2 g1

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

POLÍTICA INDUSTRIAL EN MÉXICO, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS ANTE LA GLOBALIZACIÓN.

T E S I S
Para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P r e s e n t a :

ALEJANDRO JONATHAN NORIEGA VALDEZ

Director de la Tesis:
Mtro. Armando Kuri Gaytán

Ciudad Universitaria, 1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

266247

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Mamá Irene
por su amor y sus enseñanzas

A mis Padres, Estela y Alejandro
por su infinito apoyo

A Verónica
por ser la razón, el motivo

ÍNDICE

Contenido *Página*

Índice iii

Prólogo vii

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO: TEORÍA DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL. 12

1. Bases teóricas de la política industrial. 13

a) La definición ortodoxa: fallas del mercado e incremento del bienestar económico. 13

b) Enfoques de política industrial. 15

c) Teoría clásica del comercio internacional. 18

d) Políticas de competitividad. 19

e) Otras discusiones sobre política industrial e intervención del Estado. 22

2. La participación del Estado en la economía: Teorías e interpretaciones. 24

a) La intervención del Estado en la economía. 24

b) Hacia la definición de una participación económica estatal eficiente y promotora 27

3. Conclusión: La necesidad de un nuevo marco conceptual para la política industrial. 30

Bibliografía. 34

Anexo. 36

CAPÍTULO II.
EL CONTEXTO MUNDIAL. 40
1. Tendencias recientes de la economía mundial, 1980-1996. 40
1.1. El proceso de globalización. 42
a) Descripción del sistema global actual: los bloques económicos. 42
b) Comercio. 43
c) Inversión. 44
d) Sistema productivo. 45
e) Evolución política. 46
f) Contradicciones de la globalización. 48
1.2. La Tercera Revolución Industrial. 49
a) Nuevas tecnologías y nuevas ventajas competitivas. 51
b) Nuevas tecnologías aplicadas al sistema productivo. 52
1.3. Reflexión preliminar. 54
2. Políticas industriales nacionales. 56
2.1. Políticas industriales en los países desarrollados. 59
2.2. Políticas industriales en los países de industrialización reciente. 63
2.3. Corea del Sur y Taiwan: una estrategia singular para una coyuntura única. 66
a) Administración macroeconómica. 66
b) Política industrial: Industrialización Orientada al Exterior (IOE). 67
c) Especialización y comercio intraregional. 68
d) Segunda etapa de IOE. 69
e) Proteccionismo y selectividad. 70
f) Integración vertical. 73
g) Sistema financiero. 73
h) Papel del Estado. 74
i) Vocación empresarial. 76
j) A manera de conclusión. 76
3. Conclusión: La necesidad de una política de fomento industrial en América Latina. 79
a) La experiencia de los países desarrollados. 80
b) La experiencia de los países de reciente industrialización. 81
c) La necesidad de una estrategia industrial para América Latina. 81
Bibliografía. 86
Anexo. 90

CAPÍTULO III.
LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN MÉXICO, 1982-1996. 91
1. El cambio y reestructuración de la política industrial, 1982-1988. 92
a) La coyuntura de 1982 y las condicionantes de la política económica. 93
b) Evolución práctica y conceptual de la política industrial, 1982-1988. 95
c) Balance de la política industrial. 100
2. Consolidación de la Nueva Política Industrial, 1989-1996. 103
a) El diagnóstico de la situación del sector industrial. 103
b) Los objetivos y la práctica del Pronamice. 106
c) La política en el Propice, ¿continuidad o nuevo enfoque?. 112
d) Resultados a una década de modernización y cambio estructural en la industria mexicana. 116
3. Conclusión: Los alcances de la política industrial mexicana. 119
a) Los límites de la política industrial mexicana. 119
b) Retos y perspectivas para el futuro. 123
Bibliografía. 129
Anexo. 131

CAPÍTULO IV.
LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL EN MÉXICO, 1982-1996. 132
1. Marco macroeconómico. 133
a) Inflación. 134
b) Tipo de cambio. 135
c) Tasa de interés. 135
d) Finanzas públicas. 136
e) Recapitulación macroeconómica. 137
2. Estructura industrial. 138
a) Evolución por División de actividad manufacturera. 138
b) Patrones de especialización productiva y comercial. 140
c) Relaciones inter e intra sectoriales. 140
d) La perspectiva regional. 142
e) El ámbito tecnológico. 143
3. Desempeño del sector externo. 145
a) Desempeño exportador. 145
b) Desempeño importador. 148
c) Resultados de la Balanza comercial. 150
4. Agentes impulsores del cambio estructural. 154
a) La inversión extranjera en el cambio estructural. 154
b) El papel de los diferentes tipos de empresa. 155
c) El papel de los diferentes sectores. 155
5. Evolución de la competitividad. 157

a) Grado de avance. 157
b) Factores que la impulsan. 157
6. Conclusión: avances y limitantes de la nueva estructura industrial mexicana. 158
a) La evidencia del ajuste de 1995-1996. 160
b) Perspectivas y alternativas al desarrollo reciente de la industria mexicana. 162
Bibliografía. 165
Anexo. 168
Anexo estadístico. 169

CAPÍTULO V.
RESUMEN Y CONCLUSIONES. 189
1. La necesidad de un nuevo marco conceptual para la política industrial. 189
2. La globalización y las nuevas tecnologías. 192
3. La necesidad de una política de fomento industrial en América Latina. 193
4. Los alcances de la nueva política industrial mexicana. 196
5. Avances y limitantes de la nueva estructura industrial mexicana. 202
6. Perspectivas y alternativas al desarrollo reciente de la industria mexicana. 204

PRÓLOGO.

La inquietud por abordar la temática de la política industrial mexicana surgió a partir de diversas problemáticas teóricas y empíricas planteadas en diversas clases, conferencias y en el intercambio de ideas con profesores y compañeros; además, el interés inicial fue alimentado por la controversia en los medios de comunicación sobre la existencia o no, y la pertinencia o no, de una política industrial en nuestro país, sobre todo durante los últimos años del sexenio 1988-1994.

De esta forma, en un inicio fue un interés por entender y aclarar el debate lo que motivó la investigación; en el fondo de este interés subyacía la idea de contribuir de alguna manera a diseñar una política industrial, convencido de que el conocimiento de las teorías, las experiencias internacionales y la propia nacional darían por resultado una solución lógica e inmediata al respecto. Conforme avanzó el trabajo cada vez fue más evidente que el objetivo subyacente sería, muy complicado lograr en estos niveles; apenas iniciado el trabajo fue claro que se debe aprender y aclarar más cosas para sí mismo que para alguien más. Al final, es indudable que quien más se beneficio de la investigación es quien escribe, ya que ella me permitió avanzar en conocimientos de interés particular o cuando menos tener claro de que conocimientos se adolece.

Por ello, el primer agradecimiento es para la UNAM que en sus aulas, con su planta docente y demás apoyos académicos me brindó una magnifica oportunidad para formarme como profesionista; en una época en que las oportunidades en educación superior no abundan mi deuda con la Universidad es aún más significativa.

Otra de las cosas que me permitió aprender este trabajo es que, al final, una tesis -o por lo menos en este caso- es más una labor colectiva que individual, porque en ella se reflejan determinantemente, quiérase o no, adviértase o no, primero las voces de los autores e investigadores mejor calificados en el tema y, asimismo, las opiniones de profesores e incluso de compañeros; mientras que las contribuciones originales (no digamos de cierta significancia) son difíciles de lograr.

Por la misma razón, estoy en deuda con una cantidad significativa de personas por el resultado final del trabajo: con mi familia, padres y hermanos, quienes en todo momento han sido un aliciente para salir adelante; con compañeros de generación a quienes participe de algunas inquietudes del trabajo en distintos momentos o simplemente por la convivencia que compartimos en los estudios; con todos mis profesores de la carrera que me permitieron formarme; con mi jefe en el Banco de México, Lic. Paulo Palmero, por el apoyo que siempre me otorgó para estudiar y realizar la tesis y; con mis compañeros del trabajo por las experiencias que con ellos obtuve.

Sin embargo, debo un especial agradecimiento al Prof. Armando Kuri Gaytán, Director de la tesis, quien siempre me brindó una importante asesoría académica pero, sobre todo, me

beneficié de sus contínuos apoyos materiales y humanos sin los cuales la forma y fondo del presente trabajo no hubiesen sido posibles; por si fuera poco, más allá de cualquier convivencia formal, la más invaluable enseñanza que me deja el Prof. Kuri es el claro significado de la amistad que espero algún día corresponder cabalmente.

Asimismo, debo agradecer los comentarios de todos y cada uno de los sinodales: Lic. Irma Escárcega Aguirre, Lic. Orlando García García, Mtro. Rudolf M. Buitelaar y Dr. Enrique Dussel Peters, quienes revisaron el trabajo en un corto tiempo e hicieron importantes sugerencias al mismo. No obstante, al final, debo hacer el usual descargo de responsabilidades ya que los errores y limitaciones en el trabajo son únicamente responsabilidad de quien escribe.

Ciudad Universitaria, Septiembre de 1998.

INTRODUCCIÓN.

Hace varios años en los que la economía y la industria[1], en particular, no han registrado tasas de crecimiento que satisfagan las necesidades del país; los escasos resultados positivos tanto del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) como del proceso de ajuste y cambio estructural, se han concentrado en unos cuantos sectores, industrias o inclusive empresas, deteriorando con ello los niveles de vida y de actividad económica del país. Lo anterior ha sido objeto de múltiples análisis; lo que interesa saber en el momento actual es cómo reactivar al sistema económico y de qué manera hacerlo funcional para obtener un mayor nivel de bienestar para la población, todo ello en el marco de un proceso globalizador que incide de manera fundamental sobre el país.

En este sentido, las nuevas tecnologías y la globalización en este fin de siglo han cambiado las formas de competencia, los sectores claves y pueden abrir una brecha aún mayor entre las economías desarrolladas y las subdesarrolladas. Los cambios en la competencia industrial internacional ofrecen oportunidades pero también establecen desventajas, de ahí la necesidad de tener como país un sector industrial eficiente, competitivo y que sea capaz de inducir su eventual buen desempeño al resto de la economía, teniendo como perspectiva final alcanzar mejores niveles de vida como nación.

De ambas situaciones, la interna y la externa, surge la necesidad de encontrar alternativas para *reactivar al aparato industrial y de hacerlo competitivo en el plano internacional y nacional y, por tanto, funcional a un mayor bienestar de la población en general.* Así, el *propósito del presente trabajo es determinar la necesidad o no de una política de fomento a la actividad industrial*; con la perspectiva de que sea este sector, en buena medida, el encargado de dinamizar a la economía.

Sabemos de antemano la dificultad que implica el definir de manera completa y coherente una política industrial, requiere elementos seguramente fuera del alcance de una tesis de licenciatura. Sin embargo, cuando menos el trabajo pretende mostrar el "estado actual de las cosas" en el debate sobre los pros y contras de una política industrial en México; para ello se abordan temas que quizás se antojen desconexos pero que en realidad están ligados a través del problemática de la industria y su política. Así, se pretende identificar las tendencias más evidentes tanto en el contexto internacional como en la propia evolución interna de la política y de la estructura industriales; con la finalidad última de entender el desenvolvimiento de las mismas y obtener elementos que ayuden a determinar la conveniencia o no de una política industrial en México.

[1] En este trabajo se referirá como "Industria" únicamente al sector manufacturero

1. El sector industrial en la economía mexicana.

El sector industrial ha jugado un papel central en el desempeño económico del país, por su naturaleza le corresponden a este sector las mayores capacidades de generar ahorro, inversión (acumulación); empleo, ingresos, consumo (bienestar); innovación, productividad, tecnología (competitividad), divisas, encadenamientos productivos (externalidades positivas), etc., históricamente ha sido así. Al no crecer de manera sostenida este sector repercute negativamente sobre los demás y, por tanto, sobre la marcha en la economía en general.

Por supuesto el desempeño de la economía no depende solamente del sector industrial; existen otras actividades han desempañado un papel importante en la evolución de la economía y otras más que jugarán un papel clave ante los cambios en la economía mundial. No obstante, es éste por su dinámica, sus relaciones al interior (intrasectoriales) y con otros sectores (intersectoriales), el más importante para generar efectos generalizados de crecimiento, por ello puede influir de manera más directa y general sobre el ritmo y estructura de la actividad económica. En resumen, no es difícil afirmar que es el sector industrial el que funge como motor de la economía, en México o en cualquier otro país.

En el caso mexicano, el sector industrial a lo largo del tiempo ha ido aumentado su importancia en la economía nacional. Con el gran cambio industrializador emprendido en los años cuarenta el país se transforma en apenas unas décadas de una economía fundamentalmente agraria a una industrializada y, asimismo, de una sociedad rural a una urbana. Desde la segunda Guerra Mundial y hasta la crisis mundial de los setenta la economía mexicana registró un alto dinamismo, con tasas de 6.4% promedio anual, mientras que la industria crecía a un ritmo mayor al 7% promedio anual; es así como en 1950 el sector industrial representaba apenas el 17.1% del PIB, mientras que en 1975 ya alcanzaba el 23.7%. Así, el sector industrial se convierte en el sector más dinámico del desempeño económico del país.

Para la década del setenta las contradicciones del tipo de desarrollo emprendido, industriales fundamentalmente, hacen crisis en 1976 (Huerta, 1991). Las contradicciones en el bajo crecimiento de los salarios, la desarticulación con otros sectores y con el sistema financiero, la distorsión de precios entre sectores, la dependencia de bienes importados (que culminó en una restricción externa al crecimiento) y el creciente endeudamiento público derivaron en la crisis de 1976. Los resultados positivos del modelo de sustitución de importaciones se concentraron en ciertas industrias y regiones, desarticulando al aparato productivo, que producía con altos costos y sin ningún incentivo de competir en el exterior; además se detuvo el avance en la producción de bienes intermedios y de capital, dejando inconcluso el proceso de industrialización.

Este contexto es lo que lleva a proponer el concepto de "industrialización trunca" para América Latina, incluyendo a México (Fajnzylber, 1983) y lo que lleva a repensar la

viabilidad del modelo de sustitución de importaciones por el gobierno, los agentes y los organismos multinacionales en el marco de la crisis de pagos de la región.

Así, desde mediados de los setenta la economía y la industria han tenido comportamientos erráticos, esta última sigue generando buena parte de la dinámica económica; sin embargo, su crecimiento industrial ha sido fluctuante y no ha registrado ni sostenido altas tasas. El déficit comercial muestra un gran dinamismo que la expansión de las exportaciones no ha compensado y, sobre todo, la evolución de éstas últimas se encuentra desarticulada del mercado interno; asimismo se ha profundizado la dependencia de la importación de bienes intermedios y de bienes de capital y, finalmente el crecimiento en el empleo ha sido menor al requerido para absorber la oferta de mano de obra.

De aquí solamente surge una preocupación justificada por el establecimiento de una serie de mecanismos que faciliten, incentiven y promuevan el desempeño del sector industrial, con la finalidad de inducir una mayor dinámica a otros sectores y de generar un crecimiento que satisfaga las necesidades del país. La urgencia de una política industrial se acrecenta conforme se van agregando los rezagos y se van alejando las posibilidades de desarrollo dadas las condiciones del país y los vertiginosos cambios en la economía mundial.

La definición de una política de este tipo es difícil de sostener en un contexto en el que predomina la idea de que las fuerzas del mercado deben asignar eficientemente los recursos, sin intervención alguna. Actualmente, la intervención estatal en la economía está desvalorizada en la teoría y en la práctica por razones innegables (fallos, ineficiencias, corrupción, mal diseño y/o aplicación de las políticas, etc.) pero también por razones coyunturales en el pensamiento económico. No es difícil observar como con cada crisis, al buscar soluciones a ella, se desecha la política económica (y su teoría) prevaleciente adoptándose una nueva; es el caso del abandono del patrón oro en los años veinte, del liberalismo con la gran depresión de 1929 y el keynesianismo y el Estado interventor (benefactor y/o desarrollista) desde mediados de los setenta. En este mismo sentido se encuentra el abandono del modelo de sustitución de importaciones, por los países latinoamericanos en los años ochenta; no obstante, la salida a la crisis y, sobre todo, el desarrollo no parecen haberse encontrado en el neoliberalismo (o fondomonetarismo, como es llamado también).

Por esta misma razón parece clara la necesidad de los países en vías de desarrollado de crear una política propia que les permita cubrir sus necesidades e insertarse eficiente y ventajosamente (en términos relativos) en la economía mundial; ahí radica, creemos, la necesidad de repensar las opciones de desarrollo para este tipo de países, y en concreto para el caso mexicano.

2. El nuevo contexto internacional.

Sin perjuicio de lo anterior, actualmente cualquier tipo de política nacional orientada a impulsar el aparato productivo debe considerar factores internacionales que hasta hace poco eran secundarios para el desempeño interno de una economía pero que en los últimos años han revelado un efecto fundamental sobre los sistemas económicos nacionales. Nos referimos específicamente a los recientes cambios en el sistema económico e industrial a nivel mundial, caracterizados por los rápidos cambios tecnológicos y la denominada globalización.

La intención por comprender la importancia de los recientes cambios en el sistema económico e industrial a nivel mundial, caracterizados por las rápidas mutaciones tecnológicas no constituyen un alejamiento del objeto de estudio; por el contrario, tienen la intención de justificar y enmarcar en su plano más general la importancia de una política industrial, pensada como una acción tendiente a mejorar el nivel competitivo de la industria *en el plano internacional*. Además, es pertinente ocuparse de dichos cambios en la medida que ellos constituyen una *realidad cambiante* que brinda oportunidades o limita posibilidades de desarrollo, sobre todo para aquellas naciones que se encuentran menos preparadas económica e institucionalmente para adaptarse por su actual estadio de desarrollo.

Los cambios tecnológicos abarcan desde: a) las nuevas tecnologías aplicadas en el sistema productivo que generan nuevos productos (computadoras personales, por ejemplo) y nuevos bienes intermedios surgidos de éstos (microchips) e inclusive nuevas industrias clave (microelectrónica); b) las formas de organización y gestión en la empresa, como los sistemas de "producción flexible" que están sustituyendo a la producción en masa de productos estandarizados ("fordismo"), o el sistema "justo a tiempo" que incrementa las posibilidades de competitividad dado el flujo de información entre proveedor y usuario; c) la integración de empresas grandes y pequeñas en "redes globales" de proveedores, productores y comercializadores; d) la necesidad de nuevas características de los factores productivos ante el surgimiento de nuevos materiales y nuevas fuentes de energía que reducen la cantidad de mano de obra pero aumentan la necesidad de capacitación, por ejemplo y; e) la intensificación en la generación de valor agregado por las ramas del conocimiento y la información; entre otros.

Estas formas innovadoras de producción abarcan desde las ramas de mayor complejidad tecnológica y de mayores requerimientos de capital (informática y telecomunicaciones) hasta las consideradas como tradicionales, intensivas en mano de obra y/o materias primas y de reducida escala productiva (textiles y alimentos); por lo que en este contexto, el estímulo al crecimiento generalizado de la industria se vuelve indispensable. Empero, la economía no puede (y ni siquiera debe) ser internacionalmente competitiva en todas sus ramas, sobre todo en un país como México donde los recursos financieros y productivos no son abundantes y en cambio sí muchos los rezagos; entonces un esfuerzo de promoción

debe concentrarse en las ramas que proporcionen mayores ventajas *competitivas* en el comercio internacional de acuerdo a las potencialidades de la industria.

En resumen, lo relevante de esta reconfiguración "tecnológico-productiva" para la definición de políticas nacionales de fomento es que impacta efectivamente sobre el desempeño económico de las naciones en varios aspectos: al surgir nuevos productos, ahorrar energía y materias primas, necesitar de una mayor calificación obrera, cambiar las ventajas comparativas y competitivas, aumentar la productividad e intensificar la competencia externa y finalmente repercutir sobre los niveles de bienestar de los países.

Los cambios tecnológicos han propiciado que las ventajas comparativas de antaño se disuelvan por otras nuevas, actualmente los países en vías de desarrollo no pueden basar su competitividad en los productos intensivos en materias primas o mano de obra barata, ya que esto configura una desventaja en el largo plazo, la constatación empírica lo señala así (Drucker, 1987). Incluso, dicho a manera de hipótesis, el fabuloso avance técnico podría determinar que la especialización en productos manufacturados estandarizados (como los de las maquiladoras) también constituya una desventaja en el largo plazo, por su menor contenido tecnológico relativo y, por tanto, menor valor agregado. Una política de fomento industrial debe de considerar dicha situación para prevenir y actuar en consecuencia, estimulando sectores que produzcan bienes con alto valor agregado, calidad e incluso diferenciados, para posesionarse de nichos cada vez mayores del mercado internacional.

El universo de avances técnicos aplicados ya al proceso productivo configura un nuevo panorama productivo que aunque se le ha llamado de diferente forma ("paradigma tecnológico-productivo", "paradigma tecno-económico" o "nuevo orden industrial internacional") siempre se coincide en los aspectos centrales[2]. En general, podría denominarse a ésta como una nueva fase del desarrollo capitalista, como un nuevo ciclo donde se impulsa la productividad en base a productos nuevos e industrias nuevas, con los consecuentes avances en el desarrollo capitalista. Se trataría, en suma, de la anunciada Tercera Revolución Industrial, donde las oportunidades y los retos estarían latentes para todos los países. Lo importante de la actual configuración mundial, por encima de las abstracciones teóricas, es que la posibilidad de un nuevo ciclo de desarrollo capitalista se encuentra latente en los avances tecnológicos aplicados al sistema productivo.

Actualmente los países menos desarrollados, en especial, requieren de una rápida adaptación en el terreno institucional para aprovechar el potencial de desarrollo que brindan las nuevas tecnologías, adaptándose al contexto mundial. *Tan rápido como los países entiendan esta reconfiguración en la competencia internacional y tan eficientemente como identifiquen sus oportunidades y puedan aplicar políticas al respecto, será la medida del éxito obtenido en el mediano y largo plazos.* Refiriendo esto, concretamente, a una política industrial en México, tenemos que existen rigideces cualitativas que limitan el crecimiento inducido por los cambios técnicos y, entre más pronto se adapten las instituciones (en el

[2] Para una breve descripción de las diferentes interpretaciones del "nuevo orden industrial" ver el trabajo de Michael Mortimore, "El nuevo orden industrial internacional", en *Revista de la CEPAL*, No. 48, Chile, 1992.

caso de la industria, la empresa y el gobierno principalmente; aunque abarca instituciones tan diferentes entre sí pero tan vinculadas estrechamente, a través de las necesidades del aparato productivo, como la educación, los sindicatos, etc.) y entiendan el nuevo contexto productivo-tecnológico, mejor será la adaptación económica a la nueva realidad y con mejores resultados.

Por último, hay que señalar que a esta evolución económica también la ha acompañado una evolución política. El derrumbe del bloque socialista ha constituido un extraordinario impulso para las tendencias globalizadoras. La primera consecuencia que provocó la desaparición de la URSS fue un reacomodo de la hegemonía internacional, pasando del mundo bipolar a una "triada de poder" encabezada por Estados Unidos, Alemania y Japón, apoyados cada uno en un bloque regional de comercio lidereando a otras naciones menos desarrolladas pero con mayor bienestar y potencial que el amplio mundo subdesarrollado.

3. La importancia de una política industrial para México.

Actualmente la discusión teórica y política no está encaminada a si entrar o no en el competido ámbito del comercio internacional, prácticamente toda opinión que favorezca alguna forma de autarquía está descartada; la discusión se centra en cómo insertarse eficientemente en el mercado mundial, en cómo ganar competitividad. Así, para México la preocupación debe radicar en hallar fórmulas novedosas que le permitan competir en la economía globalizada, buscando que esta inserción potencie sus posibilidades de desarrollo.

En el caso concreto de México, desde mediados de los años ochenta con el seguimiento de las políticas de estabilización y cambio estructural, la política industrial quedó relegada a un segundo plano, primero por el apremió de otras prioridades -léase el pago del servicio de la deuda y los ajustes macroeconómicos- y, después, porque se concibió que el mercado sería el encargado de asignar eficientemente los recursos y el Estado se limitaría a proveer un marco macroeconómico de estabilidad y certidumbre, de manera tal que cualquier política de fomento queda desde entonces implícita al buen funcionamiento de las fuerzas del mercado y su óptima asignación de recursos.

A manera de hipótesis, podemos decir que la experiencia de otras naciones que hoy son competitivas en el comercio mundial (tales como Corea del Sur y Taiwan) muestra que el dejar la asignación de recursos en manos del mercado no es la regla; por el contrario, los casos exitosos se basan en una política industrial bien definida y estructurada, con una fuerte participación del Estado y con compromisos claros para el sector privado.

Los rezagos socio-económicos a nivel nacional reclaman la definición de una estrategia a largo plazo cuyo objetivo sea cubrir los rezagos e incrementar la competitividad general de la economía. Para ello es preciso atender en lo meramente productivo los rezagos estructurales, sobre todo ante la inminente Tercera Revolución Industrial que representa una

severa llamada de atención para las economías cuyas limitaciones les impidan insertarse competitivamente en lo que será un nuevo entorno mundial.

La experiencia mexicana desde 1988 apunta que el estímulo a la exportación, garantizando la entrada a mercados externos con acuerdos comerciales y encargando al mercado la asignación de los recursos, por sí mismo no garantiza el buen desempeño ni de la industria, ni de la economía en general.

Por ello surge la preocupación de hallar mecanismos que incentiven al sector industrial a generar una dinámica que se sostenga en los mercados interno y externo. En el primero, incrementando la productividad, los ingresos y el desarrollo regional de manera que se aumente la demanda potencial y efectiva del país en beneficio de la industria que produce para el interior y de los niveles de vida de la población. Mientras que en el mercado externo se requiere una industria que produzca bienes con ventajas competitivas duraderas y crecientes, que le permitan entrar de manera más ventajosa a la competencia mundial a más empresas e industrias, pero que además generen encadenamientos hacia adelante y hacia atrás en sus procesos productivos para que, basados en dichas exportaciones competitivas, se creen las bases de un *crecimiento generalizado, sostenido y equitativo*. Al mismo tiempo se requiere generar una base tecnológica propia para no supeditarse exclusivamente a las continuas adaptaciones y compras de tecnologías extranjeras, que determina atraso y dependencia.

Este es un proceso de diseño e implementación sumamente complicado y que necesariamente abarcaría varios años ya que involucra coordinar la eficiencia económica interna y externa con ordenamientos institucionales, conciliación de intereses, probar fórmulas hasta ahora prácticamente nuevas, etc. Empero, si no se emprende un esfuerzo nacional para alcanzar la competitividad internacional con un mercado interno dinámico, el mercado global apunta con excluir al país, permitiendo que los beneficios se concentren de mayor manera en las pocas empresas que sí pueden competir. Asimismo la noción de largo plazo de este tipo de estrategia sólo debe preocupar en la medida que cuanto más tarde en emprenderse menores serán las posibilidades de generar competitividad y mayores los costos.

Para el establecimiento de una política industrial, como toda acción que requiera intervención del gobierno en la economía, se necesita superar la dicotomía entre Estado o Mercado; así como la noción de que toda intervención pública es ineficiente por definición y encargar en consecuencia a las fuerzas del mercado el desempeño económico, pues en el sentido más pragmático históricamente ello nunca ha ocurrido. De la misma manera, tampoco es posible afirmar que el mecanismo de mercado sea "perverso" por definición; lo cierto es que en ambos existen "fallos". Hay que reconocer los límites así como las potencialidades de ambos agentes; no obstante, el Estado es el agente que cuenta con mayor información y con los recursos para conocer sus fallos y los de otros agentes y, entonces, puede actuar para corregirlos. De aquí nace la necesidad de la regulación y la planificación, como una acción lo más consciente y deliberada posible con la finalidad de inducir un

comportamiento que sea el más benéfico para la sociedad. En la definición de una política industrial, así como en cualquier intervención pública, deben buscarse los mecanismos de aplicación y control que permitan disminuir las ineficiencias "naturales" de la intervención estatal (como burocratismo, búsqueda de rentas, discrecionalidad, corrupción, entre otros.

Además, tratándose de un país en vías de desarrollo, con profundos rezagos estructurales en su sistema productivo (desarticulación, concentración, etc.) y ante la exigencia que plantea el mercado mundial, la intervención del Estado se torna más necesaria, incluso indispensable, ya que ante la actuación de las libres fuerzas del mercado la mayoría de las empresas nacionales están más estimuladas a cerrar o sobrevivir en la informalidad que a competir con innovación y productividad. La acción del Estado debiera procurar revertir estas tendencias.

Hay que tener presente que la discusión sobre la conveniencia de la participación económica del Estado es un debate inacabable, y finalmente una postura más intervencionista o más liberal siempre tendrá inconvenientes. En este sentido la relación entre sector público y sector privado o, de otra forma, el conflicto entre Estado y Mercado, presenta, a nuestro entender, un falso dilema, cuya discusión teórica se encamina más a lo ideológico-político que a lo científico-académico, y por tanto, plantea un falso debate a la economía y la sociedad. Como lo demuestra la experiencia de países como Japón o Corea, una sana interacción entre ambos facilita la coordinación de políticas y objetivos, permitiendo satisfacer los intereses "egoístas" del Mercado y los "colectivos" del Estado.

A manera de resumen y como planteamiento preliminar, una política de desarrollo industrial orientada a insertarse eficientemente en la economía mundial y cubrir las necesidades nacionales, sin regresar a las ineficiencias del pasado, requiere de:

1. Un conjunto integral de incentivos al crecimiento, que abarquen la estabilidad macroeconómica, las políticas sectoriales y regionales y toda una coordinación de políticas complementarias, funcionales a un buen desenvolvimiento de las anteriores, tales como las de: promoción tecnológica, educación y capacitación, laboral, etc.

2. Aceptar la noción de que este tipo de políticas sólo puede implementarse y tener éxito en el largo plazo, pero entre más tarde en adoptarse mayores serán los rezagos y menores las oportunidades de ganar competitividad y cubrir las necesidades existentes.

3. Se necesita proveer los recursos financieros necesarios para lo anterior, ello requiere de repensar teórica y empíricamente las opciones de financiamiento, desde el funcionamiento del sistema financiero nacional y el papel de los flujos externos de inversión, hasta el déficit gubernamental y la expansión monetaria.

4. La política tecnológica debe adquirir una dimensión propia dados los vertiginosos cambios a nivel mundial en esta materia, ello requiere establecer la necesidad de un Sistema Nacional de Innovación que fomente eficazmente el uso y la creación de

tecnología, *con resultados que hasta ahora no se han alcanzado* por el tradicional sistema de fomento tecnológico.

5. El cambio en la mentalidad de empresarios (quienes son los principales agentes), gobierno (quien tiene una tarea de apoyo), trabajadores, instituciones y sociedad en general para apoyar un esfuerzo de esta magnitud.

En resumen, la consideración de estos factores es indispensable al diseñar cualquier tipo de política de fomento pero, asimismo, revela como necesaria una actuación directa que promueva la competitividad de la industria nacional.

4. Organización del Trabajo.

De esta manera en el presente trabajo se abordan temas cuyo estudio contribuyen a *establecer la pertinencia o no de la política industrial para el caso específico de México en el contexto de la globalización*; teniendo como meta de largo plazo generar un crecimiento sostenido, generalizado y equitativo, cuyo fin último no es generar beneficios sólo para el sector industrial, sino a través de un mejor desempeño de éste incrementar el nivel de vida de la población.

La idea que guía este trabajo es que los cambios en la economía internacional (la globalización, las nuevas tecnologías, la nueva hegemonía mundial, etc.) determinan la necesidad de aprovechar las oportunidades para solventar los rezagos y hacer frente a los retos del nuevo siglo, con la finalidad de garantizar en el largo plazo la satisfacción de las necesidades del país; así, la hipótesis general del trabajo es que *es necesario el establecimiento de una política industrial que fomente el crecimiento del sector para enfrentar la competencia mundial y estimular el crecimiento general de la economía*, como forma de sostener el desarrollo del país en el largo plazo ya que ante la elevada competitividad internacional actual, cualquier nación que quiera ser eficiente interna y externamente debe adaptarse rápidamente al nuevo contexto.

Para ello, en primer lugar, en el Marco Teórico, se presentarán una definición de política industrial así como las corrientes explicativas de ella. Al definir ésta se mostrará la necesidad de abordar el tema de la participación económica del Estado y, por ello, se presenta brevemente el debate en torno al tema. Finalmente, se espera mostrar las insuficiencias de las definiciones teóricas de política industrial y cómo los países que hoy son competitivos en el plano mundial han utilizado una combinación de incentivos estatales y del mercado para desarrollar su planta productiva; para México la clave está en hallar una combinación de ambas instituciones que actúen para lograr objetivos comunes, de ganancias por un lado y de bienestar por otro.

