofrecen.

c) La política de regulación, es la única que ha estado en operación, y aún en este caso se pasó de una política de administración de precios que se planteó en el PRONAFICE (con su relativa flexibilidad y automaticidad) a una po-

²¹ Jaime, Edna y Luis Barrón (coords.), *Lo hecho en México. Empresas mexicanas y apertura comercial*, Ed. Cal y Arena, México, 1993, pp. 161-188.

²² SECOFI, *La nueva política industrial*, México, 1994, pp. 1-78.

²³ Sánchez Ugarte, Fernando, *et al.*, *op. cit.*, p. 172.

lítica de congelación de precios con las rigideces y distorsiones que ello implica.

d) En este nuevo enfoque los instrumentos de fomento industrial, tanto fiscal como crediticio, deberán adecuarse bajo nuevas modalidades que apoyen de manera efectiva e incentiven la reestructuración y modernización de la planta productiva, así como el desarrollo tecnológico en el país.²⁴

Una de las metas a cumplir en un corto plazo con esta reconceptualización de la política industrial es que, en el futuro, será necesario que las políticas industriales y de comercio exterior dejen de ser instrumentos de políticas de estabilización antiinflacionaria y recobren su vocación natural de instrumento de la reestructuración y modernización de México. Una propuesta para que tenga éxito esta nueva política industrial es que la economía mexicana se respalde en dos nuevos pivotes, el exportador y el endógeno, que son los más dinámicos del crecimiento. Esta estrategia, basada en un modelo de industrialización exportadora y endógena, supone una apertura racional al exterior, en donde se elimina el excesivo proteccionismo, pero aplica un modelo de comercio exterior administrado, donde el gobierno juega un papel fundamental al instrumentar normas que regulen la entrada de mercancías, bienes y servicios que compitan deslealmente en el mercado nacional.

Con base en esta nueva política industrial se busca conformar un nuevo tejido industrial a través de un patrón de industrialización y especializado en el comercio exterior. El nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior requiere desechar el supuesto dilema entre crecimiento hacia afuera, vía exportaciones y crecimiento hacia adentro, sustituyendo importaciones. En el caso mexicano, tres pivotes específicos construyen la estrategia de desarrollo integrado, articulado y competitivo de la industria. En primer lugar, la consolidación y expansión de aquellas ramas, denominadas endógenas, que cuentan con mayor nivel de integración de sus procesos productivos, que son productoras de bienes básicos e insumos de uso generalizado y cuentan con una elevada capacidad de generación de empleos. Este subsector industrial, al requerir escasas divisas,

tener efectos multiplicadores importantes sobre el empleo y contar con una dinámica demanda interna, debe ser uno de los puntos de apoyo para recuperar la capacidad de crecimiento sostenido.

En segundo lugar, el impulso decidido e interno a las actividades exportadoras que son generadoras netas de divisas con el fin de que se aproveche su capacidad revelada de competencia a nivel internacional, buscando ampliar el grado de su participación en la demanda externa. Finalmente, el apoyo a la continuación del proceso de sustitución de importaciones pero de manera claramente selectiva, con el fin específico de completar las cadenas productivas de los subsectores endógeno y exportador.²⁵

Para que el país se prepare para entrar de lleno a la competitividad estratégica del siglo XXI, es preciso que tenga un crecimiento económico sostenido, y para ello es necesario reconcebir una nueva política industrial. No cabe duda que la política seguida hasta ahora en el ámbito industrial ha llegado a un agotamiento progresivo que no sólo la ha paralizado, sino que con frecuencia ha resultado contraproducente. En este contexto, la política industrial deberá ser diseñada a partir de las lecciones del pasado, para que ésta se transforme en un instrumento efectivo de la rectoría económica. Para ello será necesario: 1) desarrollar una nueva visión de la industria; 2) reconcebir los instrumentos de la política industrial (como son la inversión pública, la política tributaria y la política comercial); 3) diseñar nuevos medios de promoción industrial que no sean susceptibles de caer en los vicios que caracterizaron a la política industrial en el pasado. El parteaguas de esta nueva concepción tendrá que ser la competitividad y la productividad.

Conclusiones y propuestas finales

El desarrollo tecnológico ha jugado un papel relevante en la internacionalización de la producción. De hecho, con la tercera revolución científico-industrial inicia el despegue de la globalización de la economía mundial. Así, con la innovación de nuevas tecnologías y la internacionalización del capital se optimi-

²⁴ Villarreal, René, *México 2010, op. cit.*, pp. 296-297.

²⁵ *Ibid.*

zan las economías de escala. Ello no obstante, implica que el desarrollo científico-tecnológico por sí mismo no es la panacea de crecimiento para un determinado país. Este éxito se debe a la complementación entre un proyecto de nación que toma en cuenta aspectos como las políticas industrial, comercial, tecnológica y cultural, todas girando en torno a la política económica.

La mayor parte de los países que han adoptado una política industrial, de carácter librecambista o intervencionista, a su vez han establecido ciertas directrices que sirven para delinear un modelo económico, ortodoxo o heterodoxo, del cual se desprende la política económica que será la base de la política industrial. En este sentido, la nueva teoría del comercio internacional es totalmente contraria a la teoría clásica que impone ciertos parámetros a seguir para alcanzar los objetivos de crecimiento económico.

Esta nueva teoría parte del supuesto de que ya no hay una competencia justa y que el comercio internacional es totalmente imperfecto debido al surgimiento de variables como nuevas tecnologías, economías de escala, inversión extranjera, que da como resultado las ventajas competitivas. Por ello, esta teoría explica que los mercados no son competitivos; existen tecnologías con rendimientos crecientes a escala; los agentes económicos toman sus decisiones bajo un ambiente de incertidumbre; los flujos de información son imperfectos; puede existir movilidad de factores entre países, e imperfecta movilidad de los mismos dentro de cada país.

Esta nueva teoría trata de analizar el comportamiento actual del comercio internacional a la luz de las nuevas variables de la economía internacional, y ha establecido parámetros para que los países desarrollen políticas comerciales, tecnológicas e industriales. En aquellos países que han conquistado los mercados internacionales predominan diversos factores económicos. El común denominador de los países que tienen una participación activa en el comercio internacional es que han adoptado, con base en sus intereses y características económicas, una política industrial ya sea de corte implícita o explícita, o de características librecambista o intervencionista. La adopción de una política industrial pasa por un debate, hay quien explica que debe ser impulsada por las empresas a través de la oferta y la demanda del libre mercado, o bien, debe fomentarse mediante el apoyo gubernamental. En algunos casos es totalmente

pragmática y no impera modelo alguno de industrialización a seguir. El único objetivo que predomina, en esos países, es consolidar el crecimiento económico a través del desarrollo industrial.

En el caso de México, en la década de los cuarenta inició un modelo cuya base era la sustitución de importaciones donde había un proteccionismo comercial, que era la característica en el comercio internacional y era una etapa de la economía internacional. Sin embargo, la falla de este modelo es que no se consideró una estrategia de industrialización a largo plazo. No obstante, cuando en la década de los setenta se inicia un nuevo paradigma de industrialización a nivel internacional, México aún seguía conservando ese férreo proteccionismo, mientras que la mayoría de los países, que hoy son competitivos a nivel internacional, sentaban las bases para comenzar una nueva etapa de crecimiento sustentada en el desarrollo tecnológico.

Ese crecimiento económico y el desarrollo tecnológico lo respaldan con la instrumentación de una política industrial que es acorde a la política económica impulsada en esos países. Este es el éxito de esos países hoy en día. A diferencia de México, que también inicia una reconfiguración en su política, donde el Estado pasa de interventor a regulador y donde predominará la libre fuerza del mercado, pero no adopta una política industrial de manera paralela a la liberalización comercial. A partir de 1982, el país continúa sin una política industrial que responda a los retos de la liberalización de la economía.

En la década de los ochenta, la economía atravesaba por un periodo de crisis caracterizado por graves desequilibrios en la balanza de pagos, un índice inflacionario que superaba el 200 por ciento y una deuda externa que sobrepasaba los 100 mil millones de dólares. Ante este panorama, el gobierno realiza cambios en la política económica e innova mecanismos para adoptar un nuevo modelo económico, cuya base es el retiro del Estado en la economía para convertirse en un ente regulador y no ya en interventor. Así, el gobierno realiza una liberalización total de la economía. Ante este panorama el gobierno realizó cambios en la política económica del país y diseñó nuevos instrumentos de crecimiento económico, mas no de desarrollo industrial. Así inicia el abandono de un modelo de desarrollo hacia adentro y se da mayor énfasis al mercado exterior.

En este contexto se desarrolla la apertura econó-

mica de nuestro país. Para ello el gobierno adoptó una liberalización gradual de la economía y una reestructuración industrial, a través de programas y apoyos (Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y 1989-1994 y Plan Nacional de Modernización Industrial, Mecanismos de Apoyo al Comercio Exterior, ECEX, ALTEX, las Cuentas Aduaneras, entre otros). Asimismo inicia las negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales para tener una mayor participación en la economía internacional. Bajo esta estrategia se concretan los acuerdos comerciales con Canadá y Estados Unidos, Chile, Costa Rica, Guatemala, Venezuela y Colombia, Bolivia y Nicaragua. También es importante destacar el ingreso de nuestro país al Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como su ingreso en el GATT a partir de 1986.

Con esta política económica se impulsa la apertura comercial cuyas consecuencias son inmediatas: entrada indiscriminada de productos de pésima calidad, comercio desleal a través de precios *dumping*, cierre de empresas que no pueden competir con firmas del extranjero, falta de financiamiento, carencia de recursos humanos, inexperiencia en el comercio internacional, entre otras. Los efectos negativos de esta apertura se deben a dos factores: 1) los empresarios no estaban preparados porque carecían de competitividad, y 2) no había un marco jurídico acorde a la apertura comercial.

La mayoría de estos efectos son resultado de la adopción tardía de un marco regulatorio del comercio exterior, ya que las leyes que regulan las importaciones y las exportaciones no fueron renovadas a la altura de la apertura comercial y de un empresariado que se negaba a competir con empresas del exterior, además que en México no había la estructura ni infraestructura para enfrentarse a los niveles de desarrollo que tienen otras empresas. Es a partir de 1990 (después de casi seis años del inicio de la liberalización comercial) cuando comienza a instrumentarse un cambio en el marco jurídico del comercio exterior. El sector exportador es el que ha tenido mayor impulso con la política económica que los diferentes gobiernos han seguido después de 1982. Esta política ha variado en estrategias, (planes, programas y proyectos), pero en el fondo es la misma. En el sexenio anterior tuvo su punto más álgido esta reforma económica reflejando éxito en el nivel macro.

Hasta antes de 1994, México se había convertido en el país modelo a nivel internacional.

En el sexenio salinista, la SECOFI explicaba que sí se había llevado a cabo una política industrial, cuya base era la apertura comercial. Así, explicaba que la nueva política industrial utiliza la apertura con el exterior como un instrumento poderoso para propiciar la eficiencia económica y la competitividad de la industria. Por ello, comentaba que no se podía pretender contar con una industria capaz de competir internacionalmente si no existe la disciplina y el esfuerzo que la apertura exige en el mercado doméstico.

Sin duda, la diversificación de mercados, la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, vía firma de acuerdos comerciales y la diversificación de las exportaciones no petroleras, han encontrado serios obstáculos por la falta de una política industrial global que impulse la competitividad internacional de la planta productiva y amplíe la producción nacional de mercancías para la exportación. Un acierto en materia comercial de la pasada administración fue la firma de acuerdos comerciales, pero ahora el problema es cómo aprovechar esos mercados, pues no hay una creciente oferta exportable. La apertura comercial ha estimulado el crecimiento de algunos sectores, como el automotriz y el sector servicios, pero esto no se ha dado en otras ramas de la economía.