En el segundo capítulo se aborda el tema de los cambios recientes en la economía mundial, donde destacan los temas de la globalización, los cambios tecnológicos y sus consecuencias sobre la estructura productiva y comercial para todos los países. En un segundo apartado se presentan las modalidades de política industrial adoptadas en distintos países, los cuales hoy día se distinguen por sus niveles de competitividad en el mercado internacional. Se pone especial atención al caso del sudeste asiático por sus múltiples citas en la literatura económica que prácticamente lo han constituido en un paradigma de desarrollo, sobre todo en lo referente a la política industrial. La revisión de estas experiencias y el aprendizaje de sus aspectos positivos es indispensable dada la necesidad de encontrar alternativas al desarrollo industrial del país.

A la luz del contexto internacional en el capítulo tercero se analiza la política industrial seguida en México desde inicios de los años ochenta y hasta 1996, sus adaptaciones y sus más notables efectos. Se hace una distinción para destacar a la "nueva política industrial", considerada como un instrumento de modernización económica y desarrollo, ya que con ella se ha planteado afrontar el reto que los cambios internacionales imponen. Se revisa también cómo esta política orientada hacia el mercado ha variado recientemente para actuar de manera más directa y enfrentar los rezagos estructurales no superados por las medidas anteriores. La finalidad es mostrar los alcances presentes y futuros de las política industrial mexicana.

En el cuarto capítulo se presenta una descripción de la estructura industrial mexicana desde 1982 hasta 1996 con un doble propósito: por un lado, se pretende observar los cambios experimentados por la industria en los últimos años, lo cual permitirá hacer una evaluación del impacto de las políticas aplicadas desde entonces, sobre todo en cuanto al éxito exportador, la competitividad y la especialización del sector; y por otro lado, se trata de tener claro el campo de actuación de una eventual política industrial.

Finalmente se realiza un resumen de los principales tópicos tocados en el trabajo para una reflexión final y, con base en ellos, se elaboran las conclusiones para verificar la hipótesis del trabajo y resolver la conveniencia o no de una política de fomento al sector industrial, así como las modalidades que puede asumir.

BIBLIOGRAFÍA

DUSSEL PETERS, ENRIQUE (1995), "El cambio estructural del sector manufacturero mexicano, 1988-1994", en *Comercio Exterior*, Vol. 45, No. 6, Bancomext, México, junio.

DRUCKER, PETER (1987), "La cambiada economía mundial", en *Investigación Económica*, Núm. 180, FE-UNAM Ed., México, abril-junio.

FAJNZYLBER, FERNANDO (1983), *La industrialización trunca en América Latina*, Nueva Imagen Ed., México.

HUERTA GONZÁLEZ, ARTURO (1991), *Economía mexicana. Más allá del milagro*, Diana Ed., México.

KOSACOFF, BERNARDO (1994), "Nuevas bases de la política industrial", en *Información Comercial Española*, No. 732-733, Ministerio de Comercio y Turismo Ed., España, agosto-septiembre.

MORTIMORE, MICHAEL (1992), "El nuevo orden industrial internacional", en *Revista de la CEPAL*, No. 48, Chile.

PÉREZ, CARLOTA (1986), "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto", en Carlos Ominami (comp.), *La Tercera Revolución Industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, (Anuario del RIAL 1986), Grupo Editor Latinoamericano, Argentina.

---------- (1992), "Cambio técnico, restructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", en *El Trimestre Económico*, Vol. LIX, Núm. 233, Fondo de Cultura Económica, México, enero-marzo.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO:

TEORÍA DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL.

> "*Los economistas deberían ser muy cautos en cuanto a las pretensiones de universalismo y carácter científico de la economía.* Los economistas también tenemos juicios de valor que están incorporados en nuestro aparato analítico y, si somos honestos con nosotros mismos, debemos explicar los sesgos de nuestros análisis, ya que ahora hay mucho en juego".
>
> Colin I. Bradford Jr. (1992-1993: 262).

En principio la existencia y delimitación de un marco teórico para la política industrial no parecería tarea demasiado complicada en tanto se trata de buscar eficiencia en aspectos concretos, es decir, se busca la optimización y mejoramiento en la utilización de recursos en la operación de un grupo específico de actividades económicas. Pareciera una tarea técnica, o tecnocrática. Sin embargo, la política industrial no se trata de un aspecto meramente técnico u operativo, ya que en su definición intervienen juicios de valor sobre la efectividad con que actúan los mecanismos del Mercado y los del Estado, lo cual conlleva discusiones ideológicas, o cuando menos subjetivas. El debate así planteado necesariamente implica un análisis más amplio que, en la mayoría de las ocasiones, desvía los puntos de partida -y de llegada- originales: encontrar los mecanismos para que el sector industrial opere de manera más eficiente y competitiva y de esta manera contribuya al desempeño general de la economía.

En segundo lugar, la política industrial existe no sólo por consideraciones técnicas, sino también por decisiones políticas de los gobiernos o por presiones de los sectores empresariales privados; de esta manera cuando se discute la permanencia, cambio o algún tipo de modificación a la política industrial siempre se afectan los intereses de muchos agentes, en sentido positivo o negativo; lo cual por supuesto afecta al análisis serio e imparcial de las recomendaciones de política.

En este capítulo se muestran diferentes posiciones respecto de la política industrial, así como de las políticas comercial y de competitividad que apoyan y complementan la primera. Los diferentes enfoques en buena medida se reducen a posiciones favorables al Mercado o al Estado, por tanto, también se intenta mostrar que un debate entre posiciones extremas es limitado en la medida que restringe e ideologiza sobre las medidas prácticas consecuentes. Finalmente se delinea una postura que sirva de base interpretativa en el desarrollo del trabajo.

1. Bases teóricas de la política industrial.

Una definición básica de política industrial dice que: "la política industrial son las acciones diseñadas para afectar tanto *los mecanismos generales* de producción y asignación de recursos o *la actual* asignación de recursos entre sectores de la producción por medio de las políticas monetaria y fiscal generales las cuales son diseñadas para influir en varios agregados macroeconómicos" (Lindbeck, tomado de Ferguson, 1988: 102).

Los ejemplos típicos de política industrial inciden sobre variados aspectos: la política de competencia, la política regional, la política de innovación y la política comercial.

a) La definición ortodoxa: fallas del mercado e incremento del bienestar económico.

De acuerdo con el rigor ortodoxo de la definición arriba citada sólo hay una justificación teóricamente bien cimentada que justifique la política industrial: la existencia de una falla de mercado; esto es, la acción del gobierno en la industria sólo debe ocurrir cuando el funcionamiento del mercado no produce a su nivel óptimo.[1] Esta afirmación, por supuesto ha sido desarrollada por la teoría económica neoclásica.

Sin embargo, la anterior proposición se enfrenta ante dos dificultades: primero, teóricamente la discusión sobre las fallas del mercado, cuándo ocurren y cómo deben corregirse no está terminada; y segundo, -y quizá más importante- en la práctica los gobiernos a menudo intervienen por razones diferentes a las económicas, por ejemplo por motivos sociales y políticos.

Ahora bien, si se reconoce la consistencia teórica de esta definición se plantean dificultades muy acertadas sobre el diseño y la implementación de la política industrial. Primeramente, si se admite que el gobierno, al igual que los agentes privados, enfrenta problemas de conocimiento imperfecto y costos de transacción, éste puede encontrarse en dificultades para identificar los casos de fallas de mercado y debe incurrir en altos costos de transacción para adquirir la información necesaria y así intervenir exitosamente; es decir, la primera dificultad a la que se enfrentan los diseñadores de la política industrial es la identificación de fallos del mercado que *justifiquen* la intervención, esto plantea la idea de que efectivamente la actuación del gobierno no garantiza mejorar los resultados del mercado. En segundo término, las condiciones en las cuales ocurre una falla de mercado deben ser cuidadosamente especificadas para proveer de racionalidad y justificación a la política industrial y, aún más, aunque las fallas del mercado estuviesen claramente especificadas desde el punto de vista teórico y fueran identificadas sin error por el gobierno, no es fácil actuar para corregirlas (no se trata de un proceso directo de diagnóstico y rectificación)

[1] Han sido identificadas comúnmente cinco circunstancias donde los mercados producen a niveles que no son óptimos desde el punto de vista social: 1) el monopolio, 2) los bienes públicos, 3) las externalidades, 4) los derechos de propiedad y, 5) las diferencias entre las tasas de preferencia privadas y sociales en el tiempo.

porque seguramente la intervención gubernamental se enfrentará a costos de transacción, como son la definición de prioridades o incluso la elección entre sectores.

Una vez que se han identificado fallos importantes en el mercado, antes de actuar para corregirlas "en primer lugar, hay que demostrar que existe, al menos en principio, una forma de intervenir en el mercado que mejora el bienestar de todo el mundo [es decir, una mejora en el sentido de Pareto] y, en segundo lugar, hay que demostrar que en el intento de remediar un fallo del mercado, no es probable que el propio proceso político y la estructura burocrática de una sociedad democrática interfieran en la mejor propuesta" (Stiglitz, 1992: 115).

De tal forma, suponiendo que la falla de mercado ha sido correctamente identificada, el gobierno aún puede no saber con certeza la forma más apropiada de intervenir "sólo donde los precios son óptimos, los productos y tecnologías del futuro son actualmente conocidos la intervención garantizará un incremento en el bienestar económico" (Ferguson, 1988: 110); ya que con esa información el gobierno tratará de corregir una falla de mercado sólo donde los beneficios potenciales excedan los costos de la corrección.

En suma, "el hecho de que puedan existir medidas gubernamentales que generen mejoras en el sentido de Pareto no implica necesariamente que la intervención del Estado sea deseable. También es preciso considerar las consecuencias de dicha intervención" (Stiglitz, 1992: 115).

Es decir, el hecho en sí mismo de la existencia de una falla en el mercado no es un criterio válido para recomendar automáticamente una medida estatal que la corrija, primero hay que argumentar que esta intervención corregirá dicha falla y mejorará la actuación del mercado con efectos adversos mínimos o nulos. No obstante, a pesar de la consistencia teórica de este argumento el problema es que la cuantificación de los cambios en el bienestar económico no está plenamente determinada, lo cual constituye el principal obstáculo para definir claramente las consecuencias de una intervención en la industria.

Finalmente, es imposible saber si la política industrial ha sido exitosa, siempre los juicios sobre el éxito de un política son argumentos cualitativos, en pocas palabras: *nadie puede saber el estado del mundo sin la política.*

En última instancia, la forma en que se enfoque la cuestión de lo limitada o activa que deba ser la función estatal "depende de la importancia que se conceda a los fallos del mercado y de la confianza que se tenga en que el Estado pueda remediarlos" (Stiglitz, 1992: 10); lo cual entraña consideraciones propias de cada analista, de tal forma que la evaluación del papel del Estado en la economía y su eficiencia implican inevitablemente un enfoque analítico normativo, y no positivo.

Ante las múltiples dificultades que conlleva la aplicación de una política industrial (identificar los fallos del mercado, diseñar una política para su corrección, demostrar que

ella puede mejorar el bienestar económico, instrumentar la política y, por último, la escasa certeza de los resultados) la recomendación neoclásica de una nula intervención gubernamental es sumamente consistente. Sin embargo, hay que resaltar que hasta ahora el cuerpo teórico empleado tiene al menos dos serias limitaciones (la dificultad de identificar las fallas del mercado y la imposibilidad de cuantificar los cambios en el bienestar económico tras una intervención), las cuales abren la posibilidad de discusiones más extensas bajo otros esquemas analíticos.

b) Enfoques de política industrial.

Ferguson (1988: 111-112) señala que en realidad existen "limitadas bases teóricas para la política industrial", por ello el desempeño del gobierno implica muchos problemas de juicio, de manera que no resulta sorprendente que halla muchas diferencias de opinión acerca del mejor enfoque que adoptar; asimismo estos enfoques no pueden ser evaluados con precisión. "No obstante, ciertas características deseables de una política industrial pueden ser especificadas. Primero, cualquier política debe ser capaz de desempeñarse bien en un ambiente donde la escasez de conocimiento y los costos de transacción son la norma, y donde los agentes económicos están continuamente adaptándose a los cambios. En segundo lugar, los costos de oportunidad presentes en la política no deben exceder los beneficios potenciales, poniendo atención en sus efectos estáticos y dinámicos en las industrias involucradas así como en el resto de la economía".

Los enfoques básicos sobre la política industrial así como sus prescripciones de política pueden observarse en la Tabla 1.

Como puede observarse estos enfoques parten del mismo cuerpo teórico básico: de sostener o criticar la existencia de información completa y costos de transacción, es decir, de la crítica o validación de los supuestos de la competencia perfecta. Los cuatro enfoques fluctúan en dos extremos, el no intervencionista (que incluye el enfoque del laissez-faire y el asistente) y el intervencionista (activo y planificador). Asimismo, sus recomendaciones de política varían por las diferentes percepciones sobre la eficiencia de los mercados y la habilidad de las agencias de gobierno para identificar y corregir las fallas del mercado. La elección entre los dos enfoques extremos pasa por la visión de quién usa la información más eficientemente, las agencias de Estado o el mercado.

En la práctica los cuatro enfoques y han sido usados alternativamente, siendo la intervención más la regla que la excepción. A partir de ellos, la intervención se ha planteado en tres formas básicas de políticas aplicables:

i) *Políticas aceleradoras*, diseñadas para aumentar la velocidad con que opera el mercado a través de soporte financiero a empresas, mercados y tecnologías promisorias. La premisa es que la economía se beneficiará al adelantarse tecnológicamente respecto de

los rivales comerciales, lo cual posee poca relación con el enfoque tradicional de corregir las fallas del mercado.

Tabla No. 1.
Enfoques de política industrial

Enfoque	**Supuestos / Propuestas teóricas**	**Recomendaciones respecto a la política industrial**
laissez-faire	• los flujos de información son perfectos • el mercado es mejor juez que las agencias de gobierno	• rechaza cualquier intervención sólo acepta las políticas encaminadas a fortalecer y promover un ambiente competitivo en los mercados
asistente	• reconoce la superioridad de las fuerzas del mercado, pero asimismo: • reconoce la existencia de información imperfecta y costos de transacción, y limitantes externas pueden forzar la adopción de políticas de 'segundo mejor'.	• la intervención puede proveer: a) asignación y cumplimiento de los derechos de propiedad y b) educación y espíritu emprendedor para alentar el proceso de cambio económico.
activo	• existen fallos importantes de mercado • el mercado es sustituido por las agencias de gobierno	• una más amplia y directa acción del gobierno debe dirigirse al sector industrial • industrias seleccionadas deben tener soporte financiero para promover su reestructuración protección de la competencia externa con barreras arancelarias y no arancelarias
planificador	• el bienestar puede ser proveído a través de la planeación centralizada los planeadores centrales están en mejor posición (porque tienen mejor y más amplia información) para tomar decisiones que incrementen el bienestar que las empresas individuales	• la intervención es más amplia, abarca hasta una planeación e intervención directa del gobierno en la economía

FUENTE: Elaboración propia basado en Ferguson, 1988: 112-113.

ii) *Políticas desaceleradoras*, para retardar la operación del mercado, consisten básicamente en rescatar a empresas de dificultades financieras bajo dos premisas principales: a) por las externalidades negativas que puede tener la desaparición de una empresa (en términos de empleo, por ejemplo) y por la lentitud que puede tener el mercado al absorber dichos efectos y, en cambio, la rapidez con que puede afectar a otros ("efecto de domino"); o bien, b) por el perjuicio que ocurre en la economía ante la desaparición de una empresa potencialmente promisoria y que necesita tiempo para madurar.

iii) *Políticas neutrales*, buscan mejorar la estructura del mercado (el entorno) en la que los agentes operan y tiene la ventaja de ser el grupo de políticas más consistente teóricamente. Se les denomina *neutrales* no porque su efecto sea nulo en la industria, sino porque no generan distorsiones entre sectores, sea en precios relativos o en la asignación de recursos; son políticas que se aplican de manera "general", u "horizontal" a toda la industria, por ello al no ser "verticales", no tienen criterios selectivos ni discriminatorios entre sectores. Este tipo de políticas parte de reconocer la existencia de costos de transacción e información incompleta pero al mismo tiempo señala que resulta más difícil implementar políticas aceleradoras o desaceleradoras.

En el ejercicio práctico de la política industrial todos los países, desarrollados o en vías de desarrollo, han adoptado alguno de estos enfoques o, mejor dicho, alguna combinación de ellos. Comúnmente se menciona que las políticas aceleradoras han tenido mayor éxito que las desaceleradoras y a su vez las políticas neutrales se reconocen, sobre todo en años recientes, como las más adecuadas por las pocas o nulas distorsiones que generan. Un repaso de las políticas industriales nacionales se emprende en el primer capítulo de este trabajo.

Por el momento, a pesar de la experiencia internacional en variadas formas de políticas "es imposible afirmar categóricamente si estos éxitos y fallas son directamente atribuibles a las políticas de gobierno" (Ferguson, 1988: 120), antes que las señales del mercado provean un estímulo suficiente a los agentes económicos. Por otra parte, tampoco es posible afirmar como hubiera sido el desarrollo de una economía sin los costos de oportunidad que implica la política industrial.

Finalmente, "dado que los mercados fallan, y de que hay necesidad para algunos gobiernos de intervenir en la industria, las políticas neutrales como parte de una política de apoyo (asistente) dirigida a mejorar la operación de las fuerzas del mercado parecería ser lo más prometedor" (Ferguson, 1988: 120). Por lo menos es la que cuenta con mayor sustento teórico.

A juicio personal, un análisis basado en los fallos del mercado y el incremento en el bienestar económico provee de limitados elementos para decidir, pues se fundamenta en el modelo de competencia perfecta, cuyos supuestos le restringen las opciones prácticas y, sobre todo, limitan el análisis al corto plazo en tanto el propio modelo es estático.

c) Teoría clásica del comercio internacional.

De manera análoga, en materia de comercio internacional la teoría neoclásica refuerza las consideraciones sobre lo desfavorable de la intervención. La argumentación más sólida de esta teoría (el modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson) demuestra cómo la especialización de la producción y el libre comercio entre países genera ganancias para todos.

El sustento teórico de que la liberalización económica genera ganancias para todos los países no importando su tamaño, proviene del principio y ley de la ventaja comparativa, por un lado, y de la del precio único, por otro. En primer lugar, la Ley de la Ventaja Comparativa sostiene que un país debe especializarse en la producción y el comercio de un bien cuya materia prima intensiva sea abundante en dicho país, lo cual acarreará una óptima asignación de recursos conforme a las leyes del mercado, permitiendo así disfrutar al país de una renta y bienestar mayores de los que tendría si intentase producir todos los bienes y/o no comerciar (Chacholiades, 1992: Capítulo 2 y Krugman, 1994: Capítulo 2). Por otra parte, al abrirse la economía, las mayores importaciones presionarán a los precios internos del país a la baja, con la tendencia a la igualación de los precios (tanto de bienes como de factores) internos y los internacionales, esta es la llamada Ley del Precio Único.

Las recomendaciones de política de esta teoría son fáciles de deducir: ninguna restricción debe impedir el libre flujo de mercancías entre países, al final los diferentes agentes (los países en general) se especializarán donde les indiquen sus ventajas comparativas. Para ello las políticas cambiaria, arancelaria y demás deben ser conducentes, es decir, el tipo de cambio debe estar en su nivel de equilibrio y los aranceles deben ser bajos o inexistentes, por supuesto no debe haber ninguna otra barrera al comercio. En conjunto, ambas leyes teóricas en el terreno de la política tienden a promover la competitividad y la productividad de las economías nacionales en el plano internacional.

El debate se complica cuando estas políticas pueden ser criticadas desde sus mismos sustentos teóricos; como apunta Villarreal (1986) las recomendaciones de política pueden dividirse en dos aspectos: el primero "es congruente con el esquema teórico propuesto y se refiere a variables que pueden ser utilizadas como instrumentos por el gobierno de un país: el régimen de tasa de cambio y la creación de crédito interno [mientras que] el segundo, no obstante, constituye un artificio metodológico, puesto que utiliza como recomendaciones de política los supuestos en que se basa el modelo; dichos supuestos son simplificaciones extremas, y no necesariamente resultan válidos aún en el caso de los países desarrollados". Dichos supuestos se refieren a la existencia de la libre competencia mundial, la especialización basada en las ventajas comparativas y la existencia del equilibrio en la economía a partir de la actuación de las libres fuerzas del mercado. De tal forma que, a pesar del rigor estadístico y matemático (científico) que caracterizan a la teoría clásica, las

políticas recomendadas sólo están comprobadas en la teoría, y ni siquiera se adaptan a la situación de los países desarrollados.[2]

No puede afirmarse que estas propuestas teóricas y sus consecuentes recomendaciones de política sean erróneas por sí mismas, no obstante, la dificultad de aceptarlas sobreviene cuando los supuestos en los que se basan no se encuentran en el mundo real (libre competencia, principalmente). Por ello mismo el amplio proceso de reforma emprendido por las naciones latinoamericanas desde los años ochenta basado en las recomendaciones liberales es tan cuestionado en la actualidad.

d) Políticas de competitividad.

A diferencia del carácter estático, basado en el modelo de competencia perfecta de la teoría ortodoxa, en años recientes se han desarrollado nuevos enfoques teóricos con una preocupación fundamental en las cuestiones de orden dinámico y estructural de la economía. Una primera contribución en este sentido fue la introducción del concepto de ventajas comparativas dinámicas en lugar de considerar las ventajas comparativas estáticas y, posteriormente, el de ventajas competitivas. Un segundo elemento se introdujo al examinar los impactos de la tecnología en el desempeño económico a nivel micro y macro y, por último, las observaciones sobre el comportamiento de los diferentes agentes: empresas nacionales, empresas transnacionales (ETNs), empresas de gobierno, "redes" industriales, etc., y su relación con las variables involucradas: comercio, inversión, ahorro, consumo, productividad, competitividad, etc.

Dentro de estos desarrollos teóricos algunos autores (como Rosales, 1994; Peres, 1993; Kosacoff, 1994; Lahera *et al.*, 1995) se han pronunciado por políticas que apoyen la competitividad internacional de la industria y no tanto su desempeño interno estático[3] (ver Tabla A-1. del Anexo del capítulo). De tal forma, el debate sobre las políticas de fomento industrial ha tomado un camino distinto enfocándose en las *políticas de competitividad.* Esta evolución se explica fundamentalmente por el proceso de globalización, cuya mayor competencia determina medir la eficiencia industrial y económica en estándares internacionales. Así, en el contexto de economías abiertas parece lógico que las políticas orientadas a apoyar la competitividad cobren mayor importancia sobre la política industrial más tradicional (comúnmente asociada a los modelos "hacia adentro" y "hacia afuera" para el caso de los países en vías de desarrollo).

[2] Como ha señalado Chang (1996: 45-46) las políticas neoliberales inclusive han sido cuestionadas recientemente en Estados Unidos e Inglaterra, dos de los principales países impulsores de las mismas en su momento a través de las "reaganomics" y el "thatcherismo", respectivamente.

[3] Tales análisis estáticos se refieren a los enfoques de organización industrial y de estructura-conducta-desempeño que si bien brindar contribuciones importantes al estudio del sector industrial en este trabajo se ha omitido un repaso mayor de ellos principalmente por su grado teórico (abstracto) y carácter estático.

Estos enfoques más recientes "si bien ponen el acento en las imperfecciones del mercado, no intentan reemplazar a éste en la asignación de los recursos de inversión. Buscan resolver directamente las fallas observadas, para así potenciar el papel asignador del mercado en las decisiones de producción" (Rosales, 1994: 60).

Tradicionalmente la competitividad se ha fomentado vía precios, es decir, con una devaluación o con la disminución de los costos unitarios del trabajo (por un incremento en la productividad del trabajo o por una reducción del salario real). Estas medidas funcionan en mercados competitivos con una alta elasticidad-precio de la demanda mundial de bienes transables y con productos homogéneos, es decir, con las características de una pequeña fracción de los mercados mundiales. Actualmente se reconoce que el comercio internacional se basa en la competencia imperfecta (economías de escala, ventajas de la experiencia, de la innovación y el aprendizaje tecnológico en los patrones de especialización; esto según Krugman citado en Rosales, 1994: 62) y en la especialización intraindustrial, apoyada en la diferenciación del producto. Por ello, ahora cobran mayor relevancia las políticas de especialización en bienes transables con alto contenido de conocimiento perdiendo importancia, a su vez, los precios relativos como determinantes de competitividad.

Se agrega a este enfoque de la competitividad la consideración de que "en el mundo actual no compiten empresas sino sistemas. La empresa es el nudo crucial de la competitividad y la innovación, pero ella esta integrada a una red de vinculaciones que incluye a sus proveedores de bienes y servicios, al sistema financiero, al sistema educacional, tecnológico, energético, de transportes, telecomunicaciones, entre otros, así como la infraestructura y la calidad del sector público y de las relaciones al interior de la propia empresa" (Rosales, 1994: 62). Es precisamente de aquí donde surge la necesidad -y el concepto- de apoyar la *competitividad sistémica* y de paso otro argumento que apoya la conveniencia de políticas horizontales (centradas en la creación de infraestructura que es útil a todas las industrias en general).

Por ello en la actualidad el fomento de la competitividad abarca aspectos más complejos que sólo los precios relativos; implica políticas de formación de recursos humanos, de fortalecimiento de la base tecnológica y, como decisivas variables de entorno, la estabilidad macroeconómica y el funcionamiento fluido de los mercados.

Las políticas de competitividad no tienen una validez general, son más o menos pertinentes según las especificidades nacionales (nivel y densidad de la base industrial y tecnológica, inserción internacional, peso relativo del comercio exterior en el producto, la diversificación exportadora, la base empresarial y de recursos humanos, la calidad de la gestión pública y el grado de avance de las reformas económicas). A diferencia de la teoría tradicional, el espectro de posibilidades que se determinan con las características de cada nación implica cierto grado de interpretación del analista (gobierno, sector privado o académico) y por lo tanto mayor dificultad para el diagnóstico y la aplicación.

Las discusiones recientes sobre política industrial se reúnen así en torno del fomento de la competitividad, a su vez hoy día el incremento de la competitividad tiene que ver con aumentar la productividad tanto del trabajo como del capital, al mismo tiempo mejorar la calidad de los bienes y servicios y promover la generación y difusión de tecnologías e innovaciones; todo ello con la mira de competir y calibrarse en el mercado internacional. (Rosales, 1994: 63-64).

Sin duda se ha llegado a dos acuerdo básicos -de coincidencia de las posiciones intervencionistas con las liberales-, por un lado, el fomento de la competitividad debe darse a partir de un entorno macroeconómico estable.[4] En el terreno práctico esto quiere decir que una vez que hallan avanzado las reformas macroeconómicas es necesario efectuar reformas meso y microeconómicas. Cabe decir que en este campo aún persisten importantes controversias, mientras algunos opinan que las políticas horizontales no aportan soluciones inmediatas u óptimas (Peres, 1993) otros sostienen que sus resultados son mejores que los de las políticas más interventoras (Rosales, 1994).

Por otra parte, también existe un consenso implícito sobre que las políticas industriales no deben interferir con el mercado y en cambio deben intentar mejorar su funcionamiento; no obstante, no se ha aclarado hasta donde puede intervenir el gobierno de manera óptima; "el alcance que debe tener la política industrial continúa siendo un tema abierto a la discusión y a diversas experiencias normativas [...], no hay elementos analíticos que permitan determinar *a priori* cuál es el alcance que resultará más eficiente" (Peres, 1993: 46-47). Es precisamente aquí donde aún se encuentra libre a la evaluación de cada analista el tipo de políticas más adecuadas (neutrales o selectivas) para fomentar la competitividad.

Asimismo también se está avanzando en un acuerdo en el que se reconoce que el mercado por sí mismo no orienta los recursos ni la transformación productiva hacia los sectores de alto contenido de conocimiento y tecnológico ni, asimismo, construye automáticamente ventajas competitivas nacionales. Por ejemplo se dice que "la aparición de productos más dinámicos, menos vulnerables y con mayor incorporación de conocimiento y tecnología, por lo general no es resultado automático del mercado" (Rosales, 1994: 64). En suma, se empieza a reconocer de manera generalizada que a veces el interés privado, que conduce al mercado, no soluciona el interés colectivo, sobre todo en los procesos de largo plazo.

En el mismo sentido, también se empieza a admitir que algunas acciones del Estado son indispensables por más liberal que sea el régimen económico y, asimismo, que este tiene ventajas institucionales por sobre los mecanismos de mercado pero, sobre todo, que una potencial sinergia entre ambos es más benéfica en términos de desarrollo *nacional*. Lógicamente persisten las dudas sobre la calidad de la intervención pública pero el propio desarrollo teórico, liberal e intervencionista, se está encargando de delinear las características, alcances y limitantes del Estado en esta nueva etapa económica. Como sea,

[4] "En ninguna circunstancia es posible que las políticas estructurales y microeconómicas destinadas a mejorar el desempeño nacional y la competitividad internacional de la industria compensen la mala administración macroeconómica" (Malkin, 1994: 217).

parece estar en ciernes una renovada síntesis teórica que ayude a enfrentar los desafíos de los años venideros. Todavía no se puede hablar de un cuerpo teórico acabado, más bien se trata de puntos de vista a veces coincidentes y a veces distintos con cierta base analítica común. El denominador común es que están centrados en la realidad latinoamericana, toman elementos analíticos nuevos de diferentes teorías y sus recomendaciones son síntesis e interpretaciones personales del fenómeno en estudio.

Según estos enfoques los factores decisivos de la competencia actual son al mismo tiempo las carencias tradicionales de un amplio grupo de países; por ello las recomendaciones de política de estos enfoques tienen un atractivo particular ya que enfatizan directamente sobre dichas carencias, tales se refieren a: "la inversión científica y tecnológica ligada a la producción; la formación y actualización sistemática del recurso humano; las técnicas de gestión compatibles con la economía global, las formas públicas y privadas de organización que estimulen la innovación, la flexibilidad y la creatividad" (Rosales, 1994: 61). De forma tal que detrás de estos procesos descansa como rasgo característico el conocimiento, expresado en educación, ciencia y tecnología.

e) Otras discusiones sobre política industrial e intervención del Estado.

Como se dijo, la razón teóricamente más consistente que tiene de intervenir el Estado en la industria es, primero, por la existencia de fallas de mercado y, segundo, porque se compruebe que la intervención generará incremento en el bienestar económico; asimismo, la manera más coherente de hacerlo es a través de políticas horizontales que no discriminen entre sectores y proporcionan claridad y certidumbre a los agentes.

Pese a estos argumentos teóricamente sólidos, lo cierto es que los gobiernos actúan con frecuencia por razones que van más allá de la existencia de fallas de mercado y que guardan poca consistencia teórica con ellas; es por ello que como señala Malkin (1994: 193-194; subrayado propio AJNV) la política industrial "no es un área claramente definida de la política económica. Las más de las veces, *la definición práctica que se adopta está hecha a la medida para apoyar o poner en tela de juicio un enfoque particular de la función del gobierno* en la conformación del entorno económico de las empresas y en la modificación del proceso de asignación de recursos. En un extremo, la política industrial se ha equiparado, de manera intolerante, con el apoyo a sectores o empresas puesto en práctica mediante medidas selectivas. A pesar de su sencillez y de la posibilidad que ofrece de evaluar los costos y la efectividad de las medidas de política, la definición es restrictiva en exceso, puesto que pasa por alto una amplia gama de medidas de naturaleza no selectiva destinadas a mejorar la competitividad de la industria. En el otro extremo, el reducir la política industrial al conjunto de medidas -macroeconómicas, regulatorias y microeconómicas- que mejoran la competitividad del sector industrial hace ineficaz a menudo el concepto de cualquier tipo de operatividad práctica". No obstante lo anterior, el hecho es que la política industrial se acepta como un "campo de acción gubernamental legítima en las economías de mercado".

Según Dunning (1993; citado por Malkin, 1994: 196-198), existen tres razones por las que los gobiernos intervienen en los mercados:

1) para alcanzar metas independientes del uso eficaz de los recursos y que se puedan justificar desde el punto de vista social y o político (dependiendo de las consideraciones de orden político, se puede variar el énfasis entre la creación *versus* la distribución de la riqueza);
2) porque se consideren necesarias condiciones *estructurales* para el funcionamiento eficiente de los mercados competitivos (en este campo está bien establecida la función de los gobiernos, que consiste principalmente en la aplicación de políticas de competencia y en asegurar que estas se respeten); y
3) por el más tradicional concepto de los fracasos de mercado y por las nociones de externalidades (asimetrías de información, horizonte temporal de las decisiones de inversión y dotación de infraestructura).

Además, de acuerdo a Krugman (1994: 299-230) puede añadirse una cuarta razón: acelerar el ritmo de crecimiento económico de los países. Mediante la política industrial "los poderes públicos intentan canalizar recursos hacia sectores que consideran importantes para el crecimiento económico futuro [...]. Puesto que esto significa el desplazamiento de recursos de unos sectores a otros, la política industrial siempre fomenta algunas partes de la economía nacional a expensas de otras. Por lo tanto, la razón de tal política se sustenta o recae sobre la cuestión del *criterio de selección*".

Todas estas argumentaciones tienen poca relación con la rigurosidad teórica de los fallos del mercado y lo cierto es que en la práctica se pone poca atención a las recomendaciones teóricas al definir una política industrial. Lo que sí se considera con mayor o menor rigor según el caso que se trate son: los efectos potenciales futuros de los estímulos otorgados; los problemas de instrumentación, como la falta de instituciones o de información; los costos del fomento; entre otros.

Cabe señalar que los "argumentos populares"[5] en favor de una política industrial activa sufren de serias carencias, al no estar cimentados en fundamentos teóricos muchas de las medidas pueden resultar en alicientes de corto plazo causando distorsiones en la estructura industrial en el mediano y largo plazos (por ejemplo el estímulo a la sustitución de importaciones a través de la economía cerrada desestimuló en el largo plazo la competencia) y, en suma no tener los efectos deseados; además de que suelen prestarse para ejercer presión política de parte de grupos empresariales.

[5] Los "argumentos populares" más comunes proponen estimular a: 1) las industrias con alto valor agregado por trabajador; 2) las industrias que tienen una "interrelación" clave con otras industrias; 3) las industrias que tienen futuro crecimiento potencial, y 4) las industrias que han sido consideradas objetivo por gobiernos extranjeros (Krugman, 1994: 230).

Existen otros argumentos llamados "sofisticados" de reciente elaboración en la literatura económica, ellos se refieren a la selección de actividades promisorias, es decir, las de rápido avance tecnológico y de innovación; el apoyo a la infraestructura básica, que en los últimos años se refiere a la inversión en educación y capacitación del recurso humano y; el fomento de la calidad y el servicio al cliente como forma de ganar competitividad. Este tipo de apoyos han sido admitidos ampliamente sobre todo en los países industrializados.

2. La participación del Estado en la economía: Teorías e interpretaciones.

Es evidente que detrás de cada enfoque sobre política industrial descansa una visión más amplia de la función económica del Estado y, de manera análoga, del comportamiento de los agentes económicos privados. Esta es una discusión que involucra posturas teóricas más amplias, desarrolladas y añejas. Llevadas al extremo, las evaluaciones sobre la función y desempeño de los diferentes agentes ha planteado a lo largo de la evolución del pensamiento económico varias dicotomías: Estado-Mercado, sector público-sector privado, liberalismo-proteccionismo, entre las más aludidas. Estas dicotomías se han acentuado al momento de elegir las políticas a seguir, sobre todo desde los años ochenta.

Por ser la discusión sobre la participación económica del Estado muy amplia, cuya profundización apartaría al capítulo de su objetivo principal, se explicarán únicamente lo que se considera son los aspectos más relevantes para entender la racionalidad que guía (o debe guiar) la actuación económica del Estado, referida sobre todo al sector industrial.

a) La intervención del Estado en la economía.

Existen una multiplicidad de modelos teóricos que explican la participación económica del Estado, algunos de ellos la justifican y hasta la alientan, en cambio otros la critican y la rechazan; por ello básicamente se reconocen dos posturas: una intervencionista y otra liberal.[6] Entre los dos extremos existen pocas posturas, al menos en principio.

No obstante toda la variedad de propuestas teóricas y de modelos históricos de intervención estatal, en términos científicos (objetivos) no es posible definir una postura que resuma las bondades de la participación del Estado y reduzca sus aspectos negativos o, por el contrario, alguna otra que destaque sin problemas las ventajas del Mercado al tiempo de eliminar sus desventajas. Por tanto, dada esta ambigüedad, tampoco es posible asegurar que la participación estatal es ineficiente o perjudicial por definición, el debate parece prolongarse por tiempo indefinido, sin la certeza de llegar a conclusiones definitivas.

[6] Un resumen de las teorías mencionadas puede verse en la Tabla A-1 del Anexo del capítulo

Lo cierto es que a lo largo de la historia del pensamiento económico pueden observarse vaivenes en favor de una u otra postura, ello debido a razones múltiples que atañen a las características particulares de cada caso, tales como el momento histórico, la etapa de desarrollo económico, la estructura política, etc. En algunos casos, etapas o periodos el pensamiento económico critica con mayor vigor los fallos del mercado y, en otros, los del Estado. Es claro que desde los años setenta y aún con mayor fuerza en los ochenta la crítica de las doctrinas económicas y de las ideologías políticas se ha centrado en el segundo tipo de fallos; en buena parte esto se debe, con justa razón, a la crisis estatal de los años setenta, donde las demandas sociales rebasaron la capacidad económica y administrativa del Estado, hecho notable sobre todo en México; ello, junto con la influencia de algunos intelectuales ayuda a perfilar un nuevo paradigma compartido por neoliberales (en lo económico) y neoconservadores (en lo político) apuntando que:

a) el mercado es el mecanismo idóneo para asignar eficientemente los recursos;
b) es necesario defender la igualdad de oportunidades, pero con un rechazo a la igualación de las condiciones sociales o económicas;
c) se reordenan, por ende, las prioridades gubernamentales, dejándose de favorecer los objetivos de empleo y crecimiento por los de estabilidad de precios, eficiencia, competitividad internacional y ajuste estructural; los primeros se vuelven variables de ajuste para conseguir los primeros (Ibarra, 1990: 71-74).

Las críticas sobre los modelos intervencionistas convergen en que este resultó excesivo tanto en tiempo como en forma; se atribuyen a él el resurgimiento de la inflación, el desempleo y la crisis fiscal. La conclusión de dichas críticas es clara: es necesario, primero, un ajuste fiscal y monetario para, posteriormente, pasar a una reducción de la participación estatal que implique a su vez un cambio estructural en el aparato económico y productivo que elimine ineficiencias y rigideces. En esta argumentación se ha impuesto la ideología, sin una discusión objetiva de cómo pueden eliminarse las ineficiencias del intervencionismo estatal, ni una explicación definitiva de por qué resulta más eficiente el libre accionar del mercado.

En América Latina, como en otros países en desarrollo, se adoptó desde los años ochenta una visión la cual sostenía que el funcionamiento de las libres fuerzas del mercado corregirían las distorsiones generadas precisamente por la actividad estatal, la cual se calificó como "populista" e "ineficiente". Sin duda "hay mérito en los argumentos de los críticos de la intervención estatal. Pero también hay excesos ideológicos que llevan a condenar toda interferencia gubernamental, como errónea, como si hubiesen desaparecido de pronto las imperfecciones del mercado, las disparidades distributivas, los rezagos del subdesarrollo" (Ibarra, 1990: 82).

Sin embargo, al contrario de lo que señalan estos enfoques anti-intervencionistas la experiencia histórica sobre la intervención estatal en la economía es sumamente amplia, pues cada nación en mayor o menor grado tiene su propia experiencia de intervencionismo. En contraste, no se encuentra ningún ejemplo en el cual un país se haya desarrollado

exclusivamente (o primordialmente) con los incentivos del Mercado. De manera forzada podría señalarse a la Primera Revolución Industrial en Inglaterra y el desarrollo de esta nación como el caso "clásico" de economía de mercado; pero aún así, las circunstancias prevalecientes en ese entonces difieren mucho de las condiciones de libertad y libre competencia que sostiene la teoría ortodoxa.

"Los neoliberales han cumplido con la función histórica de cuestionar la viabilidad de las formas de intervencionismo estatal que conduzcan a establecer la base de formas nuevas de intervención [...] En este momento son pocos quienes creen que sea posible o deseable hacer retroceder veinte años las manecillas del reloj intelectual hasta antes del ascenso del neoliberalismo [...] Por tanto, el reto no es simplemente regresar a la edad de oro intelectual, sino hacer una síntesis en la que las ideas del neoliberalismo se despojen de su bagaje ideológico y se integren a un marco intelectual más amplio y objetivo" (Chang, 1996: 48).

Actualmente los problemas no radican, como las teorías intervencionistas pretendían, solamente del lado de la demanda, sino también del lado de la oferta, y hay que considerar factores como la productividad, el cambio técnico, la estructura productiva, la competitividad internacional, etc. En suma, las soluciones no son fáciles, no hay una respuesta única ni sencilla, pero invariablemente cada país tendrá que encontrar su propia y exclusiva articulación entre agentes públicos y privados.

Del mismo modo, ha desaparecido "la creencia keynesiana de la sintonización fina de la economía [...] También van de retirada los enfoques monetaristas [...] En contraste, se admite la importancia de la formación de expectativas en la determinación del comportamiento de las economías [...] hay quienes se atreven a perfilar los ingredientes de una especie de *nueva síntesis neoclásica*. Ahí se combina la administración estatal de la economía y la libertad económica a escala microeconómica, añadiéndose incentivos al empleo o la producción [...] se sostiene la superioridad de la competencia, pero ya no se condenan [...] las prácticas sustitutivas de importaciones, ni las políticas deliberadas de fomento industrial o comercial. [De esta forma, ante las carencias del modelo neoliberal, el péndulo ideológico parece] moverse tímidamente hacia tesis que admiten un papel más activo del Estado" (Ibarra, 1990: 77-78; subrayado propio, AJNV), habrá que ver en que medida y de que formas se readmite, si es el caso, dicha participación.

Sin duda el Estado es una institución con ventajas comparativas, dado su monopolio exclusivo de ciertos instrumentos es capaz de orientar la conducta de los agentes en favor de uno u otro accionar y eso parece que se acepta implícitamente cuando aún las posturas teóricas más ortodoxas aceptan la existencia de un "Estado gendarme". En el mundo real, las reglas son indispensables para coexistir; en lo económico entre más intensas y complejas sean las transacciones mayor será la necesidad de estas, por lo tanto, también de la institución que las provea y vigile su cumplimiento. Es evidente que el Estado tiene la capacidad para modificar los comportamientos económicos, políticos y sociales de otros agentes, y establecer ordenamientos jurídicos que cambien la operación del sistema

económico. En resumen diríamos que *sus características intrínsecas dan al Estado ventaja comparativa sobre otras instituciones.*

Como menciona Chang (1996: 86), "sin un Estado efectivo no es posible que haya un cambio económico considerable (con excepción, quizá, de un desplome total de la economía); por tanto, lo que se necesita en estos países [-en vías de desarrollo-] es una reforma del aparato estatal y la reconstrucción de las instituciones públicas destruidas. Indudablemente, tal reforma implicará el retiro del Estado de algunas áreas, pero también será necesario el fortalecimiento de sus funciones en otras" (Chang, 1996: 86).

Es claro que el Estado cumple algunas funciones que le competen de manera exclusiva. Sin embargo, pensar en sustituir el papel del mercado como asignador de los recursos, sobre todo cuando existe competencia perfecta, es utópico; debe reconocerse que pretender que un solo agente sustituya al mercado en esta labor es inviable simplemente por los costos de información y de operación requeridos. De esta forma, un enfoque más objetivo llevaría a destacar las características obvias de cada institución (Estado y Mercado) y, así, reconocer la importancia de ambas. Así como el Estado está mejor capacitado para realizar ciertas acciones, el Mercado también tiene tareas de competencia exclusiva.

Entonces, si por sentido común pueden reconocerse estas características intrínsecas de las respectivas instituciones, ¿por qué insistir, como actualmente se hace, en que una de estas dos instituciones -el mercado- sea la que deba conducir el proceso económico?, ¿no debiera encontrarse, más bien, una combinación de ambas, buscando en la experiencia de los diferentes países?. Por supuesto, no se trata de una simple suma entre instituciones, lo importante es reconocer que en la actual etapa de desarrollo y ante las crecientes necesidades se vuelve imperioso formular estrategias integrales que no limiten los recursos -en este caso institucionales- para fomentar el desarrollo y mucho menos por un debate que cada vez es menos académico-teórico y sí más ideológico-político y, por ello mismo, más estéril al evaluar estrategias nacionales de desarrollo.

En todo caso el debate debería ser en el sentido de aprovechar los diferentes, y prácticamente ilimitados, grados de combinación entre ambas instituciones, siendo la finalidad última cómo potenciar el desarrollo nacional. Tal afirmación parece de sentido común, pero el debate ideológico ha llevado a otros términos la discusión.

b) Hacia la definición de una participación económica estatal eficiente y promotora.

Independientemente del punto de vista teórico la responsabilidad y propósito de las políticas públicas (política industrial entre ellas) es incrementar el bienestar público. Ahora bien, la política correcta para México ¿es liberal o intervencionista?, ¿hay sólo dos opciones?

Dentro de todas las múltiples funciones que puede tener el Estado, la gran controversia viene cuando se trata de reconocer y compensar las fallas del mercado. Para algunos, cualquier intervención del Estado es inadmisible aunque existan fallas en el mercado, se prefiere el monopolio del mercado al monopolio del Estado. Otros reconocen una necesaria, diríamos básica, intervención del Estado para corregir dichas fallas, aceptando que su acción sigue teniendo efectos secundarios "perversos" sobre la economía. Para otros, sin embargo, resulta incuestionable que el gobierno puede y debe compensar, mediante una gran variedad de herramientas, las fallas de mercado que repercuten en el interés nacional, como ejemplos de dichas intervenciones tenemos:

1. Subsidiar la inversión en capital humano
2. Permitir el acceso de pequeñas empresas al crédito
3. Otorgar crédito barato a las exportaciones
4. En general corregir las externalidades (Wade, 1990).

Este tipo de intervenciones provee la justificación a una política industrial funcional u horizontal, consistente con los principios neoclásicos, es decir, sin llegar a la intervención directa como la protección a las "industrias infantes" o la promoción de economías de escala o de ventajas competitivas, aún así los puntos de acuerdo son débiles en la teoría, aunque en la práctica se realicen desde hace tiempo por los países más liberales.

En los últimos años la atención al sector industrial ha ido en ascenso en el plano internacional, básicamente por la intensificación de la competencia ante la liberalización comercial y el desarrollo tecnológico alcanzado; situaciones que, en conjunto, han vuelto al comercio internacional más competitivo y exigente. Ante estas rápidas mutaciones del mercado mundial para algunos (Kosacoff, 1994; por ejemplo) se ha hecho imprescindible contar con políticas directas en apoyo a este sector en los países menos desarrollados, a pesar de lo contrario de la postura oficial de estos mismos países y de las corrientes ideológicas dominantes actualmente.

Hoy día la preocupación a nivel internacional es que "las políticas sectoriales dirigidas a las ramas y empresas, deben recoger los nuevos problemas, y los rápidos cambios por los cuales está atravesando una economía internacional más inestable, global y competitiva" (Ayala, 1992: 148); es decir, que la política industrial debe adaptarse a la nueva realidad mundial, obviamente para obtener una ventajosa inserción en ella y, en el extremo, para sobrevivir en el propio mercado interno.

Históricamente el Estado ha intervenido y reforzado su participación precisamente cuando el incorrecto funcionamiento del mercado o las necesidades del entorno así lo han requerido; si el mercado no fallara el estado no tendría, efectivamente, razón para intervenir.

En la actualidad, el nudo central sobre la discusión de la conveniencia de la participación del Estado en la economía parece hallarse en la eficiencia de la misma -sobre todo al

corregir las fallas del mercado-, de aquí parecen derivarse las controversias sobre si es conveniente más o menos Estado, dónde deben ubicarse estas intervenciones, mediante qué mecanismos, por quiénes deben ser administrados, etc.

"La estabilización, la privatización, etc., son importantes, pero por sí mismas no garantizan ni un cambio estructural eficiente ni el crecimiento. Entonces es necesario que los reformistas [...] expliquen detalladamente cuáles son los objetivos de la transformación industrial, y que diseñen una estrategia a largo plazo para lograrlos, así como que formulen otras políticas consecuentes" (Chang, 1996: 165).

En el caso concreto de la economía mexicana es válido decir que a pesar de los equilibrios alcanzados, siguen existiendo rasgos que no son corregibles de manera automática por el funcionamiento de los mercados, tales como: la escasez de ahorro y de capital, el desarrollo heterogéneo y concentrado de la industria, el déficit estructural externo (a pesar del cambio estructural en la composición de las exportaciones y su dinámico crecimiento), el rezago tecnológico, etc.; problemas que requieren la intervención de un agente que tenga una visión amplia para con toda la economía, además de capacidad institucional, de información y de instrumentación para promover un desarrollo equilibrado, refiriéndonos aquí solo al desarrollo del sector industrial; punto y aparte sería considerar la atención a problemas como la pobreza o la distribución del ingreso.

Parece evidente que el Estado y el Mercado pueden y deben cumplir tareas complementarias en una estrategia de desarrollo que busque elevar la competitividad de la economía como medio para alcanzar un mayor grado de desarrollo. La revisión de las prácticas de países industrializados muestra que mientras en un lado se debate sobre la conveniencia o no de la acción económica del Estado, aquellos aplican políticas concretas que son vistas como "prácticas comúnes".

En la práctica no se espera que el mercado por sí mismo, por correcto que sea su funcionamiento, estimule el desarrollo de manera automática. Aunque no puedan hallarse bases teóricas suficientemente sólidas, en la práctica los diferentes países han aplicado políticas para estimular sus industrias y economías; según sus necesidades y momento histórico los países han optado por variadas estrategias, lo cual parece demostrar al menos en principio, que la intervención estatal no es perversa por sí misma, el reto es encontrar una combinación entre ambos mecanismos que no se contrapongan y que estimulen el desarrollo a largo plazo. Un intento por explorar las experiencias exitosas en materia de política industrial se emprende en el capítulo segundo.

Por el momento es posible afirmar que, tanto las potencias industriales como los países de reciente industrialización han aplicado políticas en apoyo a la actividad económica privada, y más específicamente a la industrial, prácticamente de forma permanente, a pesar de su matización y de las recomendaciones teóricas. Lo que tienen en común esas experiencias exitosas es que la racionalidad de largo plazo es la que guía la implementación de políticas en apoyo a la industria y el ambiente en que se desenvuelven, con la perspectiva de

desarrollar empresas eficientes en el mercado interno y competitivas en el externo, pensando en que estas son un medio para alcanzar un mayor desarrollo.

De esta forma es claro que siempre ha existido una preocupación por impulsar, o cuando menos apoyar, el desarrollo del sector industrial en todos los países, el énfasis varia según la circunstancia histórica o el grado de desarrollo alcanzado. Hoy en día las necesidades de apoyo a la industria están más encaminadas a impulsar los elementos que el mercado por sí solo no es capaz de desarrollar, o cuando menos no en la medida que requiere el desarrollo de la economía y sociedad en su conjunto y no únicamente las empresas y su entorno. Dichos elementos se refieren al desarrollo tecnológico de la propia industria; la integración de las pequeñas y medianas empresas al desarrollo científico-tecnológico, la promoción de exportaciones y el acceso al financiamiento barato; entre otros.

3. Conclusión: La necesidad de un nuevo marco conceptual para la política industrial.

El diseño específico de políticas no puede recaer en un sólo ámbito, sea este público, privado o académico pues es un proceso necesariamente complejo y todo agente tendrá siempre limitaciones de capacidad, información, criterio, recursos, etc.; por ello cualquier esfuerzo individual -como el presente- aunque sea a nivel institucional será forzosamente parcial e incompleto.

Es necesaria la definición de un nuevo marco conceptual para la política industrial, donde no se descalifique ninguna opción con argumentos simplificadores. Actualmente están en debate las opciones de políticas directas, hoy día más que favorecer políticas que estimulen el crecimiento económico el énfasis se ha trasladado hacia políticas que apoyen y estimulen la competitividad sectorial y general de la economía; no obstante su clara definición y aceptación aún es objeto de controversia.

Aunque en principio parece más conveniente inclinarse por políticas e instrumentos de mercado, es decir, de tipo "neutral" (por dos razones principales: 1) son fáciles de aplicar y evaluar y 2) las presiones del pensamiento económico internacional, con sus consecuentes recomendaciones tanto de política industrial como comercial, apuntan hacia la liberalización de las economías), debe considerarse, sin embargo, que las diferencias entre sectores y empresas determinan un impacto desigual de las políticas horizontales dados la escasez de recursos materiales, humanos, financieros y de otro tipo que son comunes en los países en vías de desarrollo y que determinan capacidades de ajuste muy disímiles. Así, nuestra propuesta es estudiar sectorialmente a los diferentes sectores: identificar las características tecnológicas, de mercado, de competencia y dinamismo interno y externo que les son propias y, de esta forma, identificar prioridades a través de señalar los sectores modernos, los rezagados, los que están en franco declive, los de importancia nacional y regional (por sus externalidades), etc. Cada uno de estos sectores requerirá de *apoyos diferenciados*.

Deben identificarse las necesidades y las carencias competitivas en diferentes campos (tecnológico, laboral, gerencial, comercial, infraestructural, etc.); después deben diseñarse las políticas para corregir las insuficiencias y los fallos, inicialmente con la aplicación de políticas horizontales y avanzando hasta un apoyo (intervención) más directo. Por ejemplo, en el caso de una política de fomento exportador la clasificación de políticas, empezando por las más neutrales serían las siguientes:

Debido a la escasez de recursos y lo controvertido que resulta la acción pública cualquier intervención debe ser susceptible de:
a) diseñarse y aplicarse conjuntamente son la participación de los sectores privado y académico;
b) poder evaluar los costos de implementación (infraestructura, recursos, de transacción):
c) vigilar su instrumentación;
d) evaluar sus resultados.
Estas dos últimas acciones sin entorpecer el funcionamiento de las políticas.
e) coordinación entre instituciones públicas y privadas.

Políticas neutrales	políticas para *toda* la industria	1. Programas de información a toda empresa que lo requiera; del tipo de los que se aplican a través de Bancomext o el SIEM de Secofi, por ejemplo.
	políticas para los sectores exportadores	2. Programas de asesoría y capacitación; programas de apoyo financiero para importar insumos o para invertir en el proceso productivo, ambos orientados a la exportación; por ejemplo, PITEX o ALTEX.
Políticas selectivas	políticas para exportadores indirectos	3. Desarrollo de proveedores y fomento de la subcontratación hacia empresas ligadas a la exportación.
	políticas selectivas según potencialidad de los sectores	4. Protección limitada en el tiempo, créditos preferenciales, facilidades para la compra de tecnología importada, incentivos fiscales y otros apoyos a sectores que generen externalidades en la exportación; por ejemplo en el empleo, por su alto valor agregado, por su con tenido tecnológico y/o intelectual, etc.
	políticas específicas según la industria o empresa	5. Diseño de estrategias "hechas a la medida" para industrias o incluso empresas con dificultades de reconversión, con potencial de beneficio (externalidades) a la región u otras industrias, en el empleo, etc.

Sin duda debe estarse de acuerdo con las posiciones liberales cuando sostienen que el gobierno debe garantizar el crecimiento y la estabilidad macroeconómica, es decir, debe asegurar un ambiente adecuado para la inversión privada, el crecimiento estable, el desarrollo de la competencia y el acceso a los mercados. No obstante, sobre todo en el caso de los países en vías de desarrollo la acción gubernamental no sólo debe concentrarse en el fomento neutral de los mecanismos de mercado; aún en el marco de economías abiertas se pueden emprender medidas de carácter más directo como reducir el sesgo antiexportador, brindar apoyo institucional a la exportación, apoyar a las pequeñas y medianas empresas, cubrir las insuficiencias de los mercados financieros y, otras que suplan a los mercados evidentemente incompletos e imperfectos que subsisten en este tipo de economías y que indudablemente limitan las capacidades de desarrollo.

Frecuentemente se piensa que la globalización económica implica el fin de los Estados y de la intervención pública en la economía; por el contrario, lo que aquí se propone es que el gobierno, dadas las exigencias de elevada competitividad en los mercados mundiales, debe de cumplir un papel decisivo, clave, tan sólo en lo que se refiere a los apoyos para desarrollar la capacidad competitiva de la industria nacional.

La preocupación actual en todas las economías, pero sobre todo en las menos desarrolladas, es la construcción de factores y ventajas competitivas que permitan avanzar en materia de competitividad internacional. La construcción de dichas ventajas competitivas difícilmente podrá ser un resultado del funcionamiento fluido de los mercados, sobre todo en aquellos que no son perfectamente competitivos; por ello la sola aplicación de políticas neutrales no es suficiente para avanzar en este sentido. Las políticas neutrales, cuando más específicas son, se dirigen a "resolver una insuficiencia conocida del mercado, a impulsar una industria o región en general o a promover el desarrollo de insumos críticos para la competitividad sistémica, como la capacitación y la infraestructura (OCDE, 1992)" (Rosales, 1994: 69). Sin embargo, no está del todo claro hasta dónde una política deja de ser "horizontal", o cuál es la frontera que divide el impulso a una industria o región del fomento selectivo conocido como "selección de ganadores"; aunque en teoría es posible dar algunas definiciones, en la práctica los gobiernos han meditado poco el asunto cuando se trata de apoyar a la industria nacional.

En materia de la acción gubernamental, la decisión de elegir políticas más directas de fomento pasa por la calidad y la confianza que se tenga en la administración pública para llevarlas a cabo. En este punto es más evidente que la política industrial no está ligada únicamente a aspectos tecnocrático-administrativos, pues en buena medida su eficiencia está vinculada con los consensos que se logren construir en torno de la estrategia nacional de desarrollo, el diagnóstico, las causas y las necesidades de la industria; este es más un "requisito de economía política" que de "política económica".

Correlativamente, la calidad de la intervención pública depende de múltiples factores, la mayoría de tipo cualitativo, entre los que destacan: "una clara delimitación de pocos objetivos, de la eficacia de los instrumentos y de la capacidad administrativa y funcionaria"

(Rosales, 1994: 77). En los países de América Latina y en particular en México la mayoría de las instituciones encargadas del fomento a la industria han sido desmanteladas en aras de la reforma económica, un eventual impulso a esta actividad requerirá la reconstrucción de muchas de esas instituciones pero sobre todo una nueva cultura de gestión pública o de lo que se ha denominado "ingeniería institucional" (Kosacoff, 1994). Sin duda se precisará de un sector público más sofisticado, en algunos casos más pequeño y en otros más grande pero en todos ellos es indispensable un sector público más eficiente.

Por último, no cabe duda que, en materia de política industrial, lo que se siga considerando como viable en el futuro en las regiones en vías de desarrollo dependerá en buena medida de lo que pase en los países desarrollados, sobre todo en Estados Unidos; por dos cuestiones fundamentales, "por un lado, la evolución que tenga el pensamiento sobre el alcance eficiente de la acción estatal determinará en buen medida la permanencia del Consenso de Washington vigente hasta 1992, y ello, naturalmente, incidirá en la gama de políticas que los gobiernos de la región considerarán eficientes y viables. Por otro, el tipo de escenario hacia el que tienda el sistema de comercio internacional (de apertura multilateral, de bloques relativamente abiertos o de bloques cerrados) influirá apreciablemente sobre el tipo de política industrial aceptable" (Peres, 1993: 47). Esto es sin duda algo cierto que lleva la problemática más allá de la soberana definición de un país sobre su política económica, de por sí complicada.

BIBLIOGRAFÍA

AYALA ESPINO, JOSÉ (1992), *Límites del Mercado, Límites del Estado. Ensayos sobre Economía Política del Estado*, INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) Ed., México.

---------- (1995), *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado (Borrador)*, FE-UNAM Ed., México.

BRADFORD JR., COLIN I. (1992-1993), "La experiencia del Esta Asiático en la reforma económica: Opciones y retos para las antiguas economías socialistas", en *Pensamiento Iberoamericano* No. 22-23, Tomo II, España, pp. 259-262.

CHACHOLIADES, MILTIADES (1992), *Economía Internacional*, McGraw-Hill Ed., México.

CHANG, HA-JOON (1996), *El Papel del Estado en la Economía*, Ariel-FE Ed., México.

IBARRA, DAVID (1990), "Los acomodos de poder entre el Estado y el mercado", en *Revista de la CEPAL*, No. 42, ONU-CEPAL Ed., Santiago de Chile, diciembre.

FERGUSON, PAUL (1988), *Industrial Economics: Issues and Perspectives*, MacMillan Ed., EE.UU.

GOUREVITCH, PETER (1993), *Políticas Estratégicas en Tiempos Difíciles. Respuestas Comparativas a las Crisis Económicas Internacionales*, Fondo de Cultura Económica Ed., México, 1986 primera edición en inglés.

KOSACOFF, BERNARDO (1994), "Nuevas bases de la política industrial", en *Información Comercial Española (ICE). Revista de economía*, No. 732-733, Ministerio de Economía y Hacienda, España, agosto-septiembre.

KRUGMAN, PAUL (1994), *Economía Internacional. Teoría y Política*, McGraw-Hill Ed., México.

LAHERA, EUGENIO (1990), "El Estado y la transformación productiva con equidad", en *Revista de la CEPAL*, No. 42, ONU-CEPAL Ed. , Santiago de Chile, diciembre.

---------- (1994), "Nuevas orientaciones para la gestión pública", en *Revista de la CEPAL*, No. 52, ONU-CEPAL Ed., Santiago de Chile, abril.

----------, ERNESTO OTTONE Y OSVALDO ROSALES (1995), "Una síntesis de la propuesta de la CEPAL", en *Revista de la CEPAL*, No. 55, ONU-CEPAL Ed., Santiago de Chile, abril.

MALKIN, DANIEL (1994), "La política industrial en los países de la OCDE" en Clavijo, Fernando y José I. Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, Vol. I, Fondo de Cultura Económica Ed., México, Lecturas de El Trimestre Económico No. 80.

PERES, WILSON (1993), "Dónde estamos en política industrial", en *Revista de la CEPAL*, No. 51, ONU-CEPAL Ed., Santiago de Chile.

RODRÍGUEZ, OCTAVIO (1981), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México, 1980 primera edición.

ROSALES, OSVALDO (1994), "Política industrial o políticas de desarrollo productivo", en *Revista de la CEPAL*, No. 53 , ONU-CEPAL Ed., Santiago de Chile.

SALAZAR XIRINACHS, JOSÉ MANUEL (1991), "El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico", en Sunkel, Osvaldo (comp.), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, Lecturas de El Trimiestre Económico No. 71.

STIGLITZ, JOSEPH (1992), *La Economía del Sector Público*, Antoni Bosch Ed., España, 1986 primera edición en inglés.

VILLARREAL, RENÉ (1986), *La Contrarrevolución Monetarista. Teoría, Política Económica e Ideología del Neoliberalismo*, Fondo de Cultura Económica-Océano Ed., México.

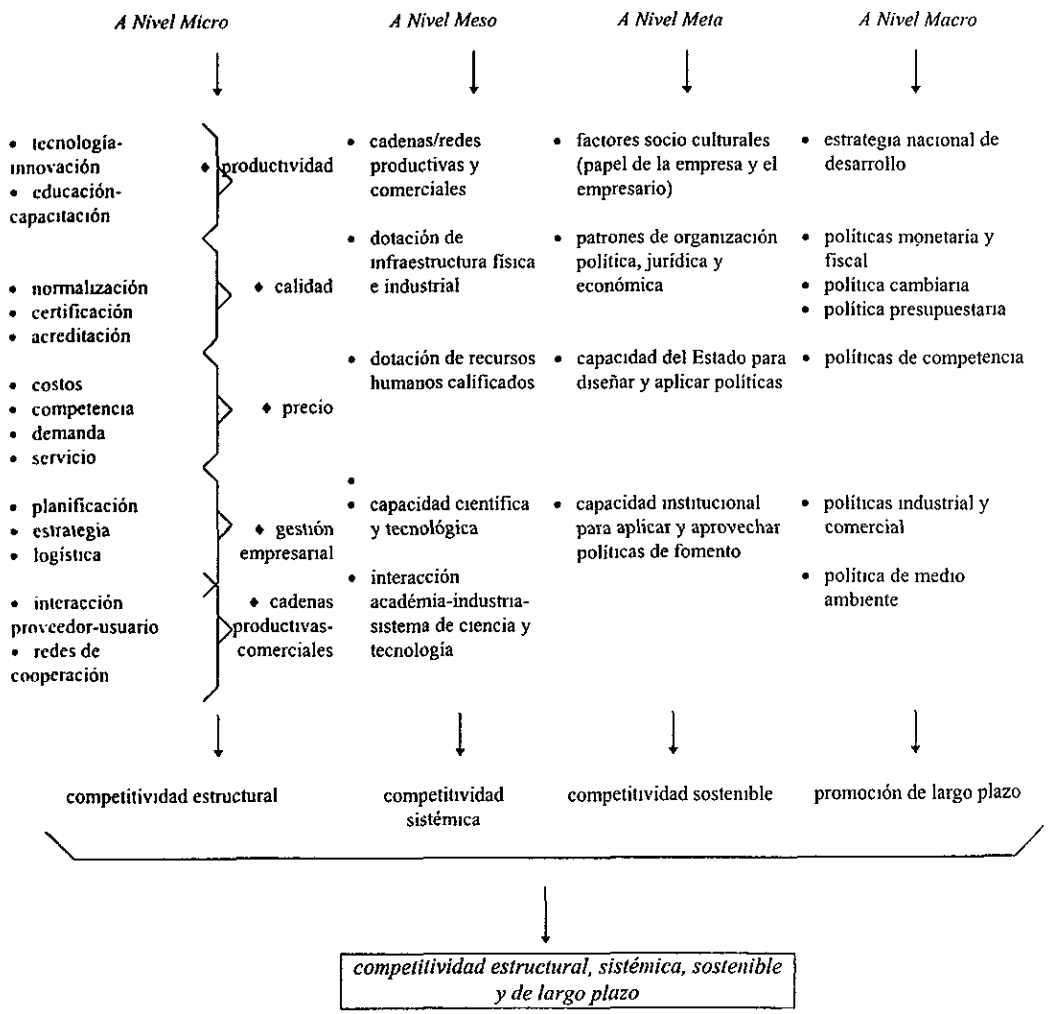
WADE, ROBERT (1990), *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Goverment in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, EE.UU.