Asimismo, el modelo económico es fuertemente golpeado por el conflicto de Chiapas, aunado a ello también están los asesinatos políticos y la pugna al interior del gabinete del pasado sexenio con la familia priísta. Estos sucesos han creado un clima de incertidumbre para la inversión extranjera que había encontrado en el país un mercado que le redituaba enormes ganancias, simplemente de 1989 a 1994 entraron al país 52 mil millones de dólares, vía inversión directa o en cartera. Con la salida de estos capitales (aproximadamente 18 mil millones de dólares salieron de febrero de 1994 a enero de 1995), quedó desprotegida la balanza en cuenta corriente. El déficit en cuenta corriente en 1994 fue alrededor de 28 mil 500 millones de dólares, 21.9 por ciento superior al que se presentó en 1993. Para compensar el crecimiento de ese desequilibrio el gobierno utilizó las reservas internacionales. En este sentido, en 1994 habrían entrado al país 20 mil millones de dólares; no obstante, el requerimiento de divisas sería del or-

den de 28 millones de dólares, obviamente la diferencia estará reflejada en la reducción de las reservas internacionales.

Después del anuncio de la devaluación del peso frente al dólar y al cambiar la política cambiaria salieron del país capitales que operaban principalmente en el mercado bursátil. Para cubrir ese desequilibrio, el gobierno volvió a utilizar las reservas que quedaban en el banco central. Al parecer la devaluación detendría al mercado cambiario, no obstante, el dólar sigue cotizándose a un precio que no es el suyo y que está sobrevaluado por el índice tan alto de la demanda.

Al momento de tomar la decisión de devaluar el peso, cuyo efecto inmediato fue el aumento de los precios de las importaciones, el gobierno sabía que el sector externo sería el más afectado y que el modelo exportador el que pagaría esta decisión. Muchas empresas siguieron el consejo de la SECOFI que en diversos foros explicaba que era necesario importar bienes de uso intermedio y de capital para que la industria tuviera tecnologías de punta y así innovar la planta productiva. Es por ello que hubo endeudamiento externo (obviamente en dólares) para tener esa ventaja comparativa. Asimismo, otras empresas obtuvieron financiamiento interno para importar insumos y maquinaria.

Ahora, es muy difícil que el sector exportador repunte en el mediano plazo y la diversificación de los productos y de mercados quedará para otros momentos. Mediante la actual política de comercio exterior se logró superar el sesgo antiexportador. Sin embargo, es importante destacar que antes y después de la apertura, la exportación de productos no petroleros no se ha diversificado. Estos productos han aumentado su volumen de exportación, pero no ha habido nuevos productos ni nuevos mercados. A pesar de que las exportaciones no petroleras se han incrementado, está presente el riesgo de que esta estrategia de industrialización no podrá sostenerse a corto plazo, ya que es necesario elevar la productividad, que a su vez debe ser impulsada por la innovación y adaptación de nuevas tecnologías.

Al no contar con una política industrial acorde a los niveles de la apertura comercial, el tejido industrial de la planta productiva ha decrecido, y el principal sector afectado es, indudablemente, el exportador. Por ejemplo, hubo una débil respuesta de este sector en el sexenio 1988-1994, ya que las ventas

foráneas crecieron en 11 por ciento y las importaciones aumentaron en 21 por ciento. En ese periodo se ofreció que las importaciones crecerían a una tasa porcentual anual promedio de 4.8 a 5.4 de 1989 a 1991 y de 5.8 a 6.6 de 1992 a 1994, en realidad las compras al exterior crecieron, en promedio, a un ritmo de 25 por ciento anual durante los últimos años. Las exportaciones, que en 1989 se indicaba crecerían entre 3.1 y 3.5 de 1989 a 1991 de 3.5 a 4.3 entre 1992 y 1994, aumentaron en promedio anual ocho por ciento.

Así, el 85 por ciento de las exportaciones la realizan 273 empresas, la mayoría de origen transnacional; tampoco habrá diversificación de productos, por lo cual las exportaciones seguirán concentradas en 10 productos. Lo que muchas empresas habían logrado bajo una política económica que supuestamente era la mejor a nivel internacional, hoy queda en el pasado, pero lo que está en el presente es el problema del endeudamiento y la forma de resolverlo antes de tomar la última alternativa: cerrar la empresa y que el modelo exportador quede a la deriva.

Asimismo, es incipiente la diversificación de mercados externos. Aparte de Estados Unidos, al cual exportamos el 83 por ciento de nuestros productos, están Brasil, con el 0.62 por ciento; España y Francia representan 1.2 y 0.6 por ciento de las exportaciones nacionales, en ese orden; mientras que Chile, Argentina, y Colombia representan 0.56, 0.53 y 0.45 por ciento, respectivamente; la Unión Europea con el 12 por ciento y Japón con el cuatro por ciento. Esto confirma la escasa intención de reorientar el comercio exterior hacia zonas geográficas, donde existen ventajas comparativas en el intercambio comercial, como lo son regiones importantes como Europa y Asia. Por el contrario, las compras provenientes de los países del sudeste asiático mantuvieron su tendencia ascendente como es el caso de Corea del Sur, China y Malasia que representaron alzas de 38.2, 34.6 y 73.4 por ciento respectivamente.

Entre 1989 y 1994 de los 20 principales socios comerciales del país, con 16 tenía déficit, pues importó más mercancías que las que exportó a estas naciones. Así, México tuvo durante el pasado sexenio una balanza comercial deficitaria en su intercambio con Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania, Canadá, Reino Unido, Argentina, China, Brasil, Italia, Panamá, Corea del Sur, Holanda, Nueva Zelanda y Suecia. El mayor saldo negativo lo mantiene con Es-

tados Unidos; también tiene un desequilibrio comercial con Alemania, Perú, Uruguay, Venezuela y hasta con naciones como Guyana, Trinidad y Tobago.