WONG GONZÁLEZ, PABLO (1997), "Estructura de las exportaciones y competitividad de la economía sonorense", en Mungaray, A. y M. G. García de León (coords.), *Desarrollo fronterizo y globalización*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior-Universidad de Sonora, México, pp. 19-33.

ANEXO DEL CAPÍTULO I.

Tabla A-1.

Factores determinantes de la competitividad.



FUENTE: Elaboración propia con base en Wong, 1997.

Tabla A-2. Teorías sobre el papel del Estado en la economía

Continúa

	VISIÓN ECONÓMICA[1/]	VISIÓN DEL ESTADO	PRUEBAS EMPÍRICAS	INSUFICIENCIAS O CRÍTICAS
Teoría Clásica	• Microeconómica y Positiva • La asignación de recursos es óptima, en el sentido de Pareto • La economía tiende al equilibrio general toda la oferta crea su propia demanda • Las instituciones, incluyendo al Estado, son variables exógenas • La maximización del bienestar individual (racional y egoísta) coincide con el social • El sistema de precios es el mecanismo más eficiente para asignar recursos	• Dado que la economía funciona de manera eficiente y "automática" el Estado no tiene razón de existir, entonces el Estado no es una variable relevante, por ello no se desarrolla una interpretación explícita en torno a él	• Se han realizado estudios empíricos, entre ellos algunos econométricos, que comparan diversas variables· gasto público y crecimiento económico (relación negativa), liberalización comercial y cambio estructural (relación positiva), protección arancelaria y crecimiento económico o nivel de vida (relación negativa), por lo general dichos estudios comprueban el planteamiento central de la teoría, es decir, el mercado desregulado es el mecanismo más eficiente para asignar los recursos	• El criterio de Pareto omite instituciones y arreglos sociales • No dice como puede mejorarse la operación del mercado • Los resultados empíricos son rebatibles y en ocasiones contradictorios con otros estudios que pretenden comprobar una situación contraria • No se consideran los problemas de información, organización económica y desarrollo institucional indispensables para que las políticas de liberalización de mercados funcionen
Economía Del bienestar	• Microeconómica • Normativa • Parte de que alguno de los supuestos de la Teoría Clásica no se cumple, por tanto, el equilibrio no se alcanza • Se admite que teóricamente es posible alcanzar la eficiencia pero no la equidad • Se especifica las condiciones bajo las cuales los mercados son eficientes, pero no rechaza el postulado básico de la Teoría Clásica: los precios son el mejor mecanismo para asignar recursos • Constituye la teoría de las fallas del mercado	• Como el mercado no alcanza por sí mismo el equilibrio el Estado puede intervenir para corregir las fallas que se presenten en el mercado, hay espacio para una intervención limitada del Estado • Aún si no existiesen fallas del mercado, el bienestar alcanzado puede no ser el considerado como socialmente justo • No se requieren intervenciones amplias ni permanentes sólo las necesarias para que el mercado funcionen correctamente	• De igual forma que en el caso anterior, se han realizado pruebas empíricas (econométricas) que corroboran los postulados de la teoría. mayor gasto público-mayor crecimiento económico, etc. • Además la amplia difusión a nivel mundial del Estado del Bienestar confirieron, en la práctica, sustento para una mayor intervención del Estado	• No clarifica los problemas de información, organización económica, incorporación de tecnología, funcionamiento del mercado de capitales, etc. • No cuida la eficiencia de las políticas públicas
Teoría Keynesiana	• Macroeconómica • Normativa • El pleno empleo sólo existe eventualmente • La economía no se ajusta automáticamente porque los precios son rígidos, el ajuste es lento • La oferta no está en el nivel de pleno empleo por insuficiencia de demanda, o sea, hay capacidad ociosa	• Como la economía no se encuentra en pleno empleo, puede (y debe) estimularse la demanda, con gasto público, para retomar al pleno empleo • El gobierno debe intervenir para mejorar la asignación de recursos y la distribución del ingreso	• Gozó de una amplia aceptación desde los años previos a la posguerra • Los resultados variaron de país en país	• No cuida la eficiencia de las políticas públicas • Falta una explicación sobre el crecimiento de los precios con estancamiento económico (estanflación)

Tabla A-2. Teorías sobre el papel del Estado en la economía.

Continúa

	VISIÓN ECONÓMICA[1/]	VISIÓN DEL ESTADO	PRUEBAS EMPÍRICAS	INSUFICIENCIAS O CRÍTICAS
Teoría Monetarista	• Macroeconómica • Positiva • En esencia postula lo mismo que la Teoría Clásica • El dinero es neutral en la economía, es decir, los movimientos en él no tienen efectos sobre las variables reales sólo sobre el nivel de precios	• La intervención del gobierno no puede evitar la fluctuación macroeconómica y crear condiciones de estabilidad y crecimiento • El papel del gobierno se reduce a regular la oferta monetaria para mantener la estabilidad de precios	• Freedman comprobó que el dinero no tenía efectos reales en la economía	• No dice mucho sobre los problemas de coordinación macroeconómica e información • No dice nada sobre la distribución del ingreso
Expectativas racionales	• Microeconómica • Positiva • En esencia son los mismos postulados que la Teoría Neoclásica • El supuesto fundamental define la existencia de información completa y a disposición de todos los agentes, para que estos puedan formar sus expectativas • Los agentes económicos, eligen racionalmente entre opciones para maximizar su bienestar, la racionalidad deriva a que ellos aprenden del pasado y no se equivocan voluntariamente	• El Estado es incapaz de cambiar los resultados del mercado • Este debe crear condiciones para que se ajusten las expectativas de los agentes	• Realmente las pruebas empíricas son escasas y se refieren más bien a aspectos muy específicos del proceso económico que de ninguna manera se pueden modelar, por ejemplo, la negociación del contrato laboral para mantener el salario real	• El principal supuesto (la perfecta información) no ocurre en la realidad
Ofertismo	• Macroeconómica • Positiva • En esencia postula las mismas conclusiones que la Teoría Neoclásica • La intervención del Estado trae como consecuencia excesos en las regulaciones, transferencias, gastos público e impuestos que desincentivan la inversión privada	• La intervención del Estado impide la eficiente asignación de recursos • La regulación, transferencias e impuestos distorsionan los precios		• No explica las fallas del mercado ni las externalidades • El supuesto de capacidad "plenamente utilizada" es difícil de encontrar en la realidad • El argumento según el cual la desgravación fiscal estimula la inversión y el ahorro es teórica y empíricamente débil
Escuela de la elección pública	• Macroeconómica • Positiva • Sistémica • Es un desarrollo particular de la Teoría Neoclásica • Los individuos actúan de manera racional y egoísta, los beneficios individuales eventualmente coinciden con el de los grupos de interés • No se limita a las elecciones individuales del mercado económico, incluye las elecciones colectivas en el ámbito político • Se reconocen las fallas del mercado	• La intervención del gobierno es socialmente injusta porque enfrenta problemas similares al mercado la falta de información; el Estado no puede prever fenómenos macroeconómicos adversos • La burocracia es depredadora y buscadora de rentas • El intervencionismo provoca desperdicio de recursos pues apoya actividades no productivas y rentistas, por tanto el Estado debe ser mínimo • Existen fallas de gobierno al asignar recursos para inversión	• Ha tenido limitada aplicación práctica	• Suponer individuos racionales maximizadores, deja muchas preguntas sin respuesta cuando se incluyen las instituciones, la política y el aspecto organizacional • Su rígida concepción del Estado como depredador, rentista y monopolista, sin restricciones ni controles

Tabla A-2. Teorías sobre el papel del Estado en la economía.

Continúa

	VISIÓN ECONÓMICA[1/]	VISIÓN DEL ESTADO	PRUEBAS EMPÍRICAS	INSUFICIENCIAS O CRÍTICAS
Teoría neoinstitucionalista	• Macroeconómica • Normativa • Sistémica • Incluye problemas de información y costos de transacción	• Su principal preocupación son las instituciones, por lo que ofrece una visión más realista de la concepción del Estado • El gobierno es un factor regulador del intercambio y corrector de las fallas de mercado	• Es una teoría en desarrollo y difusión académica; no ha desarrollado estudios empíricos (pues la metodología es más complicada que la de otras teorías) y menos aún aplicación práctica	• Es un cuerpo teórico relativamente nuevo por lo que falta un desarrollo completo de su propuesta teórica
Escuela estructuralista de la CEPAL	• Macroeconómica • Normativa • Sistémica • Hay economías, como la latinoamericana, que por su inserción tardía al desarrollo capitalista tienen atrasos inherentes que por sí misma no puede superar, tales desventajas se refieren a: el deterioro de los términos de intercambio, el sistema centro-periferia y, de manera general, a las incapacidades estructurales para alcanzar el desarrollo	• Dado el atraso y la dependencia de los países que iniciaron su desarrollo capitalista de manera tardía, el Estado debe intervenir para completar mercado o sustituirlos según sea el caso • El Estado es un agente importante por su capacidad de impulsar la industrialización y actuar sobre las causas estructurales que impiden el desarrollo	• Los resultados de esta escuela, sobre todo, son muy debatibles; por un lado se afirma que con las políticas de corte cepalino las economías latinoamericanas alcanzaron un mayor grado de crecimiento y desarrollo; sin embargo, por otra parte se sostiene que precisamente el seguimiento de estas políticas gestaron las condiciones de una profunda crisis	• Su principal crítica son los resultados de la política de Sustitución de Importaciones en América Latina • Teóricamente no desarrolló, o no con suficiencia, los riesgos del modelo, sobre todo en lo que se refiere a los excesos de las políticas proteccionistas, el gran aparato estatal creado y a cómo controlar la discrecionalidad de las políticas y el comportamiento de la burocracia
Escuela neoestructuralista	• Macroeconómica • Normativa • Sistémica • Teóricamente es muy ecléctica, pues reconoce aspectos de la Teoría Neoclásica (sobre la importancia del Mercado) y al mismo tiempo incorpora críticas a la misma y juicios propios sobre cómo deben interpretarse según las características de América Latina • En América Latina lo fundamental es avanzar en la aplicación de políticas públicas que apunten a una "transformación productiva con equidad" • Incluye el análisis de los aspectos de sustentabilidad del desarrollo, del pacto social, el consenso social, los derechos humanos, y el proceso democrático, el desarrollo institucional, entre otros	• El papel del Estado es fundamental y muy amplio para ampliar mercados, completarlos u otras tareas como: garantizar la estabilidad macroeconómica, promover la competitividad y la competencia de la economía, establecer políticas microeconómicas, proveer -o estimular la provisión- de infraestructura necesaria en materia de tecnología, educación, etc. • Por supuesto el Estado puede fallar por diversas cuestiones: técnicas, políticas, ideológicas; por ello, es fundamental mejorar las instituciones, las regulaciones y, en general, la gestión pública • En general, una reestructuración sustancial del Estado y de la gestión pública para aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto	• Su desarrollo y difusión recientes impiden la comprobación de sus postulados en la realidad • Por lo general se sustenta en casos específicos de diversos países, industrias, políticas u otros.	• Pueden existir muchas críticas teóricas desde la perspectiva de cualquier otro modelo, tal vez la más fuerte sea su propio carácter ecléctico

FUENTE: Elaboración propia basado en Ayala, 1992; Ayala, 1995; Rodríguez, 1981 y Lahera *et. al.*, 1995.

NOTAS: 1/ Las diferentes visiones que se mencionan se refieren a lo siguiente: *Macroeconómica*: Se centra en aspectos del conjunto de la economía, en los grandes agregados, *Microeconómica*: Parte de supuestos del comportamiento de los agentes individuales; *Normativa*: Aporta juicios de valor de "lo que debería ser"; *Positiva*: Es descriptiva y sólo dice "cómo son las cosas"; *Sistémica*. No sólo se centra en aspectos económicos sino también en políticos, sociales, institucionales y otros.

CAPÍTULO II.

EL CONTEXTO MUNDIAL.

> "De ahora en adelante cualquier país o empresa que quiera prosperar necesitará aceptar que es la economía mundial la que manda, y que las políticas económicas internas solamente tendrán éxito en la medida en que se logre una posición competitiva internacional. Este puede ser el más importante, y es seguramente el más sorprendente hecho, de la cambiada economía mundial".
>
> Peter Drucker (1987: 108).

1. Tendencias recientes de la economía mundial, 1980-1996.

El panorama mundial por lo general no se consideraba en los estudios de política nacional, o sólo de manera marginal. Sin embargo, aquí se da relevancia a la existencia una nueva estructura económica mundial que condiciona a las políticas nacionales tanto en materia de mecanismos como de objetivos, por ello resulta imprescindible revisar cuáles han sido los más recientes cambios en el sistema económico mundial y cuáles son sus tendencias, con la finalidad de conocer el marco de actuación que limita o amplia la actuación de las políticas nacionales.

Desde los años setenta el sistema económico mundial se ha caracterizado por una profunda transformación; la crisis petrolera de ese decenio convulsionó a la economía mundial al grado de inducir un cambio en todos los ámbitos (comercial, financiero, productivo, etc.). Tras varios años de crecimiento sostenido a nivel mundial y de creciente interrelación, el sistema de mercado se vio enfrentado a problemas de bajo crecimiento, inflación y desempleo; mientras que en el ámbito político las relaciones mundiales se deterioraban bajo las tensiones del enfrentamiento entre países industrializados y petroleros, aunado al conflicto del Medio Oriente y a la constante amenaza de un "conflicto caliente" con el bloque socialista. En resumen, la prosperidad mundial y el creciente intercambio que la acompañaba se vieron interrumpidos en esta década.

Poco después, en los ochenta, la crisis de la deuda provocó un fuerte reacomodo entre países desarrollados y los que estaban en vías de, incluyendo a los petroleros. Con menor estabilidad que antaño, las políticas llamadas neoliberales en diferentes países ("reaganomics", por ejemplo) apenas solventaron los problemas de estancamiento, inflación y desempleo de las economías desarrolladas. Es decir, cambió también la concepción del mundo sobre la causa de sus problemas económicos y la forma de resolverlos; en suma, después de un periodo proteccionista en el decenio de los setenta, el mundo

(industrializado) ha promovido políticas más liberales, más favorecedoras de las fuerzas del mercado. La ideología y la teoría económica dominantes también cambiaron a raíz de los desequilibrios.

Empero, los cambios inducidos a partir de "shock" petrolero, de suyo importantes, no son los únicos. Las transformaciones en el sistema científico-tecnológico y en especial los directamente vinculados con la producción han determinado el surgimiento de nuevas formas de producción, diferentes relaciones inter e intra empresariales, la creación de nuevos productos, nuevas y más intensas formas de competencia, etc. La transformación tecnológica ha cambiado a tal grado al sistema productivo que se ha calificado a este proceso como "Tercera Revolución Industrial"; la cual añade nuevas consideraciones al diseño de las políticas nacionales, sobre todo las orientadas al sistema productivo, más aún cuando este está en mayor medida relacionado con el resto del mundo.

Por ello, al debatir sobre las posibilidades de política industrial se considera de primera importancia tener presentes estos *procesos mundiales que indudablemente condicionan cualquier actuación de las políticas nacionales*; haciendo referencia específicamente a: *i)* los procesos de globalización económica con todos sus elementos e implicaciones y *ii)* a la llamada Tercera Revolución Industrial que configura nuevas formas de producción y nuevas formas de competencia. Ambos elementos redundan en la pertinencia y condicionamiento de las políticas industriales nacionales, surgiendo el debate sobre si en la actualidad resultan pertinentes estas políticas, sobre todo ante la renovada confianza en los mercados (mundiales) y al rechazo a cualquier acción interventora de parte del Estado.

Resulta así imprescindible, al hablar de cualquier tipo de política orientada a impulsar el aparato productivo considerar factores que generalmente se ven como exógenos, que por tanto se excluyen de cualquier análisis, pero que sin embargo tienen un efecto fundamental sobre el sistema económico. Se apuntarán entonces los mencionados cambios en el sistema económico e industrial a nivel mundial, caracterizados por los rápidos cambios tecnológicos, las crecientes relaciones comerciales, las nuevas formas de cooperación, competencia y organización entre empresas (redes empresariales mundiales) y otros "novedosos" cambios en el entorno mundial que condicionan más que nunca la actuación nacional de cualquier país. La intención de comprender la importancia de estos cambios mundiales no constituyen un alejamiento del objeto de estudio, por el contrario tienen la intención de justificar y enmarcar en su plano más amplio la importancia de una política industrial, pensada como una acción tendiente a mejorar los niveles de competitividad de un sector en un plano internacional cada vez más competido. Sobre todo, es pertinente en el aspecto más práctico ocuparse de dicho entorno, ya que él constituye una *realidad rápidamente cambiante* que brinda oportunidades o limita posibilidades de desarrollo, sobre todo para aquellas naciones que se encuentran menos preparadas (económica e institucionalmente) para adaptarse a dichos cambios por su actual nivel de desarrollo.

1.1. El proceso de globalización.

El capitalismo desde sus inicios ha mostrado ser un sistema económico expansionista por excelencia, la búsqueda de la máxima ganancia impulsa a las compañías a traspasar sus fronteras buscando formas de producción y nuevos mercados; por ello, de manera abstracta, pero plasmada en hechos concretos, puede afirmarse que el capitalismo tiene vocación mundial. Partiendo de esta afirmación encontramos una primera aproximación -aunque muy superficial- de la expansión reciente del sistema de mercado, proceso al que se le ha denominado "globalización".

Si bien es cierto que el avance tecnológico es la base de una mayor interrelación y que el ambiente político se promueven o detienen estos cambios, es el aspecto económico en sus diferentes ámbitos (comercial, financiero, industrial) donde se han plasmando y generado con hechos concretos la internacionalización de las relaciones.
a) Descripción del sistema global actual: los bloques económicos.

Para algunos autores (Guillén, 1994) resulta contradictorio el sistema global de fin de siglo, en la medida que existen dos tendencias aparentemente opuestas: globalización y regionalización, y se plantean serias dudas para su funcionamiento futuro. Lo que es claro a pesar de esta aparente dicotomía es que este "sistema global" se caracteriza por la intensificación de las relaciones regionales expresada (o formalizada) en bloques económicos; dichos bloques empezaron siendo comerciales y algunos han evolucionado hacia formas de interrelación (política) más amplias. Debe distinguirse básicamente entre dos tipos de bloques diferentes: los que se forman en torno a un polo dinámico de desarrollo, un país industrializado, y los que empiezan a conformar los países en vías de desarrollo siguiendo la tendencia mundial.

Los bloques formados en torno a un polo dinámico de desarrollo son solamente tres, los cuales concentran la mayor parte de los flujos comerciales y financieros en el mundo, estos son: la Unión Europea, encabezada por Alemania y que pretende ampliarse con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC); el segundo bloque es el de Norteamérica, lidereado por Estados Unidos y con la perspectiva de incorporar a toda América Latina; y el bloque asiático bajo la égida de Japón que incluye a los "tigres asiáticos" y pretende extenderse con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) e incluso a países tan heterogéneos como China, Australia y Nueva Zelanda. Aunque este último bloque podría ser incluido en un segundo grupo ya que pretenden integrarlo países con gran diversidad económica así como de sistemas políticos.

Del resto de bloques económicos, formados más por acuerdos multilaterales entre países en vías de desarrollo, algunos sólo son potenciales, otros más están en proceso formativo y algunos ya en vías de consolidación, pero en suma dan cuenta clara que el orden internacional de fin de siglo se caracteriza como global. Aún así, por otra parte, hay opiniones que contradicen la anterior afirmación y sostienen que la tendencia actual es la regionalización, contraria al orden global. Si bien hay que aceptar que la formación de

bloques económicos constituye en los hechos una regionalización y el comercio mundial tiende a concentrarse en ciertas áreas (las tres principales descritas), este proceso puede llevar tanto a la uniformación de las diferentes economías para posteriormente formar grupos de naciones compactos. Sin embargo la discusión sobre el significado y las consecuencias del proceso de regionalización actual es algo que difícilmente se puede resolver aquí, o si quiera reseñar de manera más o menos completa, además de no ser materia del presente trabajo. Empero, hasta hoy día no hay duda que la tendencia económica y la voluntad política internacionales van encaminadas hacia la desaparición progresiva de las fronteras, y con todos sus tropiezos *el sistema mundial se encamina firmemente a un orden cada vez más globalizado.*

b) Comercio.

Uno de los factores dinamizadores de la economía mundial en años recientes y, además, patrocinador de la globalización ha sido el comercio internacional. El avance del comercio ha sido vertiginoso en los últimos años; los flujos de mercancías entre países han ido en constante aumento, a pesar de algunas posturas proteccionistas. El comercio mundial desde hace algunos años constituye la principal razón para la eliminación de las fronteras políticas, actualmente los intercambios mercantiles se intensifican entre bloques de países con el proceso de regionalización, pero éste sólo parece ser el primer paso para una integración de mayores alcances, más global.

Dentro de la intensificación del comercio desempeñan un papel primordial las corporaciones multinacionales, como lo señala Borrego (1990) los ejes centrales de esta nueva etapa del capitalismo mundial son las corporaciones globales que desde la década de los sesenta reflejaban claramente su dominio en el comercio mundial. Estas grandes corporaciones, a la luz de las cifras, puede afirmarse que han sido el motor del comercio mundial desde la posguerra y cada vez lo son más. El hecho es que las características de la globalización (uso intensivo de tecnología, economías de escala, trabajo altamente calificado, fragmentación mundial de la producción y centralización de la planeación, entre otras) determinan que el proceso se concentre en los pocos agentes que lo pueden llevar a cabo, o sea, las grandes corporaciones multinacionales.

Pero el comercio no sólo se ha incrementado, también su composición ha variado profundamente debido, precisamente, a la tecnología aplicada en la producción. Concentrándose sólo en los datos de los flujos comerciales[1] estos indican que los países altamente exportadores no son competitivos por exportar un gran volumen de mercancías, lo son sobre todo porque exportan bienes intensivos en tecnología y éstas concentran la gran mayoría de las innovaciones manufactureras, las de mayor intercambio internacional y las de mayor valor agregado.

[1] Ver datos de Mortimore (1992: 52 y ss.) y Kuri (1995: 156 y ss).

Se trata, en materia de política industrial, de promover a las industrias de alta tecnología, capaces de competir ventajosamente en el comercio mundial. "La consideración de esta nueva realidad en términos de política comercial, implica un activismo que tienda a fomentar aquellas actividades productivas capaces de generar externalidades que aumenten el ingreso nacional en mayor proporción de lo que lo haría una estrategia de libre comercio" (Kuri, 1995: 158). Precisamente una de las características de los países asiáticos es la promoción de industrias de alto contenido tecnológico, que con el tiempo han desplazado la misma producción de algunas industrias en los mercados de los propios países industrializados.

c) Inversión.

Otro interesante fenómeno a destacar es que no obstante de representar aproximadamente un 10% de los flujos comerciales (Kuri, 1995: 160), la inversión extranjera directa determina una gran parte de los flujos comerciales. Ciertamente, al igual que el comercio, la inversión extranjera directa (IED) ha aumentado exponencialmente en los últimos años pero al mismo tiempo ha cambiado en su estructura; concretamente, la IED actualmente se traduce en mayores flujos de comercio intraindustriales e intraempresa. Este hecho forma parte de las tendencias económicas mundiales, a saber: las estrategia actual de las empresas transnacionales, portadoras de la IED, es desconcentrar las actividades productivas en distintos países y proveedores según convenga al corporativo multinacional, lo cual genera un creciente flujo de IED a distintas naciones, pero por contrapartida se crea una flujo comercial entre la matriz y sus filiales; este tipo de relaciones va en aumento constituyendo una clara tendencia en la relación comercio-inversión en los años recientes. Se ha dicho que una parte creciente de la inversión "se ha convertido básicamente en operaciones internas de sistemas globales en expansión" (Mortimore, 1992: 42).

En el caso mexicano también se presenta este fenómeno, y aunque en menor medida que en Estados Unidos, por ejemplo, el fenómeno va en aumento. Entonces se presenta una seria consideración en el diseño de una política industrial, pues gran parte de la IED, necesaria para financiar el crecimiento del país, está asociada a flujos de mercancías intraempresa en sectores que por lo regular presentan déficit comercial en el caso mexicano (caso concreto de la industria automotriz); entonces, ¿cómo promover la inversión y el desarrollo tecnológico, de los cuales son portadoras las empresas transnacionales, si estas generan un déficit comercial donde actúan?. Lo único seguro es que inversión directa y comercio están cada vez más vinculados y está situación ha de considerarse al definir una estrategia de promoción del sector industrial

Otra característica importante a destacar, como señala Calderón (1994: 5-9), es la estrecha relación existente entre los flujos de inversión extranjera directa y el comercio dentro de los bloques regionales. En su estudio, Calderón señala una concentración del 80% de los flujos de IED en tres principales zonas económicas: Norteamérica (E. U. y Canadá), Europa (Comunidad Europea y la Asociación Europea de Libre Cambio) y Japón. No obstante, este

estrechamiento de relaciones entre países no es más que un reflejo de las estrategias de las compañías multinacionales. Al "establecer redes de filiales independientes, integradas en el plano regional en torno a uno de los tres miembros de la 'triada'", brinda la oportunidad de asegurar el acceso a los mercados y/o de aprovechar algunas ventajas de los países locales en la producción, como pueden ser los costos de mano de obra, la abundancia de recursos naturales o las facilidades de la infraestructura existente.

En este sentido, México tiene una importante oportunidad para aprovechar. Con un fomento adecuado a la IED y una promoción de empresas en torno de la producción extranjera, no únicamente puede captarse un importante volumen de inversión sino que, aún más importante, es posible estimular la transferencia y absorción de tecnología, de patrones de comercialización, de capacitación, generación de valor agregado nacional, en suma, de propiciar un proceso de aprendizaje de la planta industrial nacional, para no basar el desarrollo competitivo de la industria solamente en empresas extranjeras. Tanto captar mayor flujo de IED como su aprovechamiento exige una rápida adaptación de la política de fomento industrial.

d) Sistema productivo.

Los vertiginosos cambios tecnológicos -de los que se hablará con más detalle posteriormente- han determinado la aparición de "un nuevo esquema tecno-productivo" (Kosacoff, 1994: 96), que marca uno de los elementos del "punto de ruptura" para el patrón de desarrollo de América Latina en los años ochenta. En un sentido parecido, también se ha propuesto la noción de una "nueva era de competencia global" (Mortimore, 1992: 42) impulsada por las grandes empresas multinacionales y que determina lo que se ha denominado la "reestructuración industrial, que es de primordial importancia para el nuevo orden industrial internacional".

Como sea, las opiniones son coincidentes en la configuración de nuevas y diferentes condiciones para la competencia industrial en el mundo, las cuales demandan una adaptación de parte de todos los agentes (empresas, gobierno, instituciones nacionales e internacionales) y de sus respectivas estrategias (políticas, actuación, desempeño, etc.) para competir en el nuevo entorno mundial.

Dichos cambios impactan directamente en los procesos productivos de variadas maneras. En términos generales, el esquema productivo actual se apoya en características diferentes de lo que había venido siendo. Anteriormente un proceso productivo eficiente era aquel que utilizaba economías de escala y producía en masa bienes estandarizados, hoy por el contrario la tendencia es hacia la flexibilidad de los procesos productivos, la especialización, la diferenciación del producto y el mayor contenido de conocimientos en éste como vía de competencia.

El antiguo modelo de producción "fordista" está siendo sustituido por formas productivas caracterizadas principalmente por su flexibilidad, como estos cambios son relativamente nuevos, a las nuevas formas de producción se les ha dado en llamar simplemente "post-fordistas".

Asimismo, con las rápidas innovaciones tecnológicas y la intensificación de la competencia, derivada de estas, el ciclo de vida del producto se ha acortado enormemente, actualmente la competencia entre empresas es más por la diferenciación del producto que por precio. Al mismo tiempo, surgen y decaen sectores de actividad; conforme avanzan los desarrollos tecnológicos se crean nuevos sectores de desarrollo (caso de las telecomunicaciones) y, como contrapartida, otros pierden importancia (como las industrias intensivas en materias primas) (Ibarra, 1994: 40).

En materia de promoción industrial estos cambios se traducen en un énfasis por la creación de ventajas competitivas en base a la especialización, que permiten las innovaciones tecnológicas, para cubrir nichos de mercado específicos pero con una estrategia global.

Otra de las novedosas características se refiere al ámbito exterior de la empresa. Por un lado, uno de los más sorprendentes modelos organizacionales de la globalización es la conformación de redes empresariales. Las nuevas formas de cooperación y competencia entre empresas han llevado a proponer el concepto de "tecnoglobalismo" (Mortimore, 1992: 42) para describir las alianzas estratégicas entre las grandes empresas que actúan a escala global; esta cooperación abarca desde la colaboración en proyectos comunes de mercadeo hasta las inversiones en investigación en tecnologías avanzadas. La colaboración entre grandes empresas se ha convertido en una práctica común en los últimos años (Mortimore, 1992: Gráfico 4). Por otra parte, en el mismo sentido, se han acrecentado los vínculos proveedor-usuario-consumidor final como vía de competitividad, estas "redes" se basan en la confianza de los miembros para garantizar productos de calidad con entregas oportunas. Este tipo de "redes inter-empresariales" es lo que lleva a sugerir la idea de "competitividad estructural" (Pérez, 1992: 48 y 1996: 350). Dicho sea de paso, esta reconfiguración empresarial evita la competencia vía precios y hace más redituable la cooperación y, sobre todo, "a medida que esta práctica se propaga las empresas aisladas se encuentran en creciente desventaja" (Pérez, 1992: 47).

e) Evolución política.

Finalmente, cabe señalar que a esta evolución económica también la ha acompañado una evolución política. El derrumbe del bloque socialista ha constituido un extraordinario impulso para las tendencias globalizadoras (que impulsa la ortodoxia capitalista). La primera consecuencia que provocó la desaparición de la URSS fue un reacomodo de la hegemonía internacional, pasando del mundo bipolar a una "triada de poder" encabezada por Estados Unidos, Alemania y Japón -los países con más alto grado de desarrollo económico actualmente- apoyados cada uno en un bloque regional de comercio lidereando

a otras naciones menos desarrolladas pero con mayor bienestar y potencial que el amplio mundo subdesarrollado.

Este reacomodo de fuerzas ha traído a la discusión quién o quienes deberán liderear el nuevo orden global; la memoria histórica parece recomendar que una potencia hegemónica debe existir para regular las relaciones internacionales. Desde la posguerra Estados Unidos había asumido este papel, pero a partir de la caída del socialismo y la URSS una hegemonía tripolar formada por E.U., Alemania y Japón parece ser lo más evidente, sin embargo, la coordinación de intereses entre potencias no parece ser tarea fácil y aunque no se prevé ningún tipo de confrontación directa el orden mundial actual deja muchas interrogantes para el siguiente siglo.

Otra de las discusiones más fuertes se ha desarrollado alrededor de la nueva concepción de soberanía y de autonomía que los países deberán adoptar en este nuevo orden globalizado, sobre todo aquellos cuyos procesos de desarrollo aún no alcanzan los niveles productivos y de bienestar suficientes para competir en un contexto global. Sí bien los países desarrollados no han quedado al margen de esta situación[2], la situación se agrava conforme desciende el nivel de desarrollo.