Todavía falta mucho en cuanto a diversificar las exportaciones mexicanas y en cuanto a productos, ya que por ejemplo, 70 por ciento de las ventas de productos nacionales lo realizan cerca de 300 empresas, la mayoría firmas multinacionales, en tanto 60 por ciento de las ventas del país están concentradas en sólo 10 productos. Por ejemplo, 40 por ciento de las exportaciones manufactureras nacionales se refieren a ventas de la industria automotriz y siete de cada 10 dólares que salen del país por importaciones van hacia Estados Unidos. En cuanto a sectores se refieren, se observa la escasa diversificación al significar tres subramas de la industria manufacturera, el 52.2 por ciento de las exportaciones totales. Ellas son la de equipo metálico para transportes que tiene que ver directamente con la industria automotriz; la de aparatos eléctricos y electrodomésticos, y maquinaria y equipos especiales para industrias diversas. De las cuatro actividades económicas generales en las que está clasificado el comercio exterior, tres de ellas presentan saldo positivo, mientras que las manufacturas por el contrario presentaron un balance negativo por 1,712 millones de dólares.

Sin una política industrial México no alcanzará esos niveles de competitividad que exige el proceso globalizador de la economía mundial. Sin duda, la diversificación de mercados, la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, vía firma de acuerdos comerciales y la diversificación de las exportaciones no petroleras, han encontrado serios obstáculos por la falta de una política sólida que impulse la modernización real de la planta productiva y amplíe la producción nacional de mercancías para la exportación. Un acierto en materia comercial de la pasada administración es la firma de acuerdos comerciales, pero ahora el problema es cómo aprovechar esos mercados, pues no hay una creciente oferta exportable. Esta política industrial debe instrumentarse con mecanismos semejantes a los que se utilizaron para ejecutar la política económica que ha dado resultados en los niveles macroeconómicos.

Algunas de las principales limitantes de la política industrial de México en los últimos años son:

- Ausencia de prioridades o áreas estratégicas, lo cual deja en las fuerzas del mercado la

responsabilidad de identificar los nichos competitivos y los sectores fundamentales para el país.

- La mayoría de las medidas de política industrial se han originado en el poder ejecutivo, sin participación de gobiernos estatales o del Congreso. Esto, desde luego, implica que dichas medidas propongan una solución común para problemas de muy diferente naturaleza.
- La falta de especificidad de las políticas se expresa no solamente en la ausencia de políticas regionales, sino que tampoco se han hecho distinciones sectoriales o por nivel tecnológico y productivo de los usuarios.
- La mayoría de los instrumentos de política topan con un obstáculo casi infranqueable: la escasez y el alto costo del crédito para proyectos productivos. Por esta razón, programas de asistencia técnica, desarrollo de mercados, capacitación, etcétera, tienen un efecto apenas marginal.
- Los instrumentos destinados a la creación de capacidades tecnológicas en el sector productivo han sido ineficaces. La política de ciencia y tecnología ha sido guiada por un concepto obsoleto de linealidad en la generación de conocimientos innovadores, por lo que se ha beneficiado casi exclusivamente la investigación científica de excelencia, lo cual, desde luego es positivo, pero no suficiente para generar innovaciones en las empresas. Es notoria la necesidad de integrar una política de innovación, que articule la política industrial con la científica y la de comercio exterior.
- No ha habido una inducción más activa de un cambio en los patrones de producción de la industria encaminado a alcanzar sistemas más limpios y sustentables.

Para acelerar el crecimiento de la economía mexicana es indispensable la adopción de una política industrial para fomentar el desarrollo en aquellos sectores que se consideren importantes para ese crecimiento. Para ello, el gobierno, la comunidad empresarial y las universidades deben considerar cuales son las industrias con potencialidades para competir. La crisis económica que inicia el último mes de 1994

obliga a modificar ciertas líneas del programa económico nacional que necesitan ser transformadas. Tal es el caso de la modernización industrial, que podría avanzar con la coordinación de los sectores público, privado y de la academia en la búsqueda de nuevas estrategias de política industrial. El desarrollo de un sector industrial exportador más fuerte ha enfrentado serios problemas: falta de financiamiento e inversión, carencia de recursos humanos capacitados, infraestructura portuaria, carretera y de telecomunicaciones, apoyos a las pequeñas y medianas empresas, por mencionar algunos.

Los instrumentos de la política industrial que debieron otorgarse de manera paralela a la apertura son: promoción de la inversión extranjera y del comercio exterior; perfeccionamiento de la política comercial a través de un nuevo marco jurídico acorde a la apertura; normalización y calidad; promoción de la calidad total; modernización tecnológica; capacitación y asistencia técnica; apoyos a la pequeña y mediana empresas; política de financiamiento; política ecológica industrial; programas sectoriales de competitividad; política para la industria maquiladora de exportación. Sin una política industrial México no alcanzará esos niveles de competitividad que exige el proceso globalizador de la economía mundial.

Para acelerar el crecimiento de la economía mexicana y fortalecer al sector exportador, es indispensable la adopción de una política industrial para fomentar el desarrollo en aquellos sectores que se consideren importantes para ese crecimiento. Esta política no debe entenderse como la otorgación de subsidios, sino debe realizarse a través de estudios sectoriales para impulsar a aquéllas industrias que pueden promover el crecimiento económico. La política industrial no es una política populista ni tampoco son subsidios por parte del Estado hacia industrias obsoletas. Si bien estamos inmersos en una economía de libre mercado, el Estado debe asumir su papel para impulsar la instrumentación de una verdadera política industrial acorde a la apertura comercial.

La política industrial debe: impulsar la revolución microeconómica; contener mecanismos para mejorar el medio ambiente; contar con programas sectoriales de competitividad; el gobierno debe impulsar diversos cambios como estimular el financiamiento y la promoción fiscal, nuevos apoyos de comercio exterior; impulsar la capacitación empresarial; crear

empresas integradoras; fomentar las economías de escala; promover, junto con las universidades, recursos humanos mejor capacitados; mejorar la infraestructura de las vías de comunicación; desregular y simplificar trámites; los empresarios deben promover la gestión empresarial y la calidad total.

Estas estrategias deben buscar: 1) promover la inversión en áreas productivas; 2) mejorar el sistema de defensa contra comercio desleal; 3) desarrollar la infraestructura económica; 4) promover a través de nuevos mecanismos las exportaciones; 5) otorgar apoyos a la pequeña industria; 6) establecer nuevos programas de capacitación, y 7) adoptar programas de desarrollo regional. Sin duda, la economía del país ha dado un cambio total en los últimos 10 años, pero para alcanzar los niveles de competitividad que nuestros principales socios comerciales han desarrollado, es preciso adoptar políticas internas que deben obedecer al desarrollo nacional para lograr ese crecimiento económico y la instrumentación de una verdadera política industrial integral puede coadyuvar a ese propósito.

La política industrial, a su vez, debe estar respaldada por tres grandes directrices: económica, monetaria y fiscal. Con base en esa política industrial habrá otros sectores que se beneficiarán. Así, deberían impulsarse políticas implícitas: finanzas, fiscales, comercio exterior, comercio interno, políticas salariales y mejoras laborales, de inversión extranjera, de desarrollo económico, políticas industriales específicas, políticas agrícolas específicas, instrumentos legales y políticas de desarrollo regional. También para impulsar esa política industrial, habría de darse un cambio en el sistema educativo, cultural, ambiental, demográfico y social.

Esta política industrial debe ser dirigida de manera especial y discriminatoria a aquellos sectores de la industria que tienen ventajas competitivas y posibilidades futuras para triunfar. Para ello es indispensable realizar una matriz industrial estratégica que sea acorde con el desarrollo industrial que se desea y que se requiera para el crecimiento económico. En este sentido, una vez determinadas las políticas que incidirían en el diseño de esa política industrial, se daría paso a la elaboración de la matriz estratégica industrial. Podemos definir la matriz industrial estratégica como la formalización en términos matriciales de la evolución que se considera óptima para la estructura industrial de un país. Es decir, la matriz

industrial estratégica permitiría representar y plasmar los objetivos principales de la política industrial de una nación.

Esta matriz debe desarrollarse con base en una metodología que se desprenda de la política económica, comercial, fiscal, monetaria y tecnológica que incidan directamente en los objetivos de la política industrial. Podemos definir la matriz industrial estratégica como la formalización en términos matriciales de la evolución que se considera óptima para la estructura industrial de un país. Es decir, la matriz industrial estratégica permite representar y plasmar los objetivos principales de la política industrial de una nación.

Para elaborar esa matriz antes debe clasificarse los sectores industriales, que con base en su importancia relativa en el PIB, son susceptibles de ser apoyados. A través de esos estudios saldrán a relucir cuáles son los sectores no básicos; sectores básicos en crisis; sectores básicos sensibles; sectores estratégicos consolidados y sectores estratégicos emergentes. Así con la determinación de las políticas generales, de los sectores industriales y de la matriz estratégica, el gobierno y los actores económicos y sociales podrán determinar la metodología para la elaboración de la política industrial cuyos resultados se tendrán en el corto y largo plazos y no inmediatos.

Bajo la lupa de esta matriz cabe cuestionar ¿bajo qué criterios determinó la SECOFI el incremento de aranceles a las importaciones de productos textiles, prendas de vestir, cuero y calzado? ¿de qué manera contribuyen estos sectores en el desarrollo económico del país para ser protegidos? ¿cuál es la metodología que seguirá la SECOFI para impulsar los programas sectoriales que estarán inmersos en el programa de política industrial del sexenio? ¿cuál es la matriz industrial estratégica del Plan Nacional de Desarrollo de este sexenio para impulsar los programas sectoriales?

Durante la administración del presidente Salinas, se siguió un enfoque de política industrial, tecnológica y de comercio exterior "minimalista", en el sentido de que se buscaba reducir al máximo la intervención estatal en la marcha de la economía; la gran apuesta fue lograr la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, asumiendo que la apertura de esos grandes mercados, junto con la presión que ejerce la competencia frente a sus empresas, sería un estímulo suficiente para las em-

presas mexicanas y para la creación de nichos competitivos. La realidad ha demostrado, en los hechos, que este enfoque ha sido exitoso solamente para generar oportunidades para aquellas empresas que estaban bien preparadas para la apertura comercial. Un estudio realizado por la SECOFI y la SPP al inicio de aquel sexenio, reveló que apenas alrededor de 300 empresas estarían listas para afrontar los retos de la modernización. Aún ante esta situación tan precaria, los instrumentos de política fueron más bien conservadores. Esta no es una percepción desde el mundo académico, los que proponemos este proyecto hemos tenido la oportunidad de trabajar con empresarios, cámaras y asociaciones, y todos ellos expresan que México requiere una política diferente que tenga efectos reales sobre la elevación del nivel competitivo de las empresas.

Sin duda, el gobierno de Ernesto Zedillo tiene una gran oportunidad valiosa para instrumentar una política industrial global que fortalezca la competitividad internacional de México, para afrontar los retos y oportunidades en el siglo XXI. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se convertirá en la directriz de todas las políticas y programas que se instrumenten en el presente gobierno (desafortunadamente el régimen presidencialista en México no permite plantear políticas transexenales que sean apoyadas por la mayoría de los mexicanos). Los informes de gobierno, los discursos que aborden temas políticos, económicos, sociales aludirán al PND.

En el PND encontramos temas de gran relevancia para el desarrollo y crecimiento del país en todos sus ámbitos: soberanía; estados de derecho; desarrollo democrático; desarrollo social; y crecimiento económico. En este contexto, dentro del proyecto que está presente en el Plan podría plantearse una política industrial (y no programa como propone el gobierno en el anexo de los programas sectoriales) que incidiría directamente en todos los sectores de la economía e indirectamente en el desarrollo democrático del país, ya que esa política se incorpora en una dimensión estratégica (de largo plazo) en la cual participan el gobierno y los diferentes agentes económicos y sociales.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 están establecidos los programas sectoriales que impulsarán el cambio en los cinco puntos generales del plan sexenal. En este aspecto, el programa de política industrial y desregulación económica no contie-

nen una metodología para localizar aquellos sectores que deberán ser impulsados y que tendrán un efecto multiplicador en el resto de la economía. Los estímulos hacia esos sectores no deben ser aislados ni tampoco deben ser pensados para beneficiar ciertos grupos de presión (económicos, políticos y sociales).