En la desaparición, o al menos reducción del Estado, encontramos otro punto de conflicto, pues la nueva dimensión que ocupará el Estado, ante el avance de las compañías multinacionales en la toma de decisiones y la creación de organismos supranacionales que superan la capacidad de determinación del Estado nacional, aún no está definida. Por ello, ahora también hay que observar la función del nuevo Estado, un Estado Global, bajo el replanteamiento también del liderazgo de una nación hegemónica que tenga la capacidad de regular el orden económico global.

Ahora bien, la resolución de estos cuestionamientos correspondería, sobre todo, a los países industrializados; *los países en vías de desarrollo están más ocupados en resolver cuestiones relacionadas con sus propios proyectos de desarrollo.* Lo primero que deben resolver estos países se refiere al tipo de inserción que tendrán en un orden globalizado, sobre todo cuando esta inserción se plantea en términos muy desiguales, pues países con sectores y regiones económicas que aún no alcanzan un aceptable nivel de desarrollo deberán enfrentarse a la competencia de países con altos niveles tecnológicos, de integración productiva, competitividad, etc., precisamente en el momento en que sus ventajas comparativas (mano de obra barata y abundancia de materias primas) comienzan a desaparecer por el efecto de los avances tecnológicos. En este sentido la Teoría Económica tiene mucho que resolver ya que si bien el principio de la complementariedad entre naciones parece atractivo teóricamente, en la práctica determina, primero, mayores beneficios para los países industrializados que cuentan con ventajas competitivas y, como

[2] El caso más concreto lo tenemos cuando por la firma del Tratado de Maastritch varios países de la entonces Comunidad Europea se mostraron reticentes a ratificar dicho acuerdo pues ello implicaba que algunas decisiones fueran tomadas por órganos supranacionales y, por lo tanto, en la práctica implica perder parte de su soberanía como pueblos y de su autonomía como Estados.

consecuencia, una perpetuación de los niveles bajos de desarrollo para los otros países. En realidad no existe ningún país que sirva como ejemplo para afirmar que la liberalización comercial incrementa el empleo, la producción y en general los niveles de bienestar.

f) Contradicciones de la globalización.

Por supuesto, existen varias contradicciones que acompañan al proceso globalizador. Por un lado, aunque los flujos comerciales y financieros han crecido, las economías no lo han hecho a la par, a pesar de que la teoría sostiene que debe ocurrir lo contrario dadas la especialización y la división internacional del trabajo (teoría de las ventajas comparativas). Por el contrario, aún en las naciones desarrolladas, esta contradicción se refleja en un bajo crecimiento del PIB, desempleo creciente e inestabilidad en los tipos de cambio (los casos de Estados Unidos y Europa occidental son los más claros al respecto); en general, se podría hablar de un desorden macroeconómico a pesar de que el comercio, teóricamente, debería incrementar el ingreso y el bienestar de los países. De este desorden son pocos los países que han quedado apartados sólo Japón y los "Tigres asiáticos".

En el mismo sentido cabe destacar que, por contrapartida, los flujos comerciales y los financieros son cada vez más independientes uno del otro (como lo señala Drucker, 1987) cuando, una vez más en teoría, los capitales deberían acompañar al movimiento comercial. En este aspecto es evidente la incapacidad de las instituciones internacionales (concretamente las surgidas de Bretton Woods) para regular esta divergencia en las finanzas internacionales. Dado este "desorden" económico e institucional no es posible determinar la panorámica exacta en un mediano plazo; sin embargo está indeterminación no impide la definición de una política industrial nacional, al contrario la hace más importante en la perspectiva de alcanzar una inserción eficiente en el sistema internacional.

Por supuesto, aunque el mercado externo se coloque ahora como el determinante principal para el desenvolvimiento económico de los países, el mercado interno debe seguir constituyendo la fuerza motriz del desarrollo ya que este proporciona las condiciones de aprendizaje para la competitividad; además de que los rezagos internos (de cada país) demanda una actuación para la economía nacional. Como sea, el debate sobre dónde dirigir los esfuerzos para el desarrollo industrial no debe constituirse en una dicotomía; por el contrario, una promoción del desarrollo sustentada en ambos mercados es la solución de mayor sentido común, más práctica.

Por otra parte, en estricto sentido teórico, concebir al orden global como un sistema económico donde todos los países intercambien sus excedentes y ganen por igual gracias a las virtudes del comercio mundial, parece un contrasentido. Aunque la parte fundamental de la teoría del comercio mundial, que sustenta las ganancias del intercambio, no ha sido refutada e incluso muchos de los argumentos a favor del proteccionismo han sido colocados a nivel de "mitos", la evidencia empírica indica que el comercio mundial genera ganadores y perdedores, y por lo regular es difícil revertir una posición de desventaja en la

competencia mundial. Asimismo, aunque la teoría acepta que los países por entero no tienen que ser competitivos sino sólo algunos sectores, nuevamente los hechos nos revelan que los sectores dinámicos no hacen crecer de manera generalizada el empleo, la producción y el bienestar de los países, sobre todo cuando estos arrastran niveles de atraso añejos; por si fuera poco generalmente los países desarrollados son competitivos en todos los sectores y su mercado difícilmente acepta bienes externos, sea por barreras que persisten o por la mayor exigencia de esos mercados.

En el mismo sentido, el proceso globalizador ha excluido a una gran cantidad de países; indudablemente, "el término globalización *no define las condiciones de funcionamiento económico en escala planetaria, como podría suponerse, sino que describe algunas de las formas de operación de las grandes empresas y de ciertos mercados alrededor del mundo* (Bendesky; 1994, subrayado propio AJNV). En la práctica la promoción de multilateralismo la han encabezado los países industrializados y los organismos internacionales excluyendo de las decisiones a una enorme cantidad de países en vías de desarrollo, los cuales sólo se incorporan a la tendencia mundial como seguidores sin una estrategia definida. Finalmente el hecho es que la interrelación mundial crece y las discusiones persisten sin afectar en demasía el proceso, por lo menos hasta ahora.

1.2. La Tercera Revolución Industrial.

Sin lugar a dudas uno de los signos de nuestro tiempo es el acelerado ritmo de cambio tecnológico, pero más allá de su simple existencia lo importante es que dichos cambios impactan directa y trascendentalmente al aparato productivo, es decir, a los sistemas productivos, la maquinaria y equipo necesarios, los productos, la administración, la comercialización, etc.

Mucho se ha dicho que "asistimos en la actualidad a una *transición global* hacia un nuevo *paradigma tecnológico* basado en la *micro-electrónica* y la *información*, el cual sustituye al paradigma anterior estructurado en torno al petróleo barato y otros materiales intensivos en energía" (Ominami, 1986: 21).

La cuestión sobre si estos cambios tecnológicos configuran una nueva fase de desarrollo capitalista aún está en discusión, no obstante, si se trata de una revolución industrial o sólo de una importante ola de cambios técnicos, estos impactan efectivamente al proceso productivo siendo evidente la rigidez socio-institucional para adaptarse al nuevo paradigma (en palabras de Carlota Pérez, 1986 y 1992). Como históricamente ha ocurrido, las reformas institucionales, comenzando por la propia empresa y terminando en los mismos valores y costumbres de la sociedad, son los últimos en cambiar. Actualmente los países menos desarrollados requieren de una rápida adaptación en el terreno institucional para aprovechar el potencial de desarrollo que brindan las nuevas tecnologías, adaptándose al contexto mundial.

Por supuesto, esto representa un nivel muy abstracto de análisis, sobre uno y otro proceso (por ejemplo, entre la inversión en tecnología e incrementos en la productividad) median tantos agentes como intereses, cuyo comportamiento puede determinar resultados muy distintos, no es una relación directa e inmediata, sobre todo cuando dichos agentes comprenden gobiernos, empresas multinacionales, flujos de inversión directa y de portafolio, organismos internacionales, etc. Lo importante es que la posibilidad de un nuevo ciclo de desarrollo capitalista se encuentra latente en los avances tecnológicos aplicados al sistema productivo sin considerar en detalle, aquí, sus agentes impulsores.

Los avances tecnológico-productivos, entonces, determinan: por un lado, un gran potencial de crecimiento[3] para todos los países (con sus respectivas diferencias, por supuesto), al grado de poder sugerir, una nueva etapa de crecimiento del sistema capitalista. Mientras que, por otro lado, plantea la necesidad de una gran adaptación técnica, socioeconómica, institucional y hasta de cultura y valores, tal como ha ocurrido en los grandes parteaguas de la historia económica (en la Revoluciones Industriales propiamente dicho) para, precisamente, aprovechar el potencial de crecimiento señalado. *Tan rápido como los países entiendan esta reconfiguración en la competencia internacional y tan eficientemente como identifiquen sus oportunidades y puedan aplicar políticas al respecto, será la medida del éxito obtenido en el mediano y el largo plazos.*

Todo el universo de avances técnicos aplicados ya al proceso productivo, aunque aún no con todo su potencial, configura un nuevo panorama productivo que, a pesar de sus diferentes denominaciones por diversos autores ("paradigma tecnológico-productivo", "paradigma tecno-económico" o "nuevo orden industrial internacional"), se coincide en los aspectos centrales: el rápido avance hacia nuevas formas de producción, la dificultad de parte de los países menos avanzados de acceder a este desarrollo y la urgente necesidad de implementar políticas tendientes a ello.

Generalizando, puede, así, aceptarse a ésta como una nueva fase del desarrollo capitalista, como un nuevo ciclo donde se impulsa la productividad en base a productos nuevos e industrias nuevas, con los consecuentes avances en el desarrollo. Se trataría, en suma, de la anunciada Tercera Revolución Industrial, donde las oportunidades y los retos se encuentran latentes para todos los países.

Los cambios tecnológicos aplicados a la industria abarcan desde: *a)* la definición de nuevas ventajas competitivas para todos los países según su desarrollo tecnológico; *b)* las nuevas tecnologías aplicadas en el sistema productivo de cualquier empresa que generan nuevos productos (computadoras personales, por ejemplo) y los nuevos bienes intermedios surgidos de estos (microchips) e inclusive nuevas industrias clave (microelectrónica); *c)* las formas de organización en la empresa como los sistemas de "producción flexible", que están sustituyendo a la producción en masa de productos estandarizados (fordismo), o el sistema "justo a tiempo" que incrementa las posibilidades de ganancia dada la atención

[3] Según Pérez, 1992 estas "ventanas de oportunidad" pueden ser aprovechadas mejor por los países en vías de desarrollo en los periodos de transición tecnológica.

oportuna al cliente, sea este intermedio o final; *d)* la integración de empresas grandes y pequeñas en redes de proveedores a nivel mundial e incluso las novedosas formas de colaboración entre empresas competidoras (alianzas estratégicas) y *e)* la creciente necesidad de capacitar al personal, tanto técnico como administrativo, y con el mismo fin brindar mayor educación a la población, entre otros.

a) Nuevas tecnologías y nuevas ventajas comparativas.

Uno de los efectos que han provocado el cambio tecnológico ha sido el replanteamiento de ciertas cuestiones teóricas y conceptuales en el análisis económico, concretamente al considerar el comercio internacional y el sistema productivo. Sin duda ha quedado en evidencia la incapacidad de la teoría económica para explicar la evolución del comercio mundial. La teoría surgida desde A. Smith -según la cual el comercio resulta ventajoso entre países desiguales gracias a la dotación original de factores que permitía la división del trabajo y la especialización- "resulta útil sólo para explicar el comercio interindustrial entre países avanzados y en desarrollo" (Kuri, 1995: 157); sin embargo, los mayores flujos comerciales y los más dinámicos se encuentran en el comercio intraindustrial entre países desarrollados.

Como lo menciona Chacholiades (1992) el principio básico de la especialización y de la división internacional del trabajo, que sostiene a la teoría de las ventajas comparativas, no ha sido rebatida; sin embargo, "como lo muestra la experiencia [del este de Asia, de Europa y América del norte], la adquisición de ventajas competitivas dista de ser un proceso natural cuyo curso conviene dejar solamente a la libre operación de las fuerzas del mercado." (Clavijo y Casar, 1994: 13).

La evolución teórica y conceptual acerca del comercio da cuenta de la profundidad de los cambios referidos, de prevalecer la Teoría Smithiana de ventajas comparativas (estáticas), se pasó a considerar las ventajas comparativas dinámicas y más recientemente a las ventajas competitivas.

Los cambios tecnológicos han propiciado que las ventajas comparativas de antaño se disuelvan por otras nuevas. Actualmente los países subdesarrollados no pueden basar su especialización en los productos intensivos en materias primas o mano de obra barata, ya que esto configura una desventaja en el largo plazo, la constatación empírica lo señala así[4]. Incluso, el avance técnico podría determinar que la especialización en productos

[4] "La cantidad de materia prima necesaria para crear una unidad de producto industrial es ahora, cuando mucho, de dos quintas partes de lo que se requería en 1900" (Drucker, 1987: 43). Así mismo, "En los años veinte uno de cada tres estadounidenses dentro de la fuerza de trabajo era un obrero manufacturero [...] Actualmente la proporción es menor, uno de cada seis [...] ningún incremento en la producción manufacturera, sin importar de que tamaño sea, es capaz de revertir la reducción a largo plazo que viene sufriendo la proporción de trabajadores manufactureros de 'cuello azul' dentro de la totalidad de la fuerza de trabajo [...] La situación es similar en todos los países industrializados" (*ibidem.* 46-47)

manufacturados estandarizados (como los de las maquiladoras) también constituya una desventaja en el largo plazo, por su bajo contenido tecnológico y, por tanto, menor valor agregado (Drucker, 1987). Una política de fomento industrial debe de considerar dicha situación para prevenir y actuar en consecuencia, estimulando sectores que produzcan bienes con alto valor agregado, calidad e incluso diferenciados, para posesionarse en nichos cada vez mayores del mercado internacional.

b) Nuevas tecnologías aplicadas al sistema productivo.

Actualmente, como se dijo, el sistema de producción en masa, conocido como "fordista", no es viable para las rápidas adaptaciones que requiere efectuar la producción a la demanda, "la nueva planta es un taller flexible relativamente pequeño pero altamente automatizado y en el cual labora un número reducido de operarios" (Ominami, 1986: 21-22). Las ventajas de este novedoso tipo de planta es la capacidad de diversificación de la producción en diferentes bienes; en términos económicos se trata de la explotación de las economías de alcance (o cobertura) en lugar de las de escala.

Al mismo tiempo, se hace cada vez más necesario aprovechar las facilidades que puedan otorgar otras empresas, a través de alianzas, redes, o simplemente compartir conocimientos. Este tipo de colaboración entre empresas pone mayor énfasis en las economías de aglomeración, es decir, en el aprovechamiento de una infraestructura común que en materia de política industrial se convierte casi en un bien público.

Este nuevo tipo de planta impacta directamente sobre la intensidad en la explotación de las materias primas y sobre la organización del trabajo.

Primeramente, la diversificación de la producción en una sola planta exige aprovechar con mayor intensidad las materias primas (y, dicho sea de paso, los nuevos materiales surgidos de la misma ola de cambios tecnológicos) necesarias. En segundo término, aunque no menos importante, la organización del trabajo invariablemente se ve afectada con la introducción de equipos que automatizan los procesos de trabajo antes desempeñados por el trabajo directo de operarios.

Estos cambios en el uso de materias primas y de mano de obra son razones suficientes para no basar las ventajas comparativas de un país en dichos factores.

Sin duda el signo más destacado de los últimos años en materia tecnológica son las constantes innovaciones incrementales y radicales en las más diversas industrias, procesos y productos. Ante esta ola de cambios tecnológicos se requiere de una rápida adaptación por parte de las instituciones económicas (empresas y gobiernos, los más inmediatos) para adaptarse a dichos cambios; en suma, ante las actuales circunstancias de intensificación de la competencia mundial en base a los avances tecnológicos se hace indispensable contar con una política tecnológica nacional definida con claridad. Dentro de ésta, la necesidad de un

Sistema Nacional de Innovación parece imprescindible como una más de las instituciones de la transición; aunque de cara a la globalización es cuestionable dicho sistema (por carácter de nacional) resulta ineludible la necesidad de articular las acciones de las diferentes instituciones que intervienen en el desempeño de la política tecnológica, articulación por demás necesaria si el objetivo es alcanzar mayores niveles de competitividad internacional.

El avance científico-tecnológico, así, ha permitido su aplicación en los procesos productivos de una gran variedad de ramas económicas y en diferentes etapas del proceso productivo, esta ola de innovaciones tecnológicas abarca áreas como la microelectrónica, la informática, las telecomunicaciones, seguidas de la biotecnología, los nuevos materiales y las nuevas fuentes energéticas, etc. (para un resumen de estos avances ver Pérez, 1986). Lo relevante de esta reconfiguración "tecnológico-productiva" es que impacta directamente sobre el desempeño económico de las naciones en varios aspectos: al surgir nuevos productos, ahorrar energía y materias primas, necesitar de una mayor calificación obrera, cambiar las ventajas comparativas y *competitivas*, aumentar la productividad e intensificar la competencia externa y finalmente repercutir sobre los niveles de bienestar de los países.

Estas formas innovadoras de producción abarcan desde las ramas de mayor complejidad tecnológica y de mayores requerimientos de capital (informática y telecomunicaciones) hasta las consideradas como tradicionales, intensivas en mano de obra y/o materias primas (textiles y alimentos); por lo que, *el estímulo al crecimiento generalizado de la industria se vuelve indispensable* aunque debe tenerse en cuenta, sobre todo, la *selección de sectores estratégicos dentro de la propia industria*. En principio se acepta que la economía no sea competitiva en todas y cada uno de sus ramas (sin dejar de lado la importancia que sí debiera tener la eficiencia en toda la planta industrial); además, en un país como el nuestro donde los recursos financieros no son abundantes y en cambio muchos los rezagos, el esfuerzo debe concentrarse en las ramas que proporcionen mayores ventajas competitivas en el comercio internacional.

En suma, "el cambio tecnológico produce dislocaciones en la estructura de las ventajas comparativas y de las corrientes del intercambio, tanto más frecuentes y profundas cuanto mayores sean la trascendencia y la velocidad de incorporación de innovaciones técnicas. Así, *todos los países quedan sometidos a un proceso continuo de ajuste*" (Ibarra, 1994: 43; subrayado propio, AJNV). Entonces, la consideración de todos estos factores es indispensable al diseñar cualquier tipo de política de fomento pero, asimismo, vuelve cada vez más necesaria una actuación directa que promueva la competitividad de la industria nacional.

1.3. Reflexión preliminar.

El desarrollo del sistema capitalista ha determinado que a finales del Siglo XX el mundo se encamine hacia una amplia red de interrelaciones sectoriales, empresariales y regionales, es decir, hacia la globalización; obviamente falta aún mucho para alcanzar un mundo unificado (sólo en el sentido económico). Aún hay obstáculos que se oponen a este proceso globalizador y son precisamente estos los que llevan a plantear una serie de interrogantes sobre la operatividad de un sistema global, sobre las contratendencias que pueden retrasar el proceso, sobre cómo resolver dichas contradicciones del sistema capitalista en un mundo globalizado.

Si bien la globalización está plasmada por procesos económicos, armonizada por las políticas de las naciones y sustentada por el desarrollo técnico-científico principalmente, tiene sus expresiones y repercusiones en todos los ámbitos de la vida de una sociedad: valores, cultura, idioma, etc.

Aunque la regionalización (formación de bloques económicos) puede señalarse como una tendencia que afecta todo el orbe, hay tres regiones principales donde se concentra la mayor cantidad de transacciones económicas: América del Norte, Europa Occidental y Japón en su zona de influencia; además de éstos existen muchas zonas de potencial integración, sin embargo, ninguna con la capacidad de competir con las anteriores. La potencialidad de un bloque económico parece estar definida por un polo dinámico de desarrollo y un mercado amplio para la colocación de los productos de dicho polo; ninguno de los bloques (constituidos o en vías de) fuera de los tres principales cuentan con un país que pueda fungir como centro de atracción a otros por su dinamismo productivo, ni cuentan con un mercado tan amplio.

En lo económico-productivo el incremento en las relaciones comerciales y financieras entre países, en última instancia ha impulsado la mayor integración mundial. Integración que a fines del siglo crea un *nuevo marco de competencia global* dadas las condiciones que surgen a partir de él: deterioro del uso y del valor de las materias primas; utilización intensiva de capital, tecnología y trabajo calificado; incremento del sector servicios, etc. Asimismo, podemos denominar como verdaderos agentes de la globalización a las compañías transnacionales, por ser precisamente estas grandes corporaciones las que desarrollan y difunden los progresos técnicos, así como son quien acrecientan los intercambios comerciales y financieros, por ello podemos denominarlas como el motor del proceso globalizador.

Finalmente, son muchas las interrogantes y los problemas por resolver de parte de los defensores de la globalización, no obstante sus detractores tienen un reto aún mayor: plantear alternativas, ya que hasta ahora son muchos los cuestionamientos críticos que se hacen al sistema global, pero no encontramos proyectos alternativos a él.

En cuanto a las implicaciones de política, actualmente la discusión teórica y política no está encaminada a si entrar o no en el competido ámbito del comercio internacional, prácticamente toda opinión que favorezca la autarquía está descartada; la discusión se centra (o debiera) en como insertarse eficientemente en el mercado mundial. Así para México la preocupación debe radicar en hallar fórmulas que le permitan competir en la economía globalizada. Otra opinión en el mismo sentido señala que "la incorporación de la sociedad mexicana a este proceso de modernización y globalización de su economía deriva en la necesidad de una definición de acciones políticas y económicas por parte del Estado mexicano, tendientes a promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología como pilares para lograr su progreso económico y político" (López, 1992: 177).

El hecho es que a unos años de que termine el milenio el mundo se enfrenta, entonces, a una nueva forma de interrelaciones inédita en la historia económica, porque nunca el desarrollo del capitalismo había avanzado con tanta fuerza alrededor del mundo.

Como se ha tratado mostrar, la política industrial nacional de cualquier país debe de considerar un amplio conjunto de factores que influyen de forma determinante sobre el sector industrial y su comportamiento; en un esfuerzo de síntesis (ver Tabla A-1 del Anexo) se destacan dichos factores como sigue:

1. el proceso de globalización que incluye:
a) la ampliación de los mercados potenciales
b) la intensificación de la competencia
c) la necesidad de las alianzas estratégicas a nivel de empresas
d) la necesidad de un nuevo sistema de red organizacional de las empresas a escala global, por lo menos dentro del marco regional en que actúan.

2. el rápido proceso de avance tecnológico:
a) la competencia vía diferenciación del producto
b) el incremento en la productividad
c) la necesidad de más y mejor personal calificado
d) prácticamente la total obsolescencia de las anteriores ventajas comparativas
e) el surgimiento de nuevos sectores, procesos y productos clave
d) el surgimiento de nuevas ventajas competitivas
f) la necesidad de un Sistema Nacional de Innovación

El nuevo paradigma "técnico-económico" necesita, a su vez, de un nuevo paradigma "político, institucional y social" que no impida el desempeño potencial de los cambios técnicos. Refiriendo esto, concretamente, a una política industrial, tenemos que existen rigideces cualitativas que limitan el crecimiento inducido por los cambios técnicos y, entre más pronto se adapten las instituciones[5] y entiendan el nuevo contexto productivo-

[5] En el caso de política industrial, la empresa y el gobierno principalmente; aunque abarca instituciones tan diferentes entre sí pero vinculadas estrechamente, a través de las necesidades del aparato productivo, como el sistema educativo, los sindicatos, las organizaciones empresariales, entre otras.

tecnológico, mejor será la adaptación como economía a la nueva realidad y con mejores resultados. El estudio de dicha adecuación institucional, de carácter cualitativo, queda implícito en el diseño de una política industrial.

Finalmente, aunque ciertamente las tendencias mundiales de globalización y el avance tecnológico revelan enormes rezagos en materia tecnológica y productiva, hay coincidencia en diversas opiniones (Kosacoff, 1994; Mortimore, 1992; Pérez, 1992 y 1996; Ibarra, 1994 y Corona, 1992) que pueden y deben obtenerse ventajas del entorno económico mundial actual. Por su puesto no es una tarea fácil ni de corto plazo, las diferentes opiniones igualmente coinciden en que necesariamente se trata de un proceso costoso, complicado y de largo plazo; sin embargo, si una estrategia definida no se emprende pronto la "ventana de oportunidad" se habrá cerrado para dejar una "brecha tecnológica" aún mayor entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo; asimismo, en materia productiva, persistirá la vulnerabilidad y la dependencia externa. La profundidad de el potencial avance o retroceso depende de las características estructurales de la industria en cada país.

Al parecer, entonces, nadie duda de la conveniencia y lo menester de una política industrial, estrechamente vinculada al desarrollo tecnológico, al sector financiero, a los otros sectores económicos, al empleo y a mejores ingresos; por otra parte, la historia mexicana advierte sobre la adopción de múltiples planes en materia industrial y tecnológica, todos ellos con severas críticas a su funcionamiento y resultados. Así, la proposición de un nuevo intento de planificación industrial en México despierta, con razón, serias dudas; de ahí la conveniencia de revisar otras experiencias "exitosas" que puedan aportar lecciones valiosas.

A continuación se intenta mostrar que la mayoría de los países "exitosos" en el comercio mundial y en su desempeño económico tienen una clara definición de objetivos, en materia de política industrial, y una estrategia definida para conseguirlos. Prácticamente cualquier exposición sobre el liberalismo comercial está reservada para el discurso oficial y el ámbito académico, pues la estrategia de los países asiáticos dista mucho de lo que es una economía libre de intervención.

2. Políticas industriales nacionales.

A pesar de la reticencia en el discurso a aplicar políticas directas de apoyo y/o fomento, la realidad es que casi todos los países continúan aplicando estímulos a su sector productivo, buscando una mejor posición competitiva de sus empresas nacionales en el mercado mundial. Esto ocurre con todo y las dificultades que implica actuar en un orden globalizado y a pesar de la promoción al libre mercado y a la no intervención.

Los países industrializados tan han encontrado en la práctica la posibilidad de continuar apoyando a sus industrias que ciertas medidas son consideradas como "prácticas comunes" y, por lo tanto, permisibles. Los países en desarrollo, por su parte, están condicionados a

seguir las pautas de política -liberal- de sus socios industrializados, sobre todo dentro de los bloques económicos.

Esto ocurre con todo y la vigencia ideológica del rechazo a la actuación del Estado y la confianza en los mercados. Por ello resulta importante conocer que formas de actuación tienen distintos países, ante la necesidad de apoyar la creación de un sector industrial cada vez más competitivo a escala mundial.

"Por un lado, la evolución de la economía internacional en los últimos quince o veinte años ha llevado a una reformulación del contenido y al estrechamiento de los límites de las políticas de apoyo a la industria y, por el otro, no obstante, esa misma evolución ha elevado los beneficios potenciales de la puesta en práctica de políticas destinadas a aumentar la competitividad de las empresas de cada país" (Clavijo y Casar, 1994: 14). Es claro, entonces, que la concepción sobre la eficacia y pertinencia de las políticas directas de fomento han cambiado en los años recientes, junto con las modificaciones en la estructura económica mundial, esto es, a raíz de los cambios tecnológicos aplicados al sistema productivo y las tendencias globalizadoras.

En este marco son numerosos los estudios comparativos que buscan las causa de las diferencias en el desempeño económico de las naciones; como señalan Clavijo y Casar (1994: 11) parecen existir, entre países de exitoso desempeño competitivo industrial, básicamente dos diferentes tipos de aplicación la política económica e industrial: el "modelo asiático" y el "modelo anglosajón". El primer tipo de políticas, la del este de Asia, implica un mayor intervencionismo y selectividad con el objeto de adquirir ventajas competitivas y; las políticas de Europa y Norteamérica, son preferentemente de corte horizontal (o neutral) con el fin de elevar la efectividad con que operan los mercados. La característica más distintiva entre ambos tipos de políticas es el diferente grado de énfasis sobre la importancia de la intervención estatal, siendo mayor en los países asiáticos.

"Con todo, cabe señalar que, si bien los dos modelos proponen estrategias de política distintas, ambos se plantean cada vez con mayor frecuencia, a diferencia de lo que sucedía en la década de los años 1970, un objetivo común; a saber: el *aumento de la competitividad* de las industrias manufactureras nacionales y la *adquisición de ventajas competitivas* en sectores o actividades situados cada vez más arriba en la escala tecnológica": (Clavijo y Casar, 1994: 14-15; subrayado propio AJNV).

Hay que recalcar que estas políticas actúan en un marco internacional cada vez más globalizado. La globalización, traducida en mayor integración de la tecnología, la producción y los mercados y, finalmente, en una competencia más intensa, ha alterado indudablemente los elementos que determinan la competitividad de las naciones; este hecho ha obligado a los respectivos gobiernos a replantear la política industrial desde una nueva

perspectiva "en la que se concede especial importancia a los factores estructurales" (Malkin, 1994: 221)[6].

Por lo tanto, cualquier política nacional tiene un reto inédito: actuar en (y para) un marco global, ya que "en última instancia, él determina el espectro de opciones posibles y obliga a pensar las políticas nacionales, no como un conjunto de definiciones independientes, sino más bien como la búsqueda de ciertos grados de libertad respecto de las restricciones externas" (Ominami, 1986: 32). Es en este nuevo contexto donde la planeación, intervención y/o apoyo de los gobiernos debe actuar. El diseño de políticas nacionales debe contemplar una multitud de nuevas cuestiones, tales como: la investigación y desarrollo en nuevas tecnologías, el comportamiento de la inversión extranjera directa y sus vínculos con empresas nacionales y extranjeras; el comercio, la producción y las "fuentes de abastecimiento" internacionales; y la competencia y los acuerdos intra-empresa.

Desde su perspectiva, Malkin (1994) plantea que para los países desarrollados "la competitividad nacional es cada vez menos un asunto de competitividad de las compañías nacionales que de competitividad de las empresas que desarrollan sus actividades en el territorio nacional. Dados los beneficios y efectos positivos de las derramas que pueden esperarse de la inversión extranjera [...] ello confiere más valor a las *políticas estructurales que mejoran el entorno económico en que operan las empresas, que son neutrales* [...] existe una marcada tendencia a que las políticas industriales se enfoquen en la obtención de los beneficios potenciales de la integración mundial" (Malkin, 1994: 221; subrayado propio AJNV). Es claro que en naciones con un alto nivel de desarrollo la preocupación sea más por fortalecer las relaciones de interdependencia que por acceder a nuevas áreas de competencia, estos países ya detentan -casi de manera exclusiva- los mercados donde la competencia es más recia (caso de los productos de alto contenido tecnológico), por ello su estrategia es fortalecer y mantener su posición.

Ante la creciente necesidad de promover la planta industrial de México con políticas directas de apoyo, se hace indispensable revisar las experiencias de otros países en materia de política industrial. La intención de conocer estos casos es porque en los últimos años las economías de estos países, más específicamente sus industrias, se han desarrollado con éxito en el contexto internacional y pueden aportar lecciones susceptibles de aplicarse al caso mexicano. La búsqueda de lecciones no implica por supuesto la adopción tal cual de las mismas políticas, lo que se intenta es delinear las políticas que han seguido preferentemente los países de alto desempeño competitivo y, eventualmente, cómo podrían adaptarse al caso mexicano.

Las similitudes de los países seleccionados con México por supuesto no implican, con mucho, una comparación perfecta; de hecho, en cualquier estudio comparativo no son pocas

[6] Las condiciones estructurales o sistémicas, como las define Malkin, que influyen en la operación de los mercados (independientemente de las leyes, reglas y regulaciones) son: la dirección empresarial; los sistemas de administración; nexos entre los sistemas financiero y productivo; regímenes de competencia y propiedad intelectual; relaciones laborales; dotación de infraestructura; y sistemas de educación y capacitación.

las dificultades y contra-argumentos que se pueden encontrar, por las múltiples diferencias entre economías y, a un nivel más amplio de sistemas sociales en su conjunto, los cuales incluyen: política, historia, valores, cultura, etc.

A pesar de dichos inconvenientes se considera valiosa dicha revisión ya que una oportunidad de promover su industria se encuentra en identificar aquellas "prácticas comunes" entre los países competitivos internacionalmente para actuar sin ninguna restricción en ese marco.

Se revisarán las políticas de los países industrializados, es decir, de la OCDE. Después se presentan con especial amplitud los casos del Sudeste Asiático más comentados en la literatura: Corea del Sur y Taiwan, con atención a sus lineamientos generales de política de industrialización. Por último se desprende una reflexión para América Latina y la necesidad de la región de aplicar una política industrial integral con la finalidad de alcanzar un mayor nivel competitivo y, así, atender sus necesidades de desarrollo.