La administración de Ernesto Zedillo no debe ser tan ortodoxa al seguir al pie de la letra las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales, debe modificar los lineamientos de la política económica para que se respalde la industrial. Por ejemplo, la OCDE establece que hay dos grandes categorías para la instrumentación de una política industrial, las medidas horizontales o funcionales que se aplican de manera general a todos los sectores para corregir fallas de mercado y adecuar el marco regulatorio; y las medidas verticales o sectoriales que están dirigidas a ciertas industrias en particular con el fin de resolver problemas específicos en dichos sectores y promover el ajuste estructural.

Sobre esto, la organización que agrupa a los principales países industrializados del mundo determina que los principales instrumentos de política industrial de carácter horizontal pueden agruparse en los siguientes rubros: primero, inversión física; segundo inversión en intangibles que comprenden tanto la investigación y el desarrollo tecnológico como la formación de recursos humanos; tercero, la promoción de la pequeña y mediana empresas; cuarto, la desregulación y políticas de competencia; quinto, el desarrollo regional; sexto, la política ambiental y, por último, el comercio exterior y la inversión extranjera.

Por su parte, los instrumentos sectoriales determinan, por un lado, que la industria se adapte al cambio estructural, tratando de minimizar el costo de ajuste para las empresas de estos sectores y, por el otro, apoyar el desarrollo de sectores específicos, que en algunos casos son considerados como estratégicos. Estos mecanismos conforman un esquema que en la gran mayoría de los países desarrollados han tenido importancia. También se mantienen algunas acciones como la asesoría para la reconversión, promoción de asociaciones entre empresas, adquisiciones de nuevas tecnologías y programas de reentrenamiento.

La política industrial debe ser la base del plan de rescate industrial para alcanzar y consolidar el crecimiento económico del país. La política industrial no debe suponerse que es únicamente la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones no

petroleras. Una política industrial debe ser global para que fortalezca la competitividad de la economía mexicana en el Siglo XXI no debe ser nada más: 1) un enfoque de regulación mediante el cual se eliminen trámites burocráticos; 2) debe ir más allá de la integración de cadenas productivas para vincular las pequeñas a las grandes empresas; 3) debe haber una selección de importaciones con apoyos financieros directos de la banca de desarrollo; 4) debe apoyarse una política tecnológica que avale un programa nacional de calidad y desarrollo de tecnológica, para que se integren la pequeñas y medianas a las grandes empresas; 5) debe difundirse con claridad las compras del gobierno para que los industriales tengan acceso a la base de datos de bienes y servicios que adquiere el gobierno; 6) debe aprovecharse al máximo la apertura de los mercados de aquellos países con los cuales México ha negociado ya acuerdos comerciales, para ello, es preciso instrumentar estrategias de promoción de exportaciones; 7) debe haber una selección de las ramas industriales que serán beneficiadas por la ayuda gubernamental. Aquí es donde podría funcionar esa matriz industrial estratégica para seleccionar, sin presión alguna de los grupos industriales y empresariales interesados, los sectores que tienen ventajas para competir a nivel internacional.

Para ello es preciso establecer plazos a las prácticas y metas de la política industrial para que funcione. Asimismo, esta política industrial debe estar supervisada por el gobierno, empresarios y académicos para que no se desvíe por presiones políticas y económicas. Por otra parte, también debe apoyarse esa política industrial en los compromisos y beneficios comerciales que México ha contraído a nivel internacional, uno de ellos es abatir al máximo las prácticas desleales que afectan a la economía nacional.

Ante la competitividad internacional, hoy la política industrial debe:

- a) Impulsar la revolución microeconómica;
- b) contener mecanismos para mejorar el medio ambiente;
- c) contar con programas sectoriales de competitividad;
- d) el gobierno debe impulsar diversos cambios como estimular el financiamiento y la promoción fiscal y dar nuevos apoyos de comercio exterior;

- e) impulsar la capacitación empresarial;
- f) crear empresas integradoras;
- g) fomentar las economías de escala; promover, junto con las universidades, recursos humanos mejor capacitados;
- h) mejorar la infraestructura de las vías de comunicación;
- i) desregular y simplificar trámites;
- j) promover la gestión empresarial y,
- k) fomentar la calidad total.

Asimismo, estas estrategias deben buscar:

- 1) Promover la inversión en áreas productivas;
- 2) mejorar el sistema de defensa contra comercio desleal;
- 3) desarrollar la infraestructura económica;
- 4) promover a través de nuevos mecanismos las exportaciones;
- 5) otorgar apoyos a la pequeña industria;
- 6) establecer nuevos programas de capacitación, y
- 7) adoptar programas de desarrollo regional.²⁶

Sin duda, la economía del país ha dado un cambio total en los últimos 10 años, pero para alcanzar los niveles de competitividad que nuestros principales socios comerciales han desarrollado, es preciso adoptar políticas internas que deben obedecer al desarrollo nacional para lograr ese crecimiento económico y la instrumentación de una verdadera política industrial integral puede coadyuvar a ese propósito. En el contexto del inicio de un nuevo gobierno en México, y al formularse una nueva política económica a la luz del modelo económico que se instrumenta en el país desde 1982, es preciso que haya modificaciones a la política comercial. A la luz de los acuerdos comerciales y a la apertura comercial, que difícilmente darán marcha atrás, se presenta una oportunidad para evaluar, diseñar e instrumentar una nueva política industrial acorde a una economía que ya no está cerrada, sobreprotegida y poco competitiva. Esta política industrial debe estar dirigida a una economía que tiene una apertura comercial, donde las empresas compiten en un mundo abierto y orientado al librecambio y por lo mismo, deben contar con ins-

²⁶ Martínez Cortés, José Ignacio, "La adopción de una política industrial para fortalecer el comercio exterior", en *Carta ANIERM*, vol. XXVIII, año 13, mayo de 1995, núm. 153, pp. 5-6.

trumentos para poder diversificar productos y mercados.

Esta política industrial no significa una vuelta al proteccionismo a ultranza. El saneamiento y el desarrollo de la política industrial no significa un regreso a las políticas proteccionistas de la década de los setenta. Esta política industrial no debe tener como referencia el incremento indiscriminado de aranceles, el máximo es de 35 por ciento a nivel internacional y el arancel-techo en México es del 20 por ciento. Tampoco deben instrumentarse medidas fiscales subsidiadas. Lo que se requiere, es una política industrial con un esquema fiscal promotor y no sólo recaudador. Hoy día no sólo basta estabilizar los signos vitales de la economía, ni tampoco es suficiente modificar las bases para el desarrollo nacional ni transformar la inserción de la iniciativa privada en el comercio mundial; todo ello no funciona si no se complementa con una intensa reestructuración del desarrollo industrial.