En suma, la finalidad del presente subcapítulo es observar el panorama sobre la política industrial aplicada en diferentes países, con el propósito de obtener ciertas lecciones que ayuden a nutrir las opciones para el caso mexicano. Así, se establece que: *la revisión de estas experiencias, y la adaptación de sus aspectos positivos, es indispensable dada la necesidad de alternativas en el desarrollo industrial del país.*

2.1. Políticas industriales en los países desarrollados.

Los países industrializados -entiéndase de la OCDE- desde principios de los ochenta aplican preferentemente políticas denominadas "horizontales" o "neutrales", cuyo propósito es estimular al aparato productivo en su conjunto y no a sectores específicos pues se considera que la selectividad distorsiona los mercados. Así, la política industrial -que es intervención estatal, en estricto sentido- en estos países tiene como principio rector la no alteración de los mecanismos de mercado.

De tal manera, se parte del requisito indispensable de un entorno macroeconómico firme; es decir, de inflación y déficit público controlados, con la finalidad de asegurar que los mecanismos del mercado, en los cuales se basa la competitividad de las empresas, funcionan adecuadamente. Se entiende, de esta manera, que las medidas de carácter microeconómico no pueden sustituir ni corregir las alteraciones de un "sano" ambiente macroeconómico.

La evolución de la política industrial en los países desarrollados ha sido interesante, con un claro cambio de rumbo a partir de la recesión de los años setenta. En general, la intervención gubernamental en la industria de los países desarrollados aumentó a raíz del choque petrolero de 1973; como es sabido, aumentaron las tendencias proteccionistas, el

apoyo a los sectores más afectados por la recesión y aumento la atención en el desarrollo de investigación científica y tecnológica.

La mayor parte de las intervenciones en la década posterior a 1973, según Malkin (1994: 213), resultó más bien negativa por sus efectos sobre las finanzas públicas, las distorsiones en la estructura de costos y de competencia (nacional e internacional) y el entorpecimiento de los procesos de ajuste estructural a las nuevas modalidades de precios y a los patrones de demanda mundial. No obstante, los fracasos de las políticas industriales no ocultan algunos de los éxitos alcanzados; por lo general, esos éxitos se registraron cuando el propósito de las políticas gubernamentales era "asegurar, al mismo tiempo, un proceso de reestructuración sectorial y una reducción -en ocasiones radical- de las capacidades de producción" (Malkin, 1994: 215).

La experiencia, de esos años, en la aplicación de políticas deja como lección, de acuerdo con Malkin (1994: 217), que: "en ninguna circunstancia es posible que las políticas estructurales y microeconómicas destinadas a mejorar el desempeño nacional y la competitividad internacional de la industria compensen la mala administración macroeconómica". Es decir, el ámbito microeconómico es importante pero debe subordinarse al desarrollo equilibrado de las variables macroeconómicas; esta es la condición primera para que funcionen las medidas a nivel de industrias y/o empresas.

Es entonces a partir del decenio de los ochenta, después de un periodo proteccionista y de fricciones internacionales, que las políticas tienden a ser más liberales; se promueve el intercambio comercial, la libertad de los flujos financieros y paulatinamente avanzan los procesos de integración económica.

En este contexto, gradualmente se converge hacia políticas de carácter más horizontal y menos discriminatorias entre sectores y empresas. Cobra relevancia crucial el funcionamiento eficiente del mecanismo de mercado; así como la aceptación de ciertas reglas multilaterales[7]. En concreto, por acuerdo o por convicción, la política industrial en los países desarrollados tendió desde entonces hacia políticas más de tipo "neutral" (ver Clavijo y Casar, 1994; Malkin, 1994 y Sánchez *et al.*, 1994).

Estas medidas de carácter horizontal pueden ser de dos tipos: 1) aquéllas que buscan corregir las fallas del mercado, "tales como son los instrumentos para contrarrestar los desincentivos a las actividades de investigación y desarrollo, la protección del medio ambiente, los factores externos de capacitación, la corrección de asimetrías en la información, la existencia de estructuras monopólicas y la protección de los derechos de propiedad"; y 2) las políticas que promueven a la industria en general, "al facilitar el acceso a insumos; incluye concesiones fiscales a la inversión, apoyos a la investigación y desarrollo, a la capacitación de los trabajadores, mejoras en la infraestructura y generación de servicios de consultoría" (Sánchez *et al.*, 1994: 184-185).

[7] Por su puesto, el proceso no fue tan lineal ni sencillo, baste de ejemplo el proceso de negociación de la Ronda Uruguay en materia de comercio.

No obstante, la falta de un consenso sobre los mecanismos promotores neutrales se mostró porque, al mismo tiempo que se aplicaban políticas horizontales, las políticas sectoriales nunca perdieron vigencia; menos aún en momentos de recesión, utilizándose para apoyar a industrias en declive o aquéllas consideradas promisorias (generalmente de alta tecnología)[8].

En general, es posible distinguir, de acuerdo con Malkin (1994: 222), dos tendencias en las políticas industriales que actualmente practican los países de la OCDE. La primera, son "políticas de mejoramiento del mercado, esto es, destinadas a mejorar las condiciones estructurales de competitividad permitiendo que los mercados funcionen de manera más eficiente y a corregir las imperfecciones de los mercados sin distorsionar la competencia [...] [no obstante,] en muchos países sigue poniéndose un énfasis exagerado en las medidas de apoyo sectorial".

"La segunda tendencia, por el contrario, comprende políticas cuya razón fundamental tiene su origen en la percepción de ineficiencias de los mercados internacionales asociadas con la competencia oligopólica, los crecientes rendimientos en función de la escala y los factores externos que predominan en particular en las industrias de alta tecnología [...] Esas políticas, cuyo propósito es respaldar a las llamadas industrias y tecnologías 'estratégicas', se han generalizado mucho en los últimos diez años [desde inicios de los 80's]".

Las principales medidas adoptadas en materia de política industrial son: la búsqueda de homogeneidad de los incentivos fiscales entre países; el incremento de la inversión gubernamental en intangibles (formación de recursos humanos y actividades de I+D); el fomento a la formación de recursos humanos; la promoción mediante diversos incentivos de las actividades de I+D; y una disminución de las medidas orientadas a promover la inversión en activos fijos (Sánchez *et al.*, 1994: 187-188).

Como es posible observar, la tendencia es claramente hacia políticas horizontales que no interfieran con los mecanismos del mercado y que, en lugar de ello, buscan mejorar sus mecanismos; las políticas de desregulación, privatización y competencia son el ejemplo más claro de ello. En el mismo sentido actúan la disminución del apoyo a la inversión física en plantas y equipos; así como la liberalización de los flujos comerciales y de inversión. "Sin embargo, *el propio proceso de integración mundial y la cada vez mayor importancia de la tecnología* como factor del crecimiento y la competitividad *han dado un nuevo impulso*, sobre todo en los grandes países, a *las políticas de apoyo concebidas para fomentar las llamadas industrias y tecnologías nuevas o 'estratégicas'*." (Malkin, 1994: 219; subrayado propio AJNV).

[8] "En general, las medidas de política sectorial en los países miembros de la OCDE se han dirigido hacia el sector textil y de prendas de vestir, aeronáutica, siderurgia, industria automotriz, construcción de embarcaciones, y celulosa y papel. Han consistido principalmente en asesorías para la reconversión, adquisición de nuevas tecnologías, programas de capacitación para el trabajo y promoción de asociaciones entre empresas" (Sánchez *et al.*, 1994: 189).

De tal forma que, al mismo tiempo que se persigue una -supuesta- neutralidad en las políticas, se ha puesto un mayor énfasis en el apoyo a las denominadas industrias "estratégicas" para respaldar el ingreso de las empresas al competido entorno mundial. Dentro de este tipo de sectores se encuentran las industrias intensivas en capital, las altamente tecnificadas y las que requieren un elevado adiestramiento. Asimismo, se ha apoyado a las actividades de investigación y desarrollo tecnológico; a los sectores que se considera tienen ventajas competitivas y a las pequeñas y medianas empresas; y, aún, dentro de la política liberalizadora del comercio se admite que ha existido prácticas protectoras, así como la existencia de promoción selectiva.

En suma, a pesar de la intención de aplicar políticas neutrales, la realidad es que los países de la OCDE aún continúan aplicando incentivos selectivos a ciertas industrias y contrarios al espíritu del libre funcionamiento del mercado.

Además, de acuerdo a Clavijo y Casar (1994: 15), "esas políticas [orientadas a promover la I+D] -a las que, por operar a través de mercados de factores que en mayor o menor medida utilizan a todos los sectores, se describe como horizontales, pues no tienen un destinatario sectorial predeterminado- no son neutras. De hecho, afectan fundamentalmente a los sectores de uso intensivo de mano de obra calificada, capital de riesgo y gasto en tecnología que, en las condiciones de los países industrializados, son precisamente los sectores cruciales para promover la competitividad mundial de sus industrias manufactureras".

Lo anterior se refleja al revisar los gastos gubernamentales; aunque dichos gastos en apoyo del sector industrial han bajado (entre 1986-1989) en términos absolutos y como proporción del valor agregado de la manufactura, aún representan una proporción considerable del valor agregado manufacturero (de 2.5% promedio en el periodo). En el mismo sentido, a pesar de su incongruencia teórica con las políticas neutrales, las subvenciones continuaron siendo en los ochenta el instrumento financiero más importante de apoyo a las empresas (Sánchez *et al.*, 1994: 185-186).

Si bien los objetivos de la selectividad entre sectores cambiaron, porque disminuyó el apoyo a los propósitos generales (como los apoyos a la inversión) y aumentaron los apoyos selectivos (ayuda en I+D, desarrollo regional, pequeñas y medianas empresas y a las exportaciones), el apoyo selectivo persistió. En un estudio para el periodo 1986-1989 sobre instrumentos de apoyo a la industria se destaca que "la participación de estos programas en el costo gubernamental, se observó un decremento en la utilización de políticas con propósitos de carácter general, y un incremento en el gasto público, la investigación y el desarrollo, y las medidas relacionadas con la promoción de las exportaciones" (Sánchez *et al.*, 1994: 185-186).

De este modo, parece claro que en los hechos "está surgiendo un nuevo paradigma de políticas con las que se busca aumentar la competitividad de la industria" y que en esencia busca "cómo fortalecer los recursos competitivos del país a fin de afrontar con mayor

eficacia los desafíos planteados por el desarrollo tecnológico y la integración mundial de las actividades económicas". Dicho fortalecimiento de los recursos competitivos nacionales se concibe como dependiente del funcionamiento eficiente de los mercados; por lo tanto, el entorno macroeconómico debe ser sano y estable, las medidas sectoriales sólo se justifican temporalmente y no deberían impedir la desaparición de compañías ineficientes (Malkin, 1994: 251-252).

En síntesis, "a pesar de la falta de un entendimiento común con respecto al ámbito de las políticas industriales en las economías de mercado abierto, sí hay un reconocimiento, sustentado en hechos, disposiciones legislativas y apropiaciones presupuestarias, de que, por sobre sus diferencias y especificidades institucionales, *todos los países de la OCDE comparten una historia de participación o intervención pública implícita o explícitamente concebida para influir* en los procesos de asignación de recursos y creación de riqueza y, de manera más general, *en el desempeño y en la competitividad internacional de su sector manufacturero*" (Malkin, 1994: 194; subrayado propio, AJNV). Es decir, se comprueba que pese al impulso de políticas neutrales, reconocidas o no, existe en los países de la OCDE una amplia participación estatal en apoyo de las respectivas industrias nacionales que, además, se remonta a un largo historial.

Actualmente, en los noventa, la política industrial en los países de la OCDE apunta hacia campos de acción muy específicos, tales como: la promoción de la investigación y desarrollo científico-tecnológicos; la difusión de tecnologías; el apoyo a las pequeñas y medianas empresas; capacitación y suministro de infraestructura tecnológica. A la par, se dedica cada vez más atención a los mercados cuyas imperfecciones son evidentes; se prefieren a los instrumentos financieros que no crean distorsiones entre sectores y empresas, discriminan menos y tienen un carácter más horizontal y; por último, se comienza a reconocer que las reformas estructurales no consideran el entorno institucional de las empresas.

2.2. Políticas industriales en los países de industrialización reciente.

El crecimiento de las naciones del sudeste asiático ha sido impresionante -en este punto no existe controversia-, la transformación económica de esos países los ha colocado entre los primeros lugares del mundo en cuanto a ingreso per cápita, exportaciones, cambio estructural, sectorial y tecnológico. Sin embargo, tal vez el hecho más sorprendente de estas experiencias es el elevado grado de competitividad industrial y la equidad alcanzados al mismo tiempo[9].

Todos los estudios sobre Asia Oriental empiezan haciendo referencia al notable avance de estas economías. Sin embargo, aún cuando los estudios sobre esta región comenzaron desde

[9] Lo notable es que "no ha sido nunca propósito del gobierno coreano mejorar la distribución del ingreso ni aumentar las actividades de bienestar público sobre la base de un mecanismo de impuestos y gastos fiscales" (Fajnzylber, 1981: 132).

hace varios años, no se ha llegado a un acuerdo completo sobre cuales son las causas de este notable desempeño económico[10].

Lo único seguro es la controversia profunda entre las distintas interpretaciones. Las principales posturas pueden resumirse en dos: la primera argumenta en favor de una postura liberal u ortodoxa (neoclásica) y, una segunda sostiene una tesis más de tipo desarrollista (intervencionista); las pruebas no son concluyentes a favor de ninguna. Esta situación lleva a que el planteo de la polémica sólo en términos académicos sea muy difícil; se intentará, así, solamente describir las medidas de política industrial aplicadas en esos países. Las principales interpretaciones en la explicación del desarrollo del Sudeste de Asia son sumamente controvertidas; empero, es posible identificar algunas coincidencias. Si bien cada uno de las siguientes afirmaciones tienen diferencias de énfasis de acuerdo al enfoque interpretativo, en general, se está de acuerdo en ellas:

1. Todos los países de Asia Sudoriental experimentaron un rápido proceso de *industrialización tardía*, desde mediados de los años cincuenta y principios de los sesenta.

2. Este proceso se basó en un primer momento (1953-1961, en Corea y 1950-1965, en Taiwan) en políticas de sustitución de importaciones, para posteriormente transitar a políticas promotoras de exportaciones (aproximadamente de 1961-1973 en Corea y de 1965-1975 en Taiwan) y, en los ochenta, emprender procesos de ajuste y liberalización (comercial y financiera) aplicando políticas más neutrales, pero continuando aún con el impulso a la exportación.

3. La orientación al exterior por sí misma no fue la fuente del rápido crecimiento, sino el tipo de productos exportados: manufacturas; fomentando, además, a través de los años el avance en los distintos niveles del proceso productivo, desde los más sencillos hasta los de mayor contenido tecnológico en los años ochenta.

4. La orientación al exterior coincidió, además, con un contexto internacional muy favorable; en particular con los años de mayor crecimiento de la demanda mundial (1960-1973) donde el comercio creció a tasas incluso mayores que la producción, lo que de igual forma se conjuntó con las pocas restricciones para la penetración de los mercados extranjeros -en particular Estados Unidos- y; en un sentido distinto, pero también propicio, operó una relocalización de los procesos productivos intensivos en mano de obra de los países desarrollados -en especial Japón- hacia este tipo de países.

5. Varios aspectos dan cuenta de la importancia de la Política Industrial seguida por estos países: la protección otorgada a sus industrias nacionales (siendo alta hasta, por lo menos, los años ochenta); el manejo de parte del gobierno de la tasa de interés, el tipo de cambio y el mismo sistema bancario-financiero; el control estatal sobre el mercado del trabajo; los

[10] Para una revisión de las propuestas interpretativas ver Wade, 1990 y Bustelo, 1990.

acuerdos institucionales que ligaban subsidios, o apoyos en general, con resultados en la producción, exportación o precios. Todos apoyos funcionales al aparato productivo.

6. Pero, sobre todo, la integración de las políticas industrial, comercial y tecnológica en base al objetivo de alcanzar en ciertas industrias ventajas competitivas a nivel internacional.

7. Todo lo anterior apunta sobre la amplia actividad económica estatal en apoyo del desarrollo de la industria nacional, en el extremo puede hablarse (aunque es discutible su existencia y su grado) de una planificación gubernamental estratégica. De donde se infiere una amplia capacidad estatal para diseñar e instrumentar las políticas. Dicha capacidad viene dada por el carácter autoritario y dictatorial de los Estados asiáticos, surgidos desde el comienzo de la vida independiente de aquéllos países.

8. Finalmente, los factores más importantes que en distinto momento y forma coadyuvaron al proceso de industrialización, son:
a) las transferencias de recursos líquidos desde Estados Unidos (1950s-1960s)
b) la vinculación con la economía japonesa que se diferencia significativamente de la del resto de países desarrollados (en concreto con Estados Unidos).
c) la reforma agraria que en Corea y Taiwan ayudaron a mejorar la distribución de la riqueza y apoyó el desarrollo de la industria.

En suma, la industrialización del Sudeste asiático está explicada por múltiples y variados factores. Se destacan así: 1) los factores endógenos que corresponden a las características propias de esas economías; 2) las políticas explícitas emprendidas en apoyo del desarrollo industrial para ganar competitividad en el mercado mundial; y 3) la coyuntura externa que favoreció el desarrollo industrial y exportador de los citados países.

Los factores endógenos se refieren a que ciertas características de estos países ayudaron a la promoción del crecimiento industrial y a la orientación al exterior. En concreto, los mercados nacionales eran pequeños, a pesar de la alta densidad de población esta no constituía mercados internos suficientes para una creciente industria nacional, por lo que la opción lógica era el mercado mundial en expansión; asimismo, la escasa dotación de recursos naturales no permitió que las exportaciones se concentraran en bienes primarios, por el contrario, dada su escasez había que producir (y exportar) bienes manufacturados[11]; al mismo tiempo la alta densidad de población permitió el uso intensivo y flexible de mano de obra barata que mejoraba la competitividad de las exportaciones.

Por su parte, las políticas promotoras también tienen varios factores explicativos. Primeramente, hay que considerar la eficiencia en el diseño de la estrategia y sus políticas, ello da cuenta de instituciones y personas capaces de diseñarlas y aplicarlas, así como de la visión de mediano y largo plazo que las orientaron. En términos más generales debe

[11] De hecho el objetivo de exportar bienes manufacturados se planteó como un asunto de estrategia nacional ante el conflicto con el Norte, en Corea, y con China continental, en Taiwan.

referirse un Estado capaz (eficiente) en sentido económico y político (donde se incluyan los aspectos de autoridad) para diseñar e instrumentar las políticas.

Por último, la coyuntura internacional jugó un papel determinante en por lo menos dos situaciones distintas. Primero (en los años 50), estos países desempeñaban una importancia geopolítica estratégica para Estados Unidos, lo que les permitió contar con importantes recursos financieros de este país. Posteriormente, (de 1960 a 1973) la estrategia de promoción de exportaciones se vio particularmente favorecida por la existencia de un mercado mundial en crecimiento, sólo detenido por la recesión de los años setenta.

Sin duda factores cualitativos tales como la religión, la cultura por el trabajo, las presiones del exterior[12], entre muchos otros, tuvieron una injerencia directa sobre el desempeño de la economía; dicho esto en su escala microeconómica: influyó en el comportamiento de los agentes. Sin embargo, su influencia tiene un carácter tan subjetivo que los estudios más profundos sobre estos países no arriban a conclusiones terminales[13]. A continuación se reseñan las políticas industriales aplicadas en Corea del Sur y Taiwan, sólo resta llamar la atención sobre dichos elementos cualitativos para resaltar la complejidad y singularidad de los procesos industriales seguidos en aquellas naciones, que son en última instancia las peculiaridades internas y de contexto propias de cada nación.

2.3. Corea del Sur y Taiwan: una estrategia singular para una coyuntura única.

a) Administración macroeconómica.

En el caso de las naciones del Sudeste asiático debe tenerse presente el especial cuidado en la estabilidad macroeconómica que casi ningún autor -fuera de las posturas neoclásicas- considera. Indudablemente, la estabilidad macroeconómica inducida por la política económica en estos países desempeñó un papel fundamental como marco de desarrollo de la industria. La estrategia macro básicamente consistió en dos aspectos: *i*) las políticas cambiaria, monetaria y fiscal dieron al tipo de cambio real una dinámica compatible con las necesidades competitivas de estas economías, y *ii*) el logro y la conservación por largos periodos de elevadas tasas de ahorro interno e inversión (Bekerman, *et al.*, 1995: 312).

La compatibilidad del tipo de cambio con las necesidades competitivas de la economía se refiere a que éste se mantuvo alto y estable, y junto con una inflación relativamente baja y déficits fiscales controlados, se logró estimular las exportaciones al tiempo que se inhibían

[12] Wade (1990: 337-342) señala en particular algunos de los factores que permitieron la existencia de un Estado fuerte y, por tanto, hicieron posible tanto un "Mercado gobernado" como la reducción de las fallas de éste; los factores en cuestión son: 1) la gran dislocación social; 2) la amenaza militar del exterior, 3) la coyuntura internacional en favor de concentrar el control social en el Estado, 4) un grupo social independiente de la presión social y diestro para diseñar un liderazgo estatal, y 5) existencia de líderes hábilies quienes favorecían un fuerte control estatal.

[13] A excepción de los que buscan una explicación del desempeño económico en los factores culturales, tales como: la religión, los valores culturales, la idiosincrasia de aquellos pueblos, etc.

las importaciones. Uno de los problemas de Corea y Taiwan en la actualidad es precisamente la tendencia a la revaluación de su moneda, dados los superávits comerciales registrados en años recientes.

Por su parte, la captación de recursos o ahorro fue permitido por la propia estabilidad macroeconómica y las altas tasas de crecimiento del producto, además de las políticas explícitas para incrementarlo. Asimismo, su contraparte, es decir, la inversión o canalización de los recursos fue eficiente gracias a la propiedad pública del sistema bancario, cuyos criterios de asignación han estado muy relacionados con las políticas industrial y comercial.

b) Política industrial: Industrialización Orientada al Exterior (IOE).

En primer lugar, hay que destacar que el rasgo más destacado de la política industrial del Sudeste de Asia es que esta no actuó sola; por el contrario, se implementó una *estrategia coordinada e integral* con las políticas tecnológica y comercial, además de la financiera, laboral y demás, todas ellas funcionales al objetivo de la industrialización y, dentro de ésta, se estableció como meta la adquisición de ventajas competitivas en el largo plazo.

La primera directriz global que caracteriza a Corea y Taiwan es su temprana, y amplia Industrialización Orientada hacia el Exterior (IOE) -dicho sea de paso, es uno de los elementos principales que lleva a plantear la explicación neoclásica del éxito de estas naciones. A diferencia de otros que iniciaron su industrialización de manera tardía, como las de América Latina, las de Asia Oriental vivieron un corto periodo de sustitución de importaciones, para orientarse inmediatamente a la promoción de exportaciones. Según Gereffi (1990: Gráfico 1) Corea y Taiwan pasaron por una etapa de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) primaria de 1950 a 1960, aproximadamente, para pasar a una IOE de 1960 a 1972; mientras que en México y Brasil la ISI primaria abarcó de 1930 a 1955, pasando a una ISI secundaria de 1955 a 1970.

"A finales de los años cincuenta en Taiwan y principios de los sesenta en Corea del Sur, se emprendieron diversas medidas para promover la industrialización exportadora: devaluación de la moneda, sustitución del sistema de tipos de cambio múltiples por otro unificado, políticas monetarias y fiscales restrictivas para contener la inflación y mejorar la balanza de pagos, incentivos fiscales, comerciales, financieros y de tipo de cambio a los exportadores, liberación de la entrada de capital extranjero y apertura de zonas francas industriales, entre las más importantes" (Bustelo, 1992: 1116-1117).

Las causas que permitieron el cambio de patrón hacia la IOE en el sudeste asiático y que, al mismo tiempo lo inhibieron en América Latina son, muy esquemáticamente, las siguientes:
a) una menor dimensión del mercado interno en Asia Oriental que evidentemente limitaba las posibilidades de una estrategia basada únicamente en la sustitución de importaciones;

b) la disponibilidad de divisas para financiar las importaciones necesarias para continuar la (ISI) también era mayor en América Latina;
c) el este de Asia contó con una ventaja comparativa en la mano de obra, más barata y aún más abundante, en términos relativos;
d) la reforma agraria de Corea y Taiwan, desde la posguerra, propició una distribución del ingreso notablemente más igualitaria e indujo, además, el éxodo rural a las ciudades y hacia la industria (Bustelo, 1992: 1117).

Pero además de los factores históricos exclusivos de Corea y Taiwan, la estrategia *en sí misma* tuvo sus particularidades. La primera diferencia que destaca es el amplio compromiso con la estrategia exportadora, ya que aún durante la fase inicial de ISI comenzaron a otorgarse incentivos a las industrias nacientes y a las empresas exportadoras.

c) Especialización y comercio intraregional.

Ahora, dentro de la estrategia exportadora, una característica significativa fue la especialización de las exportaciones. La primera etapa de IOE se basó en la especialización de bienes intensivos en mano de obra y bajo contenido tecnológico; tales como: juguetes, zapatos de plástico, tejidos y ropas, que por su bajo costo se tornaron competitivas en el mercado mundial (Gómez y Piñeiro, 1996: 1005), los cuales además se vendían preferentemente a Japón. Dicha especialización "refleja el hecho de que las empresas coreanas del mismo se desarrollaron a iniciativa de empresas japonesas o americanas que buscaban a través de la fórmula de la subcontratación, aprovechar las ventajas comparativas del costo de la mano de obra [...] hay indicios de que esta misma vinculación vertical existiría entre el Japón y el resto de los NIC's asiáticos" (Fajnzylber, 1981: 122).

Para Kagami (1996) la vinculación de Corea, y los "tigres asiáticos" en general, a través del comercio y la inversión son los elementos más importantes que explican el desarrollo comercial de estas naciones. Este autor plantea que la relación comercial entre estos países en vías de industrialización con Japón, permitió relocalizar la producción de manufacturas que iban perdiendo competitividad en Japón (por el incremento en el costo de la mano de obra, principalmente) hacia Corea y otros países del área; lo cual derivó, en la práctica, en un bloque económico implícito, sin que nunca hubiese sido ese el propósito.

A través de la inversión directa en otros países del área fue posible organizar un "sistema de subcontratación multinivel" (Kagami, 1996: 59), es decir, el sistema de redes intraempresa e interindustria fue llevado más allá de las fronteras nacionales. El proceso productivo se traslado entre países cuando las ventajas comparativas cambiaron (por ejemplo, ante un incremento en el costo de la mano de obra); así "el proceso productivo se mueve de Japón a las ERIAs4, [de éstas] a la ANSEA4 y [de estas últimas] a otros países de Asia"[14] (Kagami,

[14] Las ERIAs4 (Economías de Reciente Industrialización) son Hong Kong, Singapur, Corea y Taiwan; las ANSEA4: Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia y, los otros países miembros de la ANSEA son Singapur y Brunei.

1996: 63). Lo que además muestra que la ventaja comparativa no es un concepto estático, sino dinámico.

Así, se estableció una división internacional del trabajo en la región asiática con el aumento del comercio intraregional e intraindustria, lo cual "sugiere un elevado nivel de interdependencia y complementariedad entre las industrias de Asia Oriental" (Kagami, 1996: 28).

d) Segunda etapa de IOE.

En una segunda etapa de IOE, hacia principios de los setenta en Corea, los apoyos selectivos otorgaron prioridades a industrias consideradas estratégicas. En esta etapa la competitividad aumentó con base en un mayor contenido tecnológico, en industrias como: acero, petroquímicos, maquinaria y equipos pesados y, más adelante, electrónicos, automóviles, máquinas y herramientas (Gómez y Piñeiro, 1996: 1005). Igualmente hay evidencia para decir que en Taiwan gradualmente se han sustituido las industrias intensivas en mano de obra con otras intensivas en capital y/o de alta tecnología, tales como la electrónica y la de productos eléctricos y químicos (Turner, 1996: 991). Este es un hecho aceptado también por los economistas neoclásicos cuando aluden al profundo cambio estructural de estas economías ocurrido a la par del rápido crecimiento económico.

"Durante la década del setenta, Corea del Sur y Taiwan utilizaron sus industrias de ISI secundaria como base de lanzamiento de una serie mucho más diversificada de exportaciones de manufacturas basadas en tecnología y especialización intensivas en el transcurso de los ochenta" (Gereffi, 1989: 221). Esta especialización está relacionada con la creación de ventajas competitivas nacionales, contradiciendo la teoría ortodoxa del comercio internacional. De esta manera, uno de los factores clave del éxito exportador coreano y taiwanés es la especialización y exportación en bienes en los cuales inicialmente no contaban con ninguna ventaja. Parece, entonces, clara la afirmación de que "los NICs asiáticos se vieron motivados por el principio de la ventaja competitiva dinámica más que por su ventaja comparativa estática de mano de obra disciplinada y barata" (Gereffi, 1989: 217).

En los ochenta, con el aumento del proteccionismo (incluida la de transferencia de tecnología) por los países industrializados se tuvo que fortalecer la capacidad de innovación propia. En Taiwan, se otorgaron facilidades crediticias y fiscales a empresas de alta tecnología y se creó el Parque Científico de Hsinch; mientras que en Corea se establecieron controles sobre licencias e IED, se reforzó la inversión pública y se fomento la privada en I+D. Pero al mismo tiempo se incentivo la demanda en nuevas tecnologías (compras estatales, apertura comercial, estímulo a las exportaciones de mayor contenido tecnológico, orientación muy comercial de los institutos de investigación) y sus vinculaciones con la oferta (Beckerman *et al.*, 1995: 31).

En esta década Corea alcanza éxitos exportadores en industrias de semiconductores, computadoras y equipos de comunicación (Gómez y Piñeiro, 1996: 1005), mostrando ásí su rápido avance tecnológico y competitivo.

Para los años noventa los países del sudeste asiático han logrado penetrar con productos de alta tecnología en mercados difíciles; siendo, así, evidente su éxito en materia de promoción industrial[15]. Por supuesto, por otro lado, es apropiado señalar que en "los países de industrialización reciente del este de Asia [...] hay todavía un largo trecho por recorrer para alcanzar los grados de productividad y complejidad de la estructura industrial de los países líder" (Clavijo y Casar, 1994: 15); no obstante, el avance es notable y muy superior a cualquier otra estrategia de países en desarrollo.

e) Proteccionismo y selectividad.

Ahora bien, si por algo es conocido el gobierno como intervencionista es por su amplio paquete de estímulos a la exportación. Dentro de dichos estímulos la protección selectiva es uno de los más importantes; la estrategia exportadora consistió, en una parte, en proteger a las industrias nacientes y a las exportadoras pero, al mismo tiempo, en crear un ámbito de libre mercado para los exportadores, tanto directos como indirectos.

Como explica Fajnzylber (1981: 123), "esta cuidadosa y selectiva política proteccionista utilizaba tanto mecanismos arancelarios como no arancelarios [...] La selectividad se refería no sólo a la identificación de sectores, sino inclusive de empresas, vinculándose las divisas autorizadas para importaciones con las exportaciones generadas, en las cuales se utilizaban esas importaciones, todo lo cual implicaba la existencia de mecanismos institucionales que permitían una comunicación permanente entre las autoridades gubernamentales y las empresas respectivas"[16]. En Taiwan -aunque se cuenta con menos información al respecto- la liberalización fue más acentuada que en Corea pero también caracterizada por la gradualidad entre 1953-1970.

El argumento neoclásico recalca la existencia de bajos aranceles y su tendencia a disminuir, sin embargo, la protección se realizó más con controles directos a la importación. En Corea se estableció una lista donde se clasificaron los bienes importados como "restringidos" o "prohibidos"; esta lista, los bienes protegidos y su estructura se mantuvo esencialmente intacta hasta principios de los ochenta.

[15] Al respecto es muy claro el análisis estadístico de Fajnzylber (1990), porque muestra en sus gráficas los niveles de competitividad y equidad alcanzados por estas naciones, comparándolos con los de otros países.

[16] "Esta dimensión 'institucional' con diferencias de modalidades e intensidad, está presente en las cuatro experiencias nacionales y pone en evidencia que existe un Estado 'intervencionista' en la más ortodoxa tradición japonesa" (Fajnzylber, 1981: 123).

Así, muy lejos de lo que suele pensarse, ni Corea ni Taiwan abandonaron el proteccionismo para fomentar la industrialización[17].

Pero al tiempo que se protegía, según algunas opiniones (Westphal, 1992; Turner, 1996), también se estímulo a los exportadores, directos e indirectos, dejándolos actuar en un régimen de libre comercio; es decir, existió una neutralidad comercial que no penalizó ni a las industrias que actuaban para el mercado interno ni a las exportadoras; en suma, el impulso a la industria exportadora se realizó *sin distorsionar el mercado*. "El objetivo de la estrategia [de industrialización] ha sido construir (o a veces reconstruir) una ventaja comparativa en tales industrias seleccionadas a la vez que se explotaba la ventaja comparativa de las competitivas" (Westphal, 1992: 249).

La selección de sectores fue en base a su capacidad de generar divisas, empleo y según sus relaciones interindustriales, es decir, las industrias de apoyo fueron especialmente atendidas (Kagami, 1996: 35). De tal manera que, los incentivos fueron otorgados a las industrias "prioritarias" y "nacientes" (Westphal, 1992; Kagami, 1996), sin que dichos incentivos alteraran el mecanismo de mercado, estos eran, pues, neutrales (Westphal, 1992: 240).

Entonces se comprueba que, "la diferencia central entre los dos países orientales y los latinoamericanos semiindustrializados parece radicar en el grado de selectividad de la protección más que en la mera existencia de ésta" (Jenkins, 1992: 1123). Aunque ambas regiones aplicaron una protección a las industrias nacientes, las diferencias básicas no radica en el grado de intervención sino en la forma, instrumentación y objetivos, tan es así que se ha llegado a plantear el concepto de "protección frívola" para América Latina y "protección para el aprendizaje" para el Este de Asia[18]. Porque además de selectiva, la protección, se modificaba según las necesidades y dinámica del desarrollo de las industrias (Gómez y Piñeiro, 1996: 1005).

De tal forma, hay evidencia para señalar junto con Bustelo (1992: 1114-1115), que "la magnitud de la liberación comercial en Corea y Taiwan ha sido exagerada por los economistas neoclásicos, ya que desde los años sesenta el sistema arancelario se mantuvo intacto y sólo se produjeron ligeras modificaciones en las barreras no arancelarias[19]. Es también discutible la neutralidad en el sistema de incentivos; hoy parece claro que los países asiáticos sustituyeron un sesgo contrario a las exportaciones por otro favorable a

[17] "Desde mediados de los sesenta [las tasas de protección efectiva] han sido mayores en todas las naciones de América Latina" (Jenkins, 1992: 1123).

[18] Ver Fajnzylber, 1983.

[19] Wade (1990: 308) sostiene que la mayoría de los observadores corroboran que la protección en Corea se elevó en los años setenta, siendo más alta que los estándares de los países subdesarrollados; sin embargo, al igual que en Taiwan, la protección fue administrada a través de su condicionamiento, es decir, no fue equivalente a protección absoluta, como en otros países en desarrollo. Hasta 1983 el gobierno taiwanés anunció una importante reducción de tarifas que se concretó en los años siguientes, el promedio de tasa impositiva bajó de 23.7% a 12.7%; además la mayoría de las restricciones cuantitativas a las importaciones industriales fueron removidas, no obstante el gobierno continua dando protección informal o indirecta a algunas industrias.

ellas [...] Además, el término 'crecimiento dirigido por las exportaciones' es especialmente inadecuado, pues soslaya que la expansión de la demanda interna contribuyó de manera importante al crecimiento general, incluso más que las exportaciones en ciertos períodos, que hay factores de oferta y no sólo de demanda que explican el auge exportador -como los incentivos masivos a las ventas al exterior o el fuerte incremento de la producción".

La protección en Asia ha jugado el mismo papel que en América Latina: garantizar una elevada rentabilidad de las ventas en el mercado interno; las empresas exportadoras podían compensar la baja rentabilidad o incluso las pérdidas ocasionadas en el mercado externo con ventas en el interior, de tal manera que sacaban provecho tanto de los incentivos a la exportación como de la protección (Bustelo, 1992: 1118-1119).

La principal diferencia es que en Asia no se fomentó la ineficiencia y los altos precios por un tiempo prolongado. En Corea, a pesar de la formación de grandes conglomerados (*chaebol*), el gobierno, al otorgar facilidades, exigió cumplir con ciertas metas de exportación, calidad y precio, tanto a exportadores como a importadores, de esta forma las empresas debían alcanzar competitividad internacional para continuar obteniendo incentivos.

De esta forma, la protección permitió fomentar la competitividad internacional y, aún más, permitió usar a los sectores exportadores como base para diversificar el tejido productivo; por un lado se restringió la importación de bienes intermedios dirigidos a la producción para la exportación, fomentando así la fabricación interna de estos bienes, por otra parte, se establecieron reglas de contenido nacional para la producción externa. A estas medidas además debe agregarse el control del gobierno coreano sobre la inversión extranjera directa (IED), a la cual también se le orientó a ciertos sectores, se le pidieron metas de exportación y reglas de contenido nacional, todo a través de restricciones. De tal forma, "Corea y Taiwan lograron impulsar los efectos internos de arrastre de los sectores competitivos internacionalmente y ampliar el tejido industrial en dirección de actividades más intensivas en capital y tecnología. En otros términos, consideraron a las industrias exportadoras como una fuente de mercados y capitales para los sectores sustitutivos de importaciones" (Bustelo, 1992: 1119).

Sin embargo, a raíz del segundo choque petrolero y el fuerte ajuste de principios de los ochenta, la orientación de la política promotora dio el giro más importante desde el inicio de la IOE. En Corea se abandonó el apoyo a las industrias pesada y química para emprender un programa de liberalización económica (incluyendo al sector financiero), aunque aún caracterizado por la gradualidad[20]. Desde los ochenta, entonces, la estrategia económica se orientó a impulsar el desarrollo tecnológico y la formación de recursos humanos con un apoyo uniforme a todos los sectores industriales, quedando así abandonada la promoción selectiva (Beckerman y Sirlin, 1996: 430-431).

[20] Cabe mencionar que dicho cambio económico coincidió con el derrocamiento del presidente Park (1979), líder coreano desde los años sesenta e impulsor de la estrategia económica.

Se emprendió una amplia liberalización comercial al considerar que un gran número de productos y/o sectores eran competitivos, pero dejando una pequeña cantidad de productos de alta tecnología aún sujetos a protección. A partir de 1987 se instauró un nuevo esquema de SI orientado a la maquinaria y partes y materias primas (Beckerman y Sirlin, 1996: 431).

f) Integración vertical.

En Asia Oriental la subcontratación fue una práctica muy extendida. El gobierno fomentó a las pequeñas y medianas empresas como "industrias de apoyo" de las grandes empresas, de esta manera se propició la integración vertical entre empresas nacionales. Las ventajas de estas relaciones son evidentes cuando se observa la colaboración entre proveedor (pequeña o mediana empresa) y usuario (gran empresa) en las actividades de investigación y desarrollo, el diseño de los productos, así como el compartir ganancias, riesgos e información. De tal forma que, "el gobierno ha fomentado un desarrollo industrial verticalmente integrado en el plano nacional" (Westphal, 1992: 243).

Respecto de la integración vertical, en el caso de la industria maquiladora taiwanesa, se dice que "para que una política de promoción de las exportaciones tenga éxito y pueda dar lugar a un desarrollo industrial autónomo, es necesario que reciba el poderoso estímulo de una política gubernamental de integración vertical (*backward integration*). La industrialización comienza por las actividades que tienen una ventaja comparativa "espontánea": se trata en general de las de ensamble de productos finales (textil, electrónica), o la simple transformación de materias primas (industrias de la madera o alimentaria). Estas industrias constituyen la fuerza directriz y motriz del crecimiento. Posteriormente, los poderes públicos deben organizar la integración vertical hacia atrás, es decir, orientar las inversiones hacia los sectores situados en la base: del vestido se remonta hacia la tela, de la tela hacia los hilados y a la petroquímica; la actividad comercial directa en los mercados textiles mundiales se organiza al final mediante grandes empresas comercializadoras especializadas. Esta es la vía indudablemente elegida por Corea del Sur y Taiwan, la cual tiene un efecto de arrastre sobre los demás sectores"[21].

g) Sistema financiero.

Una prueba más de que la estrategia económica se basó en la industria es que el sector financiero se subordinó a la evolución de esta. Hasta por lo menos inicios de los años ochenta el gobierno (en Corea y Taiwan) era propietario de la banca y controlaba la política financiera al grado que se ha aceptado la existencia, de parte de autores neoclásicos, de la llamada "represión financiera" (es decir, tasas de interés reales menores que las de

[21] La cita es de Ramses, *Rapport Anuel Mondial sur le Systéme Économique et les Ramses 94 Strategies*, Dunod, París, 1993 y 1994; citado en Turner, 1996: 993. En el mismo sentido respecto de la necesidad de integración vertical en la industria nacional se refiere Kagami cuando plantea la integración industrial "río arriba" y "río abajo".

equilibrio de mercado e incluso negativas). Este control estatal del sistema financiero le permitió utilizarlo como un elemento más en apoyo del sector industrial.

El mecanismo ha sido el siguiente: el gobierno se encargaba de captar y dirigir los recursos financieros, en el marco de planes de inversión coordinados, hacia los sectores seleccionados con tasas subsidiadas (Jenkins, 1992: 1126). Para algunos autores (Marchini, 1996: 1014-1015) el financiamiento a la industria y, en especial, a las empresas exportadoras es el elemento clave que explica el notable desempeño exportador de Corea y Taiwan.

Incluso los propios autores neoclásicos admiten que los mercados de capital en dichos países distan mucho de la perfección y que tanto en Corea del Sur como en Taiwan los créditos están racionados (Krueger, A., citado por Jenkins, 1992: 1126). Aún más, lo destacable de esta estrecha relación entre sectores financiero e industrial es que no sufrió modificaciones fundamentales con el cambio estructural -privatización bancaria- de los ochenta; sino que la liberalización se realizó de forma gradual y aún en la actualidad el gobierno conserva ciertos controles para asegurar el financiamiento a la industria.

En suma, la intervención pública en el Este de Asia al seleccionar créditos ha sido exitosa, lo mismo corrigiendo imperfecciones del mercado, tales como: problemas de información o cubriendo el "riesgo moral" de prestar a industrias nuevas (Marchini, 1996: 1015); como, sobre todo, al asignar recursos.

h) Papel del Estado.

Sin lugar a dudas, la acción pública está presente en todos los países asiáticos. Si bien con diferencias de intensidad y modalidades de intervención, el Estado actuó intensamente en la industrialización asiática en formas tales como: el amplio conjunto de incentivos a la exportación, la protección para la producción interna, la regulación de la IED, el apoyo de las empresas públicas, las inversiones en sectores de riesgo o larga maduración, la asignación del crédito y hasta en la discutida planeación indicativa, entre otros.

En el caso concreto de Taiwan, según Wade (1990: 301-302) el gobierno actuó de varias formas para impulsar la industrialización[22]. Pero lo más importante es que afectó los precios relativos para mejorar los beneficios industriales y así estimular una mayor inversión, es decir, estimuló una cierta estructura de la inversión. El Estado fijo los precios agrícolas en los 50s y 60s, protegió algunas industrias permitiendo precios altos; además usó estímulos fiscales a la inversión y concedió créditos a bajo costo, así, orientó la

[22] La idea más importante, y al mismo tiempo discutida, de Wade es que aunque mucha de la inversión fue emprendida por un bajo índice de distorsión de precios, precisamente en este subyace una "estructura social de la inversión". El gobierno -según Wade- ha actuado para alterar profundamente esta estructura, orientándola a la inversión industrial.

inversión primero en las industrias pesada y química y, más recientemente, en electrónicos y maquinaria pesada. Finalmente bajó los costos de exportación con subsidios.

El gobierno coreano también estimuló cierta estructura de la inversión mediante su propiedad del sistema bancario, el control en la tasa de cambio, la tasa de interés y la demanda agregada, así como modulando la exposición de su industria a presiones de la competencia internacional; esto le permitió lograr altos niveles de inversión.

De hecho, "en industrias clave [como la electrónica, la siderurgia, la de maquinaria y la de máquinas-herramienta en Corea o la industria pesada en Taiwan, la ...] intervención discrecional es la regla y no la excepción"(Jenkins, 1992: 1128-1129).

Por otra parte, en Taiwan fue especialmente importante la presencia de las empresas estatales. Con una estructura industrial basada en las pequeñas y medianas empresas, las estatales eran las grandes compañías; tan solo en los años setenta estas empresas realizaron un tercio de toda la inversión fija en Taiwan y de una cuarta parte en Corea del Sur (Jenkins, 1992: 1129).

"Los sectores clave de la economía los controla el Estado, no las multinacionales" (Jenkins, 1992: 1128-1129). "En estos países se aseguraron que la IED se dirigiera a sectores específicos para permitir cristalizar la transferencia de tecnología y acumular capacidad tecnológica interna" (Beckerman *et al.*, 1995: 31; también coinciden Bustelo, 1990 y Westphal, 1992).

En suma, casi seguramente muchas de las industrias taiwanesas no hubieran obtenido beneficios sin el impulso del Estado. Admitiendo que no hay evidencia suficiente para sostener este argumento, no existe más para sostener los de las teorías de libre mercado. Aún así, la evidencia sugiere que el Estado ejerció un liderazgo en las industrias química y pesada en los 50s y 60s, diferentes análisis muestran que el gobierno muchas veces inició nuevas capacidades en importantes industrias (intensivas en capital o con un alto uso de tecnología importada), a menudo usando las empresas públicas ligadas con las corporaciones multinacionales. Este liderazgo se concentró en industrias que se esperaba que fueran internacionalmente competitivas o que se consideraran importantes para el crecimiento futuro (algunas de bienes de consumo no durables).

No obstante, los instrumentos de política económica e industrial no constituyen la explicación total del éxito de Taiwan, la evidencia en favor de las teorías de los mercados libre y simulado también es importante. (Wade, 1990: 300-306). Por un lado, las características de autoritarismo de los gobiernos coreano y taiwanes permitieron la aplicación de políticas promotoras con buenos resultados; pero por otro lado, no puede negarse la existencia de un régimen de libre mercado para los exportadores, el mercado laboral libre, el mercado financiero desregulado y la poca distorsión que el control y los subsidios del gobierno provocaron en la economía.

Prácticamente toda la literatura hace referencia a la existencia de Estados fuertes, autoritarios, capaces de emprender una planificación e instrumentarla. De ahí que una de las características notables, a saber, es la razón de porque los Estados en el Sudeste asiático gozaron de tan alto grado de autonomía[23]. Ello se explica por el contexto de conflicto internacional tanto de Corea como de Taiwan -que, dicho sea de paso, son características particulares de estas naciones- y la posibilidad, entonces, de elevar a prioridad nacional el objetivo de competitividad de las industrias nacionales, así como, calificar de deber patriótico alcanzar determinadas metas de exportación.

i) Vocación empresarial.[24]

Finalmente, no puede dejar de señalarse una de las especificidades más salientes de los procesos de crecimiento en el este asiático: los empresarios -quizá también debiera incluirse a la mano de obra- coreanos y taiwaneses, quienes parecen tener un especial vocación de competencia.

Este un aspecto cualitativo y en el cual se ha profundizado poco para poder arribar a ideas concluyentes; lo que queda claro es que los empresarios de estas naciones asumieron retos de manera particularmente agresiva para lograr entrar en la competencia internacional. Si bien estos empresarios fueron -y son- apoyados por sus gobiernos, su "precocidad" en la competencia queda manifiesta en los agresivos planes de inversión en industrias nacientes y de altos requerimientos de capital (como la siderúrgica, la construcción de barcos, la química) o; cuando prácticamente se "aventuraron" a los mercados externos, comenzando a exportar cuando aún no alcanzaban una sólida posición en el mercado interno.

No cabe duda que el sector privado asiático ha sido el principal agente de la industrialización de aquéllos países, aunque sin duda no ha sido el único. El sector público se ha encargado de otorgar los incentivos necesarios para que los primeros lleven a cabo su actividad industrial sin contratiempos; esto sólo ha sido posible en un marco de estrecha colaboración entre ambos sectores donde, además, las organizaciones semigubernamentales juegan un papel clave en la formulación de políticas y en la administración de la economía (Van Dijck, 1990: 193).

j) A manera de conclusión.

Múltiples factores pueden rescatarse de las experiencias de Corea y Taiwan, sin embargo, las especificidades de su contexto histórico, social e internacional hacen por demás difícil la extracción de lecciones directas -como mucho se ha pretendido hacer para América Latina y

[23] Quizá Wade (1990: 337-342) sea quien mejor explica y teoriza sobre la explicación de los Estados asiáticos fuertes.

[24] La importancia de la "vocación empresarial" en la industrialización del Sudeste asiatico ha sido destacada por Fajnzylber, 1981 y 1983.

otros países en desarrollo-, por lo cual aquí se destacarán sólo algunos elementos más sobresalientes.

En primer lugar, debemos estar de acuerdo con Fajnzylber (1981: 119) cuando dice que "no es la orientación a la exportación *per se* la que genera estos efectos dinamizadores, sino el hecho de que la producción exportada, aun cuando tenga un elevado contenido de insumos importados, es objeto de procesamiento local con lo cual se incorpora y difunde la 'lógica industrial' al patrimonio local". En otras palabras, debe hablarse por un lado de la integración sectorial alrededor de las industrias exportadoras, lo cual genera efectos dinamizadores sobre toda la industria; mientras que por otra parte, se propicia el aprendizaje (gerencial, tecnológico, productivo y comercial) en un conjunto de sectores vinculados con esas empresas y en todos los niveles de estas (desde los gerenciales hasta los operativos) y en las diferentes áreas (de la producción hasta la comercialización internacional).

Para lograr un uso eficiente de los estímulos a la exportación, así como una adecuada integración del aparato industrial, la intervención y los apoyos selectivos son, a todas luces, fundamentales. Sin embargo, esta selectividad o este proceso de "recoger ganadores" (*pick up winners*) es uno de los aspectos más controvertidos de las estrategias del Este de Asia, ya que los autores neoclásicos niegan incluso su existencia o su efectividad real.

Según Wade (1994: 70): "La tarea no consiste en elegir triunfadores, sino en identificar sectores 'clave'. El concepto de industrias clave hace énfasis en los vínculos con otras industrias, esto es, busca el fortalecimiento de los vínculos insumo-producto en el seno de la economía, así como los efectos externos positivos de las industrias clave sobre otras industrias".

La experiencia de la intervención del Estado en el exitoso desempeño económico del Sudeste asiático puede llevar a repensar la conveniencia de disminuir su tamaño para dejar actuar a las fuerzas del mercado. Por supuesto en estos países han operado circunstancias muy especiales, propias de la cultura y evolución histórica de estos países; sin embargo, también es cierto que su desempeño ha, cuando menos, puesto en duda las afirmaciones sobre la ineficiencia *per se* de la acción pública, dejado lecciones valiosas en materia de políticas generales y de instrumentación.

Es claro que las estrategias del sudeste asiático no se limitaron a solucionar las fallas del mercado más generales (desarrollo de infraestructura, educación, investigación y desarrollo) sino que también consistieron en políticas selectivas. En este sentido, los incentivos clásicos de promoción de exportaciones (exención en la importación de insumos e impuestos indirectos, devoluciones fiscales, financiamiento a las exportaciones y zonas francas de promoción de exportaciones), además, fueron acompañados de requerimientos (metas de exportación, precio, etc.) e intervención selectiva (orientación estratégica por sector, o incluso por empresa, de las inversiones y créditos) (Beckerman *et al.*, 1995: 315-316).

Entonces, "el éxito de las políticas comercial e industrial está estrechamente vinculados a la fortaleza institucional y la autonomía relativa de las oficinas públicas encargadas de ejecutarlas" (Beckerman *et al.*, 1995: 314).

Para otros países en vías de desarrollo no se trata de simular un mercado o un "modelo asiático", sino de plantearse una alternativa para promover el desarrollo -o cuando menos el crecimiento- con el enriquecimiento de ciertas experiencias pragmáticas, alejándose de los modelos rígidos de la teoría convencional, cualquiera que esta sea. Wade (1990), por ejemplo, concluye que la evidencia de los países del sudeste asiático dan elementos para corroborar las posturas liberales y las intervencionistas por igual[25], dependiendo mucho de la interpretación del analista; no obstante, la presunción de que la liberación económica explica el exitoso desempeño de estos países, como sostiene la teoría neoclásica, no explica del todo este desempeño que se hubiera tenido con políticas de libre mercado o de mercado simulado por sí solas.

Muchos otros países han usado herramientas similares a los países del sudeste asiático, sin embargo, lo que diferencia los esfuerzos de estos, sobre otros, es la *consistente y coordinada atención de los problemas y oportunidades particulares de las industrias*, en un contexto de una perspectiva de evolución económica a largo plazo, y un Estado lo suficientemente fuerte no sólo para producir los efectos deseados sino también para dirigir dichos efectos. Este tipo de acciones no pueden ser relegadas a un segundo lugar de importancia ni tratadas como complementarias a las del libre mercado (Wade, 1990).

En este contexto hay quienes afirman que el éxito asiático se dio a pesar de la intervención[26]; empero parece más fácil afirmar que estos países tuvieron un mejor desempeño con la intervención del Estado de lo que lo hubiesen tenido sin él (Banco Mundial, 1993).

Si bien es posible afirmar junto con Beckerman *et al.* (1995: 318) que "el éxito de estas economías es el resultado de políticas macroeconómicas orientadas a lograr la estabilidad y promoción del ahorro y la inversión combinadas con incentivos microeconómicos específicos (con diversos niveles de selectividad) basados en políticas comerciales, industriales y tecnológicas". Por otra parte, también debe admitirse la importancia propia de las políticas directas de fomento.

Dentro de estas últimas es de particular importancia la promoción de las relaciones de subcontratación que tiene dos implicaciones importantes, por un lado, la colaboración entre empresas permitió la acumulación de conocimientos que a su vez facilitó la absorción de tecnología extranjera y; por otro lado, evidencia que la política industrial se inmiscuyó en los propios patrones de organización de las empresas, ya que "en Corea y Taiwan las asociaciones y los grupos industriales se forman por iniciativa gubernamental" (Kagami,

[25] Wade (1990) las agrupa en tres teorías: Mercado Libre, Mercado Simulado y Mercado Gobernado.
[26] Ver Banco Mundial, 1993 y Dessus *et al.*, 1995.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

1996: 58); claro está, en base a una añeja filosofía oriental -patrón cultural- de "cooperación y coprosperidad".

Respecto a esta misma integración vertical, para Taiwan, la principal propuesta de Turner (1996: 995) es no rechazar la inversión extranjera en la industria maquiladora, pues si bien tiene varios puntos cuestionables, es cierto que al estimular la inversión, a su vez, se "estimula la actividad productiva, acrecienta el consumo interno y permiten obtener divisas". Además, "un proceso exitoso que pueda sacar ventaja tanto del mercado interno como del externo tenderá no solo a promover tasas muy altas de crecimiento, sino también, a partir de cierto nivel, obtener superávit comerciales. Se podría señalar, en general, que en un mundo donde predominan los cambios tecnológicos el aumento de la productividad de los factores es un elemento fundamental. Por ello, los países que empleen sus recursos de la manera más eficiente y emprendan estrategias de producción más rentables tenderán a atraer capitales y a acrecentar sus ritmos de producción".

3. Conclusión: La necesidad de una política de fomento industrial en América Latina.

Los rápidos cambios tecnológicos, así como las transformaciones de la economía globalizada han llevado a replantear las políticas orientadas a la industria, siempre con el objetivo de hacer o mantener a ésta competitiva en el plano internacional, ese es el común denominador en la orientación de las estrategias nacionales. La experiencia de diferentes países muestra que las políticas se han adaptado al contexto en el que actúan, tanto interno como externo, es decir, la política industrial (metas, instrumentos, marco conceptual) ha procedido con sumo pragmatismo en las todas las naciones competitivas actualmente.

Sin embargo, lejos de ello, cuando menos desde los años ochenta América Latina, en conjunto, no ha atendido la competitividad industrial como una cuestión prioritaria para su desarrollo económico. En buena parte, debido a las obvias restricciones que planteó la "crisis de la deuda", además de los condicionantes que los organismos financieros internacionales (FMI y BM) establecieron para avalar los procesos de reestructuración económica de la región.

Por otra parte, también ha existido una falta de iniciativa y de visión nacional para emprender proyectos de largo alcance. Ello se refiere tanto a los núcleos empresariales de cada país como a los gobiernos[27], ambos incapaces de emprender una estrategia de largo plazo que persiga objetivos que, a su vez, permitan como finalidad última el desarrollo nacional -léase una mayor calidad de vida-, tales como: competitividad, productividad, menores costos y precios, etc. Otra perspectiva diría que dichos objetivos no son "valores" socialmente aceptados y, por ello, no han sido demandados ni promovidos en la región latinoamericana.

[27] Por supuesto en términos más amplios tendría que hablarse del *conjunto social*, empero, una discusión de ese tipo se encuentra más en el dominio de otras ciencias como la sociología.

En años recientes se han dado varias propuestas alternativas o, en algún aspecto, complemetarias al modelo neoliberal[28], sobre todo de parte de investigadores especializados en la región -léase de la CEPAL- o bien, de estudiosos de cada país. Las propuestas son tan variadas como complejas, aún más cuando se intenta "aterrizarlas" en cursos de acción concretos. En base a la revisión de las experiencias de política industrial se intentará a continuación derivar algunas orientaciones generales para la región latinoamericana y México, en particular.

a) La experiencia de los países desarrollados.

Dos tendencias de política industrial pueden destacarse de los países desarrollados: primero, la tendencia a aplicar políticas horizontales, que no interfieran con los mecanismos de mercado y, segundo, la primacía otorgada todavía a propósitos específicos considerados prioritarios, como al desarrollo científico-tecnológico, la infraestructura, la promoción de las pequeñas y medianas empresas, entre otros.

Así, primeramente, es notable el reconocimiento a la estabilidad macroeconómica y la importancia otorgada al mecanismo de mercado; de ahí la condición de aplicar políticas que no interfieran con dichos mecanismos y, por el contrario, los auxilien.

Sin perjuicio de este consenso sobre la neutralidad de las políticas implementadas, estos países siguen apoyando directamente a sectores o industrias o, por lo menos, a propósitos particulares que distan mucho de ser neutrales.

La evolución reciente de la política industrial en estos países muestra en especial la preponderancia otorgada al desarrollo científico y tecnológico; la concepción imperante es que dichos desarrollos aplicados al sistema productivo mantendrán competitivas a sus industrias en el comercio internacional.

Obviamente, en economías que han alcanzado un alto nivel de desarrollo y de complejidad en la estructura de su aparato productivo, la planeación (sea directriz o sólo indicativa) tiene una alta probabilidad de ser ineficaz; no obstante, las acciones que fortalezcan los elementos que sustentan la competitividad (mano de obra calificada, alta composición tecnológica de los productos, competencia interna, entre otros) son más viables y necesarios. De ahí la persecución actual de propósitos específicos, además del reconocimiento de las distorsiones en el plano macroeconómico.

Así, la experiencia de estos países recalca la importancia de un marco macroeconómico estable, pero sin olvidarse de los apoyos directos y específicos a las industrias.

[28] Aunque algunos autores prefieren denominarlo fondomonetarismo, se usa el término neoliberal por ser el de uso común al referirse a la estrategia económica adoptada por América Latina en los años ochenta

b) La experiencia de los países de reciente industrialización.

Desde nuestro punto de vista, la lección histórica de los países asiáticos va en sentido inverso a la anterior; es decir, subraya la pertinencia de las políticas específicas y selectivas, con estrecha vinculación entre sectores público y privado, sin dejar de reconocer la estabilidad macroeconómica como condición fundamental del desarrollo.

Ciertamente, la polémica en torno a la función económica de los Estados asiáticos hace rebatible cualquier conclusión; sin embargo, según se intentó mostrar, las experiencias de participación pública en estos países no es desdeñable, y menos aún los alcances registrados.

Si bien, con razón, la teoría neoclásica pone énfasis en la estabilidad macroeconómica como requisito primario del crecimiento en estos países; de igual forma, con razón, otras teorías muestran evidencias de que está no es la condición única y, en buena parte, dicho cuadro de estabilidad también es resultado de la correcta implementación de políticas en el plano microeconómico.

Asimismo, si bien es cierto que estas economías han emprendido procesos de reforma económica hacia estándares de corte más liberal, también lo es el hecho de que dichas reformas han sido emprendidas de forma sumamente pragmática, es decir, de acuerdo a las circunstancias de gradualidad y profundidad que cada industria podía soportar; mostrando nuevamente que el éxito competitivo de estas naciones ha sido promovido y no es resultado de procesos "automáticos" del mercado.

c) La necesidad de una estrategia industrial para América Latina.

En América Latina -y en especial en México- por diferentes circunstancias no se ha sido eficaz ni en la aplicación de políticas macroeconómicas ni microeconómicas. Por supuesto no pueden dejar de reconocerse los logros que a lo largo de la historia se han tenido en uno y otro ámbito, sin embargo, generalmente resultan aún más evidentes los tropiezos, cuando no los abiertos fracasos.

Se ha intentado mostrar que la regla en diferentes economías no es la libre actuación de las fuerzas del mercado; por el contrario, siempre existe una planificación estatal y empresarial de los objetivos del desarrollo (nacional o privado, según sea el agente involucrado) y en función de ellos una estrategia integral en los diferentes ámbitos: comercial, industrial, tecnológico, etc.

De ahí que no toda la estrategia de desarrollo debe o debiera basarse en el sector industrial y su política, ésta debe necesariamente estar articulada con una estrategia más amplia que contemple el desarrollo sectorial y regional. Además, condición del desarrollo sectorial es

un "sano" ambiente macroeconómico, aunque éste también se encuentra determinado por el desempeño del conjunto sectorial; ambas esferas (microeconomía y macroeconomía) son aspectos vinculados y que se condicionan de manera mutua.

Actualmente, América Latina se encuentra en una encrucijada histórica similar a la de los años treinta o setenta. Igual que entonces se encuentra ante la oportunidad y el reto de redefinir el futuro de su desarrollo. En este momento el punto débil de la estructura económica latinoamericana no son, comparativamente, los términos de intercambio, la carencia de petróleo o la falta de producción de bienes de capital[29]; ahora lo es *el aumento de la competencia mundial* por la apertura de los mercados mundiales, la mayor complejidad tecnológica de los procesos de producción que, en suma, se reflejan en el concepto de *competitividad*. Estas presiones se agregan a los rezagos existentes (sociales y productivos) y complejizan el proceso de reestructuración productiva, el cual se revela cada vez como más necesario.

Partiendo de lo general a lo particular es posible, desde nuestro punto de vista, encontrar tres aspectos importantes de aplicación de una estrategia industrial: a) el marco macroeconómico, b) la política industrial y las relacionadas, y c) los instrumentos concretos a nivel de empresa.

Primeramente, es indudable la importancia de un *marco macroeconómico* estable. No está en duda que una macroeconomía "sana" es indispensable para dar certidumbre a la actuación de todos los agentes económicos; pero esto no sólo incluye al sector privado empresarial y bancario sino también a las familias en sus roles de consumidores y oferentes de sus servicios para la producción, así como al propio gobierno.

Esta estabilidad debe mostrarse, por supuesto, en el equilibrio de las políticas fundamentales: monetaria, financiera, fiscal y cambiaria. Lo importante y, al mismo tiempo, la dificultad radica en que estos equilibrios no se alcancen de manera espontánea o "artificial". Con lo anterior se quiere decir que la estabilidad de las variables macro debe ser reflejo de una adecuado funcionamiento microeconómico; en pocas palabras que: la macroeconomía sea una suma -y por ello fiel imagen- de los resultados micro.

El equilibrio macroeconómico es condición necesaria pero no suficiente del crecimiento, menos cuando se trata de una economía en vías de desarrollo donde, casi por definición, los mercados, las instituciones y la infraestructura no existen, son incompletos o funcionan ineficientemente.

Así pues, desde este punto de vista, el "corregir los precios" como asunto clave del desarrollo no es requisito suficiente; no se puede negar la pertinencia de un sistema de

[29] Por supuesto que estas son carencias estructurales de las economías de la región; sin embargo, lo que aquí se sostiene es que en la actualidad estas son más un reflejo (resultado) de la falta de competitividad que el origen del problema. En última instancia, dependiendo de la perspectiva a partir de la que se interprete esta afirmación puede cambiar.

precios sin distorsiones, pero asimismo no pueden ponerse todos los fundamentos del crecimiento en los "precios correctos", lejos de ello, el apoyo directo a la industria es indispensable si se quiere elevar los niveles de competitividad.

En segundo lugar, se ubican las *políticas aplicadas*, es decir, aquéllas que dan forma a la orientación de la estrategia global. Es en este nivel donde deben escogerse los sectores prioritarios que recibirán apoyo, los instrumentos que se aplicarán para aplicar las políticas, los incentivos para evaluar la implementación y las instituciones encargadas de hacerlo.

Resulta pertinente, en este nivel, la definición de políticas sectoriales y, en esa medida, estas deben ser selectivas y priorizar los sectores estratégicos; debido a la gran heterogeneidad del sector industrial, a los diferenciales de productividad, costos, escala, capacidad ociosa, etc.; además de la escasez de recursos y la necesidad de concentrar la atención primeramente en el aprovechamiento de las ventajas comparativas existentes, es plausible "la formulación de políticas estratégicas diferenciadas incluso al nivel de rama de actividad" (Sagasti, 1986: 432).