Para realizar y ejecutar esta política industrial es preciso que el gobierno, los empresarios y las instituciones de educación superior participen en su diseño. Si consideramos que la autoridad gubernamental, es la encargada de la implementación de la política industrial; que los empresarios son los directamente involucrados en su instrumentación y conocedores de la situación y necesidades de la industria y que la investigación en ciencia y tecnología, así como la formación de recursos humanos la realizan las universidades, es conveniente trabajar de manera conjunta en la elaboración de la política industrial. Esta política no debe entenderse como la otorgación de subsidios, sino debe realizarse a través de estudios sectoriales para impulsar a aquellas industrias que pueden promover el crecimiento económico. La política industrial no es una política populista ni tampoco son subsidios por parte del Estado hacia industrias obsoletas.

Si bien estamos inmersos en una economía de libre mercado, el Estado debe asumir su papel para impulsar la instrumentación de una verdadera política industrial acorde a la apertura comercial. Hoy las necesidades de la economía nacional demandan una política industrial de largo plazo y con herramientas eficaces, sin ello no habrá crecimiento ordenado de la producción y del empleo; tampoco se tendrá capacidad para tener ese crecimiento económico sostenido a través de un desarrollo industrial programado.

El problema no reside en buscar ser más grandes, sino en ser mejores. No confrontemos explicando si la solución está en que haya más intervención del

gobierno, o más adelgazamiento del Estado, la competencia está ya en nuestro mercado, y la solución debe ser inmediata.

Anexo
Instrumentos de política industrial aplicados en México

MÉXICO

Instrumentos	Estrategias
Inversión física	<ul style="list-style-type: none"> ● Se amplió el periodo de acrecentamiento del impuesto al activo de 5 a 10 años, con el fin de apoyar la inversión en proyectos de largo plazo. ● Se redujo el impuesto de 15 a 4.9 por ciento en el caso de que las operaciones de endeudamiento con los bancos e instituciones de crédito en el extranjero se realicen en países que no se consideren refugios fiscales. ● Se incrementó la deducción anual de 35 a 50 por ciento de la inversión de las empresas en instalaciones y equipo para prevenir y controlar la contaminación ambiental y la conversión de combustibles pesados a gas natural. ● Se redujo la tasa del impuesto sobre la renta a empresas de 35 a 34 por ciento, con el fin de apoyar la competitividad. Se incrementó la deducción anual para la inversión de vehículos de 20 a 25 por ciento.
Investigación y desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> ● Modernización en tres áreas: <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Propiedad industrial</i>. Se crearon el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y la Comisión Intersecretarial, con el fin de asesorar y orientar a las industrias en los trámites relacionados con patentes y marcas. Por otra parte, México se adhirió al Tratado de Cooperación en Materia de Patentes. b) <i>Normalización y metrología</i>. Se crearon el Centro Nacional de Metrología, que funciona como laboratorio primario del sistema de calibración, para llevar a cabo actividades de alto nivel técnico en materia de metrología; y los centros de normalización y certificación, con el objeto de atender las necesidades específicas de los sectores industriales, autofinanciables vía el cobro de sus servicios. c) <i>Difusión e invocación tecnológica</i>. Se crearon centros de desarrollo tecnológico para apoyar a la industria y la Unidad de Transferencia Tecnológica, como oficina de gestoría tecnológica en apoyo a las EPM.
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> ● Se aplica el proyecto de modernización de los mercados de trabajo, a través de lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> a) Programa de Calidad Integral y Modernización, que promueve el desarrollo de recursos humanos, la calidad, la productividad y la competitividad de las EPM. b) Programas de becas para las capacitación de los trabajadores. c) Servicio Nacional de Empleo que busca apoyar la movilidad regional y sectorial de la mano de obra, así como el aprovechamiento y difusión de la información para los agentes económicos que intervienen en el mercado de trabajo. ● Cursos de gestión empresarial a EPM, mediante el Programa de Desarrollo Empresarial de Nacional Financiera y de un sistema computarizado de empresas privadas. Sistema Nacional de Educación Tecnológica, que ofrece servicios a EPM con un reducido.

MÉXICO

Instrumentos	Estrategias
Políticas sectoriales	<ul style="list-style-type: none"> ● Aplicación de programas sectoriales para apoyar a 64 ramas industriales. Estos programas incluyen medidas en 10 campos de acción, entre las que destacan: apoyo a la estructura y organización productiva; abasto de maquinaria, equipo e insumos; capacitación y desarrollo tecnológico; comercio internacional; financiamiento y protección al medio ambiente. La mecánica de estos programas consta de tres etapas principales: <ul style="list-style-type: none"> a) Se elabora un diagnóstico sobre la problemática específica que enfrenta cada rama, en fechas precisas. b) Se concertan matrices de compromisos, tanto del cabo acciones que ayuden a resolver la problemática. c) Seguimiento y evaluación de los compromisos contraídos en el marco del PECE.
Empresas pequeña y mediana	<ul style="list-style-type: none"> ● Comisión Mixta para la modernización de la Industria micro, pequeña y mediana, foro que permite atender la problemática cotidiana de estas empresas de manera mas ágil. ● Promoción de formas asociadas para crédito, compra y comercialización: <ul style="list-style-type: none"> a) Sociedad de responsabilidad limitada de interés público, a fin de agrupar empresarios de escasos recursos. b) Empresas integradoras para apoyar la modernización y facilitar la concurrencia eficiente en mercados de exportación. Estas empresas pueden optar por cumplir sus obligaciones fiscales del impuesto sobre la renta, por un periodo de cinco años a partir del inicio de sus operaciones, el régimen simplificado. c) Uniones de crédito para apoyar las operaciones comerciales conjuntas. d) Subcontratación. e) Centros de compras en común, para reducir el intermediarismo y lograr economías de escala para la adquisición de materias primas. f) Sociedad cooperativa. ● Servicios de enlace con el fin de facilitar la información sistematizada y actualizada sobre residuos industriales, tecnologías disponibles y oportunidades de mercado. ● Simplificación de trámites administrativos a través de las ventanillas únicas, para que los usuarios puedan realizar trámites de diferentes dependencias con un solo formato y en un solo lugar. ● Programa de Impulso Financiero a la micro, pequeña y mediana empresa de Nafin que destinó 21 mil millones de nuevos pesos, de enero de 1989 a abril de 1993, para sistemas de garantías masivas, reestructuración financiera, conversión de crédito quirografario a crédito de fomento, reestructuración de pasivos, financiamiento de largo plazo para aportaciones accionarias y estímulos a la asociación entre empresas mexicanas y extranjeras.
Política de competencia	<ul style="list-style-type: none"> ● Desincorporación de empresas paraestatales y de la banca estatal. ● Expedición de la Ley de Competencia Económica que sanciona las prácticas

MÉXICO

Instrumentos	Estrategias
	<p>monopólicas y fortalece la competencia abierta para un mejor funcionamiento de los mercados.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Desregularización reciente en áreas tales como pesca, sociedades mercantiles, zonas marítimas, turismo, cinematografía, agua, electricidad, comercio y correduría pública. Estas medidas buscan eliminar las distorsiones generadas por la regulación gubernamental excesiva y la intervención directa en el funcionamiento de los mercados. ● Publicación de la Ley Federal sobre Mitología y Normalización que establece un procedimiento uniforme para que las dependencias federales expidan regulaciones, privatiza la función de elaboración de normas y establece las condiciones para que las normas no creen barreras a la entrada de competidores. Asimismo, esta ley permite la creación de entidades privadas de certificación e inspección. ● Expedición de la nueva Ley de Inversión Extranjera que determina las reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional. Anteriormente, la Ley de Inversiones Extranjeras limitaba hasta 49 por ciento la participación de capital extranjero en actividades económicas y empresas, y no existía el concepto de inversión neutra, que ahora permite la entrada de capitales extranjeros sin contabilizarlo en el total invertido dentro de sociedades mexicanas. ● En la mayoría de los sectores no limitados por la ley, la aprobación de las nuevas inversiones por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) es automática y el único trámite necesario es la inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Entre las actividades sometidas a restricciones se encuentran las reservas al gobierno, tales como la extracción de petróleo y gas natural, los servicios telegráficos, los ferrocarriles y la acuñación de moneda. Sin embargo, existen 58 actividades en las cuales se permite una participación de 100 por ciento del capital extranjero previa aprobación de la CNIE, tales como agricultura, ganadería, imprentas, editoriales e industrias convexas, construcción de instalaciones industriales y servicios educativos. ● Expedición de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para promover y proteger los derechos de los consumidores. ● Expedición de la nueva Ley de Comercio Exterior, para regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de economía nacional y propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país.
Políticas de desarrollo regional	<ul style="list-style-type: none"> ● Creación del decreto para promover el desarrollo regional equilibrado y la desconcentración de la planta industrial, mediante el fomento, desarrollo y construcción de parques y zonas industriales.
Políticas ambientales y energéticas	<ul style="list-style-type: none"> ● Tres entidades aplican las políticas energéticas: <ol style="list-style-type: none"> a) Petróleos Mexicanos destina financiamiento a proyectos que incrementan la eficiencia productiva y continúa con acciones de protección al medio ambiente. b) La Comisión Federal de Electricidad ofrece financiamiento a proyectos

MÉXICO

Instrumentos

Estrategias

para la creación de infraestructura en función del crecimiento de la demanda, continúa con los proyectos en ejecución y realiza acciones de protección al medio ambiente en las unidades generadoras.

c) La Compañía de Luz y Fuerza del Centro financia inversiones para mantener las líneas de transmisión y distribución en las instalaciones ya existentes.

- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se expidió en 1988. Se crearon varios organismos para instrumentarla:

a) El Instituto Nacional de Ecología para formular, conducir y evaluar las normas, criterios y la política general de ecología, así como estudios de riesgo ambiental.

b) La Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente tiene como función desarrollar programas de verificación de la industria en todo el país y la realización de auditorías en materia ambiental.

c) La Comisión Nacional de Ecología es un órgano de coordinación intersecretarial que analiza, junto con organismos privados, los problemas que se presentan en materia ecológica y propone programas y acciones ecológicas prioritarias.

- Los organismos privados participan también en la elaboración de normas ecológicas para la industria y en la concentración de compromisos para llevar a cabo acciones que ayuden a resolver la problemática en materia ambiental que enfrenta cada industria.

Promoción de la inversión y del comercio exterior

- Se continúa con los programas de fomento y apoyo a las exportaciones (Pitex, Ecex, Altex, Drawback).
- Funcionamiento de la Comisión Mixta para la Promoción de la Exportación como un foro en el cual participan los sectores público y privado, a fin de resolver ágilmente los problemas que enfrentan los exportadores.
- Elaboración de programas estatales de promoción de exportaciones coordinadas por Compex.
- Creación del Sistema Nacional de Promoción Externa que pretende coordinar los esfuerzos de entidades gubernamentales y privadas para la promoción de proyectos comerciales y de inversión.
- Reformas a la Ley de Inversión Extranjera para determinar reglas claras para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que contribuya al desarrollo nacional. El reglamento de esta ley tiene por objeto eliminar las barreras innecesarias, simplificar los trámites gubernamentales correspondientes y ampliar la gama de oportunidades a los inversionistas extranjeros. Estos inversionistas pueden establecerse en México, con una participación al 100 por ciento, en sectores como alimentos, bebidas y tabaco, textiles, prendas de vestir, cuero, madera y productos de papel, restaurantes, hoteles y comercio, con una aprobación automática de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- Entrada en vigor del TLCAN con Estados Unidos y Canadá, y del Acuerdo de Complementación Económica México-Chile.
- Conclusión de las negociaciones comerciales para crear una zona de libre comercio con Costa Rica, así como con Colombia y Venezuela y Bolivia.