El método para identificar las ventajas comparativas existentes, la forma en cómo se definan las prioridades y la clasificación misma de los sectores (exportadores, importadores, por tipo de bien, según su composición tecnológica, su intensidad de mano de obra empleada, su destino en la demanda final, o cualquier otra) son objeto de un fuerte debate -para no hablar de las presiones políticas que efectivamente ejercen algunas industrias sobre otras-; sin embargo, esas definiciones dependen de la situación específica de cada industria nacional, del nivel de desarrollo, de las instituciones existentes, de la capacidad de gestión del gobierno, de la infraestructura disponible, etc. Por ello la selección o priorización de ciertos sectores es un asunto que corresponde por sí mismo a otro debate, nacional y quizá a nivel regional, más amplio pero que indudablemente debe resolverse en el marco de las prioridades nacionales de desarrollo industrial.

No obstante, las propias restricciones nacionales e internacionales en materia de competencia industrial condicionan la selectividad por los menos en dos vías: la primera indica que los incentivos no deben alejarse mucho de la neutralidad, por estar penalizados en el comercio internacional y, en segundo lugar, estos deben ser de corto plazo y vinculados a resultados, es decir, a estrategias y metas fijadas en una estrecha relación empresa-gobierno.

En tercer lugar, se encuentran los instrumentos específicos, la *aplicación concreta* de las políticas a nivel de industria o incluso de empresa. En este sentido se considera pertinente la aplicación de "políticas a la medida" una vez definidas las prioridades, determinadas las estrategias y diagnosticadas las necesidades de la industria y/o empresas.

Debido a la exigencia de eficiencia en cualquier política industrial, comercial o tecnológica, tanto la aplicación como la evaluación deben darse en el plano más concreto, en este caso: la empresa. En general, es sumamente cuestionada la eficiencia de este tipo de políticas; no

puede negarse que en la mayoría de los casos no se han tenido resultados positivos, sin embargo, la aplicación en las naciones del sudeste asiático muestra que sí son posibles con una correcta definición de objetivos e instrumentos, en un marco.de estrecha colaboración de los sectores público y privado. Por supuesto la definición de una estrategia sectorial siempre queda sujeta a la dificultad de identificar los sectores prioritarios, a la presión de intereses, a la escasez de recursos, a la dificultad de instrumentación y evaluación, y a un sin fin más de factores siempre controvertidos.

Tabla No. 2
Niveles Estratégicos en la aplicación de una Política Industrial

Nivel	Tipos de políticas involucradas	Agente(s) involucrados
Macroeconomía	Fiscal Monetaria Financiera Cambiaria	-Gobierno Federal -Secretarías correspondientes
Meso/Microeconomía	Industrial Comercial Tecnológica Laboral Educacional otras	-Secretarías correspondientes -Consejos empresariales -Instituciones y Centros de investigación tecnológica -Instituciones de educación -Sindicatos -Organismos mixtos
Empresa	Instrumentos específicos: Incentivos Capacitación Asesoría, etc.	-Secretarías correspondientes -Organismos mixtos -Gerencia -Trabajadores -Proveedores y Usuarios

Empero, la dificultad más evidente para aplicar una estrategia industrial radica en cómo "reconstruir un estado de desarrollo latinoamericano con capacidad para aplicar políticas acertadas de manera consistente" (Jenkins, 1992: 1130); sobre todo cuando se han malogrado repetidamente los diversos intentos de promoción industrial a lo largo de la historia y, además, las presiones de los países desarrollados actúan en sentido contrario, en apoyo a un orden más liberal.

No obstante todas las dificultades que efectivamente se hallan implícitas en la definición y aplicación de una política industrial es indispensable definir una estrategia de largo plazo en este sector con la perspectiva de superar los rezagos y, así, insertarse en el competido ámbito de la competencia mundial. La indefinición de dicha estrategia y, por contra, la

confianza en el mercado ha incrementado los costos de implementarla sin que la industria latinoamericana haya avanzado en su competitividad.

BIBLIOGRAFÍA

AMSDEN, ALICE (1988), "Crecimiento y estabilización en Corea, 1962-1984", en *El Trimestre Económico* Vol. LV (3), No. 219, Fondo de Cultura Económica Ed., México.

---------- (1993), "Industrialización a través del aprendizaje", traducido por Noemí Levy, en *Investigación Económica*, 204, abril-junio, FE-UNAM Ed., México.

BANCO MUNDIAL (1993), *The east asian miracle. Economic growth and public policy*, Oxford University Press, USA.

BEKERMAN, MARTA; PABLO SIRLIN Y MARIA LUISA STREB (1995), "El 'milagro' económico asiático: Corea, Taiwan, Malasia y Tailandia", en *Comercio Exterior*, Vol. 45, No. 4, Bancomext, México, abril.

---------- Y PABLO SIRLIN (1996), "La estrategia exportadora de Corea del Sur" en *Comercio Exterior*, Vol. 46, No. 6, Bancomext, México, junio.

BENDESKY, LEÓN (1994), "Economía regional en la era de la globalización", en *Comercio Exterior*, Vol. 44, Núm. 11, Bancomext, México, noviembre.

BORREGO, JOHN (1990), "La economía global: contexto del futuro", en *Investigación Económica*, No. 191, FE-UNAM Ed., México, enero-marzo.

BUSTELO, PABLO (1990), "La economía política de los nuevos países industrializados asiáticos", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 17, España, enero-junio.

---------- (1991), "Estrategias comparadas de industrialización", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 20, España, julio-agosto.

---------- (1992), "La industrialización en América Latina y Asia Oriental: un análisis comparado", en *Comercio Exterior*, Vol. 42, No. 12, Bancomext, México, diciembre.

CALDERÓN, ALVARO (1994), "Tendencias recientes de la inversión extranjera directa en América Latina y el caribe: elementos de políticas y resultados", en *Desarrollo productivo*, No. 19, ONU-CEPAL Ed., Santiago de Chile.

CLAVIJO, FERNANDO Y JOSÉ I. CASAR (comps.) (1994), "Introducción", en *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, Vol. I, Fondo de Cultura Económica Ed., México, Lecturas de El Trimestre Económico No. 80.

CORONA, LEONEL (1992), "La división internacional del trabajo y la revolución científico-técnica", en Chavero Gónzalez, Adrián, *La Tercera Revolución Industrial en México: diagnóstico e implicaciones*, I.I.Ec.-UNAM Ed., Libros de la Revista Problemas del Desarrollo.

CHACHOLIADES, MILTIADES (1992), *Economía internacional*, McGraw-Hill Ed., México.

DABAT, ALEJANDRO (1994), "La coyuntura mundial de los noventa y los capitalismos emergentes", en *Comercio Exterior*, Vol. 44, Núm. 11, Bancomext, México, noviembre.

DESSUS, SÉBASTIEN; JIA-DONG SHEA Y MAU-SHAN SHI (1995), *Chinese Taipei: the origins of the economic "miracle"*, OCDE Ed., París.

DRUCKER, PETER (1987), "La cambiada economía mundial", en *Investigación Económica*, Núm. 180, FE-UNAM Ed., México, abril-junio.

FAJNZYLBER, FERNANDO (1981), "Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático", en *Revista de la CEPAL*, No. 15, ONU-CEPAL Ed., Santiago de Chile, diciembre.

---------- (1983), *La industrialización trunca en América Latina*, Nueva Imagen Ed., México.

---------- (1990), "Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina" en *Pensamiento Iberoamericano* No. 16, España.

GEREFFI, GARY (1990), "Los nuevos desafíos de la industrialización: Observaciones sobre el Sudeste asiático y Latinoamérica", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 16, España.

GÓMEZ CHIÑAS, CARLOS Y RUBÉN PIÑEIRO SANTANA (1996), "La estrategia comercial de Corea del Sur: una retrospectiva" en *Comercio Exterior*, Vol. 46, No. 12, México, diciembre.

GUILLÉN ROMO, ARTURO (1994), "Bloques regionales y globalización de la economía", en *Comercio Exterior*, Vol. 44, Núm. 5, Bancomext, México, mayo.

IBARRA, DAVID (1994), *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica Ed., México.

JENKINS, RHYS O. (1992), "La experiencia de Corea del Sur y Taiwan, ¿ejemplo para América Latina?", en *Comercio Exterior*, Vol. 42, No. 12, México, diciembre.

KAGAMI, MITSUHIRO (1996), *Voces del Asia Oriental. Posibilidades para el desarrollo de América Latina*, Jus Ed., México.

KOSACOFF, BERNARDO (1994), "Nuevas bases de la política industrial", en *Información Comercial Española*, No. 732-733, Ministerio de Comercio y Turismo Ed., España, agosto-septiembre.

KURI GAYTÁN, ARMANDO (1992), "La globalización hacia un nuevo tipo de hegemonía", en *Comercio Exterior*, Vol. 42, Núm. 12, Bancomext, México, diciembre.

---------- (1995), "Tecnología, comercio mundial e inversión extranjera en la era de la globalización", en *Información Comercial Española*, No. 743, Ministerio de Comercio y Turismo Ed., España, julio.

LAHERA, EUGENIO, ERNESTO OTTONE Y OSVALDO ROSALES (1995), "Una síntesis de la propuesta de la CEPAL", en *Revista de la CEPAL*, No. 55, ONU-CEPAL Ed., Santiago de Chile, abril.

LÓPEZ VILLEGAS, VIRGINIA (1992), "Algunas reflexiones sobre el problema de la ciencia y la tecnología en México", en Chavero Gónzalez, Adrián, *op. cit.*

MALKIN, DANIEL (1994), "La política industrial en los países de la OCDE", en Clavijo, Fernando y José I. Casar (comps.), *op. cit.*

MARCHINI W., GENEVIÈNE (1996), "Crédito dirigido y política industrial en Corea del Sur", en *Comercio Exterior*, Vol. 46, No. 12, Bancomext, México, diciembre.

MORTIMORE, MICHAEL (1992), "El nuevo orden industrial internacional", en *Revista de la CEPAL*, No. 48, ONU-CEPAL Ed., Santiago de Chile, diciembre.

OMINAMI, CARLOS, "Tercera Revolución Industrial y oportunidades de desarrollo", en Ominami, C. (comp.) (1986), *La Tercera Revolución Industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, (Anuario del RIAL 1986), Grupo Editor Latinoamericano, Argentina.

PÉREZ, CARLOTA (1986), "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto", en Ominami, C. (comp.), *op. cit.*

---------- (1992), "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", en *El Trimestre Económico*, Vol. LIX, Núm. 233, Fondo de Cultura Económica Ed., México, enero-marzo.

--------- (1996), "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones", en *Comercio Exterior*, Vol. 46, No. 5, Bancomext, México, mayo.

RUIZ DURÁN, CLEMENTE (1996), "La hipótesis de distribución de las ganancias y el crecimiento acelerado en el Pacífico asiático", en *Comercio Exterior*, Vol. 46, No. 12, México, diciembre.

SÁNCHEZ UGARTE, FERNANDO, MANUEL FERNÁNDEZ PÉREZ Y EDUARDO PÉREZ MOTA (1994), "Anexo 1. La política industrial en los países industrializados", en *La política industrial ante la apertura*, SECOFI-NAFIN-F.C.E. Ed., México.

SAGASTI, FRANCISCO R. (1986), "Perspectivas futuras de la ciencia y la tecnología en América Latina", en Ominami, Carlos (comp.), *op. cit.*

TURNER BARRAGÁN, ERNESTO HENRY (1996), "El modelo de promoción de las exportaciones en Taiwan", en *Comercio Exterior*, Vol. 46, No. 12, México, diciembre.

VAN DIJCK, PITOU (1990), "Análisis comparativo entre América Latina y el Este asiático. Estructura, política y resultados económicos", en *Pensamiento Iberoamericano* No. 16, España.

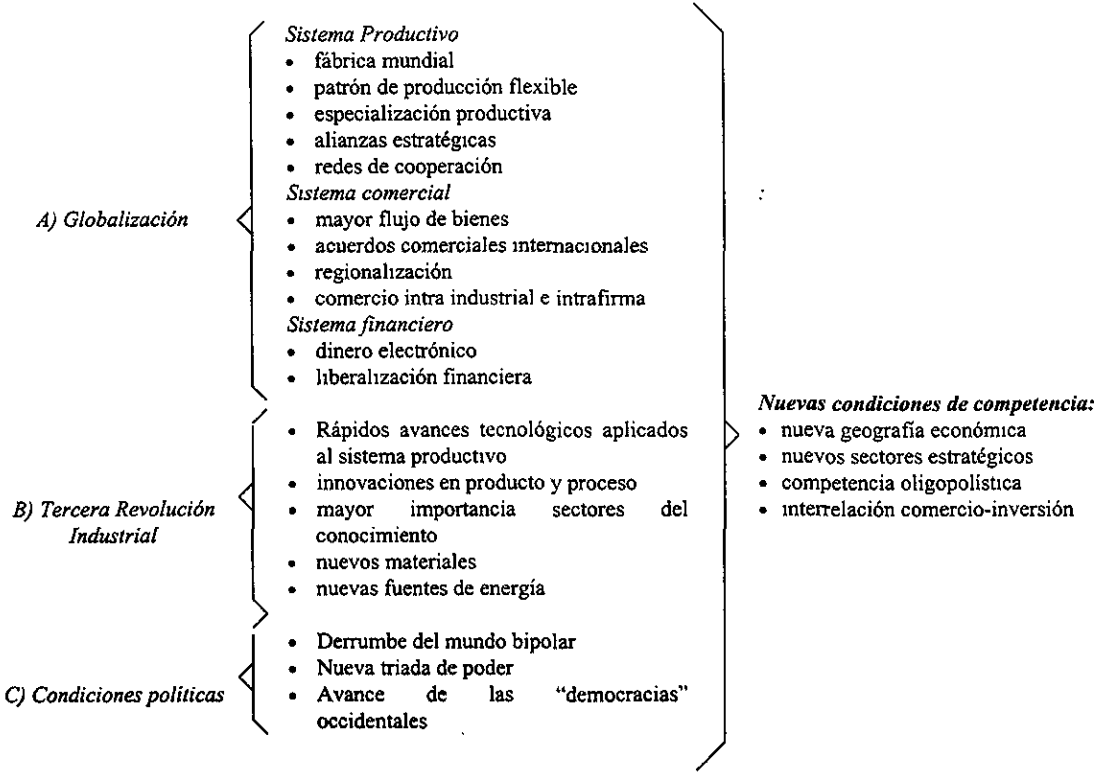
VICKERY, GRAHAM (1992/1993), "Global industries and national policies" en *OECD Observer*, No. 179, OCDE Ed., diciembre/enero.

WADE, ROBERT (1990), *Governing de market. Economic theory and the role of goverment in east asian industrialization*, Princeton University Press, USA.

WESTPHAL, LARRY (1992), "La política industrial en una economía impulsada por las exportaciones: lecciones de la experiencia de Corea del Sur", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 21, España.

ANEXO DEL CAPÍTULO II.

Tabla A-1.
Contexto económico mundial en los años noventa



CAPÍTULO III.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN MÉXICO, 1982-1996.

> Debe tenerse claro que la eficiencia smithsoniana en la asignación de recursos, no garantiza la eficiencia keynesiana en el equilibrio macroeconómico, ni tampoco la eficiencia shumpeteriana en el crecimiento económico, y por ende, no genera eficiencia en el desarrollo sustentable con equidad distributiva"
>
> René Villarreal (1997: 36).

A diferencia de los países desarrollados y de los de reciente industrialización que han actuado en forma pragmática buscando incrementar la competitividad internacional de sus industrias, América Latina abandonó en el transcurso de los años ochenta el modelo de desarrollo -basado en la sustitución de importaciones (SI) y en una amplia intervención del Estado- por considerarlo la fuente principal de ineficiencias en el sistema económico y, como consecuencia, el responsable de la crisis de la región; sin embargo la nueva estrategia no fue dirigida hacia el mismo objetivo que en las otras economías: la competitividad. En específico, en el caso mexicano la política de industrialización fue abandonada ante el apremio de cumplir con los compromisos externos, así como por la exigencia de emprender un cambio estructural en la economía, y más específicamente en el aparato productivo.

Aunque el cambio de modelo en México tiene un sustento teórico y su justificación empírica bien cimentadas, las prácticas en los países competitivos han mostrado que el cambio en la modalidad intervencionista del Estado y/o en el modelo de desarrollo no ha registrado los resultados esperados, o por lo menos no con la consistencia y la permanencia requerida para alcanzar las metas previstas (altas tasas de crecimiento, en primer lugar, y mayor bienestar para la población).

Este capítulo tiene como propósito revisar las razones del cambio en la política industrial y, antes quizá, de la política económica; asimismo, entender sus bases teóricas, los instrumentos utilizados, los objetivos perseguidos, las prioridades, y, finalmente, sus resultados actuales y perspectivas. Se revisarán los condicionantes de la política económica específicos del caso mexicano desde 1982; a partir lo cual se analizará el cambio de la política económica y de la estrategia de desarrollo, especialmente centrados en la política industrial; por último, se examina la nueva política industrial vigente desde 1988 y sus perspectivas para los siguientes años 1995-2000.

Se pretende que con el análisis de esta "nueva política industrial" sea claro el por qué de su advenimiento y las razones (económicas) de su permanencia o eventual modificación. *Aunque, por supuesto, esta discusión debe complementarse* con el análisis de la estructura industrial, lo cual se abordará en el capítulo siguiente.

1. El cambio y reestructuración de la política industrial, 1982-1988.

Es un hecho que la política industrial en México tiene una larga historia, aunque no fuera siempre llamada o reconocida como tal los apoyos a la industria han sido una preocupación central de los gobiernos mexicanos *por lo menos desde los años veinte. Sin embargo, por* las propias limitaciones del gobierno en los primeros años de la industrialización es hasta después de la segunda Guerra Mundial que se cuenta con la coyuntura externa e interna para emprender un amplio conjunto de apoyos hacia la promoción del sector industrial.

Durante el llamado periodo del "milagro mexicano", 1940-1970, la industria fue un sector fundamental para alcanzar altas tasas de crecimiento, tan es así que dicho "milagro" se sustentó en una amplia y decidida estrategia de apoyo al sector industrial a través del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Todo este periodo se caracterizó por la institucionalización del fomento a la industria mediante los más variados instrumentos: la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias (1941), subsidios, exenciones de impuestos, proteccionismo, precios públicos subsidiados, salarios bajos, empresas públicas de apoyo, creación de instituciones funcionales como: Nacional Financiera (1934), Banco Nacional de Comercio Exterior (1932), etc.; todo con la perspectiva de que el impulso al sector industrial debería conducir el proceso de desarrollo de la economía en su conjunto.

Si bien todos estos apoyos existían y operaban se careció en estos años de una institución coordinadora y evaluadora de los mismos. Es hasta los años setenta con el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982, que se adopta una planeación industrial integral y propiamente institucional; a partir de entonces es obligación de cada gobierno presentar al inicio de su administración un Plan de desarrollo tanto nacional como sectorial, donde el papel asignado a la industria siempre ha sido primordial; aunque por su puesto en la actualidad no tiene, con mucho, la misma trascendencia que hasta 1982.

Es de observar que, entonces, la política industrial en México no es nueva, se cuenta ya con vastos años de experiencia; entonces ¿por qué a pesar de los avances obtenidos la industria mexicana continua presentando carencias estructurales?, ¿en realidad la política industrial no constituye un medio eficaz para impulsar el desarrollo del sector, por lo menos en México?, a estas interrogantes se tratará de responder en el transcurso del capítulo.

No se intenta hacer una revisión histórica exhaustiva de todos los instrumentos empleados, se concentrará la atención a partir del cambio de política y de modelo en 1982; es decir, a

raíz de la crisis de la deuda, cuando se replanteó la estrategia industrial para impulsar desde entonces una estructura orientada hacia el exterior con el fin de estimular la eficiencia y la capacidad competitiva. Se revisarán las políticas emprendidas a partir de entonces, sus condicionantes, sus características, y sus resultados.

a) La coyuntura de 1982 y las condicionantes de la política económica.

En 1982 se registró un cambio fundamental en la política económica y en la estrategia de desarrollo del país, ello a raíz de la crisis financiera de ese año. Desde el primer momento de la crisis se planteó la urgente necesidad de atender las manifestaciones de esta y al mismo tiempo iniciar un cambio estructural en la economía[1].

Es un hecho ampliamente aceptado que el país estaba obligado a cumplir con los compromisos de pago por servicio de la deuda; en 1982 el gobierno sólo tenía dos opciones: declararse en moratoria y provocar una crisis financiera internacional, con todas las consecuencias que ello implicaba para el país, o bien, idear una estrategia que le permitiera cumplir con dichos compromisos. El gobierno, al optar por la segunda opción, tenía como necesidad urgente allegarse de divisas, para ello, la opción del petróleo estaba seriamente limitada y la del financiamiento externo cancelada, la única vía era corregir el déficit comercial a través de la contracción de las importaciones y el impulso de las exportaciones no petroleras. De tal forma las presiones internacionales han llevado a opinar que la estrategia exportadora no ocurre por una decisión autónoma, sino por las circunstancias que obligaban al país a disponer de más divisas.

Asimismo, al declarar la crisis de pagos, los acreedores internacionales a través de los organismos financieros (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) "recomendaron" a México así como al resto de los países latinoamericanos un paquete de medidas para, en primer lugar, restaurar los equilibrios macroeconómicos y, una vez conseguidos estos, emprender un cambio estructural en las instituciones económicas (comenzando por el Estado) así como en la estructura productiva.

Las prescripciones de política eran simples en su concepción: la restauración de los equilibrios macroeconómicos, en especial el fiscal y el comercial, permitiría a México un desarrollo sobre bases más "sanas", es decir, sin distorsiones y sin impulsos "artificiales" que sobrecalentaran la economía y propiciaran en el mediano plazo deficiencias estructurales.

El enfoque monetario de la balanza de pagos del FMI sostiene que cualquier desequilibrio es originado por un exceso de gasto, es decir, cualquier déficit económico ($S < I$; $X < M$; Y

[1] La intención de emprender el cambio estructural queda planteada en un primer momento en el Programa Inmediato de Reestructuración Económica (PIRE) de 1982 y poco después en el Programa para la Protección de la Productividad Básica y el Empleo.

< G)[2] es ocasionado por un exceso de demanda; la recomendación lógica es aplicar políticas que la contraigan. En general la misma estrategia fue aplicada en todos los países deudores. En el caso mexicano al representar los déficits público y comercial (y en especial del déficit comercial manufacturero) los mayores *desequilibrios, su corrección bajo este enfoque,* limitó la posibilidad de instrumentar cualquier tipo de política activa. Estas estrategias responden a las recomendaciones de los organismos financieros internacionales para cualquier país que a partir de manifestar problemas en la balanza de pagos requieran de ayuda financiera.

Detrás de estas políticas recomendadas se encuentra la percepción de que la intervención gubernamental distorsiona el funcionamiento del mercado, por tanto, una vez restaurados los equilibrios fundamentales la operación más libre de los mercados permitirá un desarrollo sostenible en el largo plazo, además de eficiente. Este enfoque se ubicó como el dominante durante los años ochenta, en parte por las innegables ineficiencias en la participación del Estado en la economía en todos los países y, de otro lado, por la falta de respuestas de la visión intervencionista a la propia crisis.

De esta forma, en México se adoptó la visión (incorrecta o no) de que los desequilibrios público y externo, principalmente, eran los causantes de fondo de la crisis. Así, las dificultades económicas fueron atribuidas al mal desempeño de la política económica: el déficit público, en primer lugar, es resultado del incremento exagerado de los gastos públicos y de sus reducidos ingresos, el exceso de demanda que se genera presiona, junto con la baja competitividad de la producción nacional y la sobrevaluación del tipo de cambio, sobre el déficit externo. De otra parte, la inflación es ocasionada por las mismas presiones de la demanda y por el control de precios que desestimula la producción de algunos bienes y presiona luego, vía escasez, sobre los precios. Finalmente el desempleo se atribuye a una incorrecta (populista) política salarial, así como a la contracción de la demanda económica (Huerta, 1991: 127-128).

Los retos entre 1982-1983 sin duda no eran fáciles, se trataba de superar la emergencia económica inmediata, afrontar los compromisos externos e iniciar los cambios estructurales para "sentar las bases de un desarrollo sostenido", todo ello bajo un adverso contexto mundial.

De acuerdo a estas prioridades y a la concepción (diagnóstico) de los problemas se estableció:

1°. contraer el gasto público y la oferta monetaria para reducir la inflación y el déficit comercial;
2°. *liberar los precios,* tasa de interés y el tipo de cambio para crear condiciones de rentabilidad a la inversión, reducir el déficit público y el comercial, desestimular la fuga de capitales y corregir los desequilibrios del mercado financiero y del de factores productivos; y

[2] S=ahorro; I=inversión; X=exportaciones; M=importaciones; Y=ingreso; G=gasto.

3°. flexibilizar la política proteccionista para modernizar y reestructurar el aparato productivo.

A pesar de las restricciones, en materia de política industrial se delineó el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (Pronafice), 1984-1988. No obstante, a pesar de su muy precisa definición de objetivos e instrumentación, su implementación era difícil (sin considerar aquí la dificultad de la instrumentación en sí misma) por los compromisos del país con el exterior.

De esta manera, en el marco restrictivo que estableció el cumplimiento de los compromisos con el exterior, una estrategia como la planteada en el Pronafice lógicamente resultaba imposible de llevarse a cabo tan sólo por las restricciones financieras pero, sobre todo, y de ahí lo trascendental de este periodo, por las *restricciones conceptuales* de la política económica, es decir, por el cambio en la concepción teórica sobre las formas de intervención económica de las políticas públicas. Así, es debido principalmente a las condicionantes externas que la estrategia en materia industrial no sólo se ve suspendida para cumplir con el servicio de la deuda sino que en lo subsecuente queda subordinada a la concepción de cambio estructural de los organismos internacionales.

El balance del periodo inmediato a la crisis de 1982, parece apuntar a que efectivamente las presiones internacionales influyeron de forma determinante en el viraje de la política industrial. La estrategia "recomendada" desde el exterior ante las dificultades financieras del país resultó fundamental para el cambio en el patrón de desarrollo. A contuniación se intentará visualizar cuáles fueron los cambios en la política industrial mexicana.

b) Evolución práctica y conceptual de la política industrial, 1982-1988.

En el Pronafice, 1984-1988, se reconoce que "diversos obstáculos estructurales" han limitado el papel positivo de la industria sobre el resto de la economía; estos obstáculos se refieren a los crecientes desequilibrios de la balanza de pagos que condujeron a un estrangulamiento del sector externo y de esa forma se impidió un crecimiento autosostenido. A su vez este estrangulamiento se origina en la "desarticulación histórica" entre desarrollo industrial y comercio exterior, lo cual es causa de la estrategia de industrialización adoptada, así como de problemas estructurales del propio proceso industrial (Secofi, 1984: 37-38).

Asimismo se reconoce que la estrategia de industrialización comenzó a mostrar limitaciones desde los años setenta, manifestado en el crecimiento acelerado de las importaciones manufactureras necesarias para la producción, es decir, de bienes intermedios y de capital. La situación de la industria nacional además se vio agravada por un entorno internacional adverso con la caída de los precios de los productos primarios y la inestabilidad cambiaria, que finalmente terminaron en la devaluación y crisis de 1976.

Según este diagnóstico las causas que provocaron la crisis de 1982 fueron de tres tipos[3]: "macroeconómicas, estructurales y de concepción de la estrategia y la política sectorial. A estas condiciones internas se sumaron las externas relacionadas con la inestabilidad de la economía internacional" (*Secofi, 1984: 39*).

Las causas macroeconómicas se refieren al déficit de cuenta corriente, el incremento de la deuda externa, la recesión con inflación, el déficit público y el insuficiente ahorro interno; en lo internacional al alza de la tasa de interés y la caída de los precios y la demanda de petróleo.

Las razones estructurales se refieren a la relación desequilibrada entre el proceso de industrialización y el comercio exterior, debidas a la concepción parcial de la estrategia de desarrollo y la aplicación inadecuada de políticas. Se argumentó, por un lado que la concepción de la estrategia de desarrollo resultó parcial porque no consideró la articulación de la planta productiva y, en cambio, concentró sus esfuerzos en producir bienes de consumo -desvinculación sectorial-; asimismo se fomentó indiscriminadamente la sustitución de bienes de consumo y algunos intermedios descuidando la de bienes de capital y; se descuidó el estímulo selectivo a la oferta productiva como condición para una integración eficiente.

Por otra parte, la aplicación inadecuada de políticas se refiere al proteccionismo excesivo, permanente y sin selectividad en base a ventajas comparativas dinámicas; excesivo reglamentismo; fallas en el diseño y aplicación macroeconómica; políticas insuficientes en materia de subsidios y estímulos fiscales que promuevan el desarrollo tecnológico, la normalización, la capacitación de recursos humanos, el control de precios y la localización industrial descentralizada.

En el papel hay poco que criticar o refutar al Pronafice, el plan tuvo una concepción amplia tanto de los problemas como de las soluciones, su propósito fundamental era inmejorable: convertir a México en una potencia industrial intermedia hacia el año 2000. Se plantearon tres objetivos eje:

1. La industrialización eficiente y competitiva para lograr un crecimiento autosostenido, a través de un desarrollo nacional con autodeterminación tecnológica y que aprovechara toda la planta industrial.

[3] Existen otras versiones más críticas sobre el origen de la crisis de 1982; por ejemplo, para Huerta (1991) la crisis financiera de 1982 (manifestada en la incapacidad de pagar los intereses de la deuda, efecto aparentemente originado por de la baja de los precios del petróleo) no es más que una manifestación de la crisis estructural de la economía mexicana en su conjunto y, en particular, de su sector manufacturero; dicha crisis estructural se refiere a la desarticulación entre sectores manufactureros, baja productividad, escasa producción de bienes de capital, insuficiencia para financiar las importaciones, y otras situaciones generadas en el proceso de acumulación industrial. En esencia esta visión crítica es coincidente con el diagnóstico oficial, aunque ha colocado mayor énfasis en las desarticulaciones sectoriales de la industria que generan problemas subsecuentes en los mediano y largo plazos.

2. El desarrollo industrial bajo el liderazgo nacional, para lograr la descentralización de las actividades industriales y el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos.
3. La distribución más igualitaria del ingreso, mediante la generación creciente y sostenida de empleos y la mayor producción de satisfactores básicos.

Para ello se planteó la *estrategia de cambio estructural*, ésta se definió en dos etapas: la primera de reordenación económica (con el Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo) y la segunda, de 1985 a 1988 partía de la recuperación y pretendía iniciar un crecimiento autosostenido con mayor equilibrio en la balanza comercial (Pronafice, 1984: 89). La instrumentación de esta estrategia resultó igualmente amplia y compleja.

La estrategia de cambio estructural se definió en base a la resolución de las principales limitaciones al desarrollo del sector industrial, así se definieron las siguientes áreas de acción:

1. *El patrón de industrialización y especialización en el comercio exterior*, donde se definieron las ramas a impulsar de manera selectiva. Se definieron tres tipos de sectores: *i*) SIE (sector industrial endógeno): consolidación y ampliación integrando cadenas productivas de bienes básicos e insumos de amplia difusión; *ii*) SIEX (sector industrial exportador): incorpora actividades con potencial exportador presente o futuro, y *iii*) SESI (sector industrial sustitutivo de importaciones): sustitución selectiva de insumos de amplia difusión y bienes de capital para complementar cadenas productivas.
2. *El nuevo patrón tecnológico*. Con lo que se pretendía fomentar el desarrollo tecnológico dentro de la planta productiva.
3. *La racionalización de la organización industrial*. Aludiendo a la necesidad de lograr una mayor articulación y eficiencia en la planta industrial, se propuso fomentar de la subcontratación y a las economías de escala, regulando prácticas oligopólicas.
4. *La localización industrial*. Con lo que se pretendió desconcentrar la industria de las tres principales áreas metropolitanas: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.
5. *La economía mixta de mercado con planeación democrática y rectoría del Estado*. Bajo la cual la premisa era mantener a la industria bajo el liderazgo nacional.

Como se puede observar en las áreas de acción delineadas, uno de los rasgos más destacados del Pronafice es que en varios aspectos estableció niveles de especificidad únicos en cualquier plan de fomento industrial. Los principales se refieren a la definición de *i*) sectores prioritarios, *ii*) tecnologías y *iii*) regiones; con ello se estableció en su horizonte de planeación objetivos y metas, deseables cuando menos. El mayor nivel de concreción de la estrategia se dio en los Programas Integrales de Desarrollo Industrial y Comercial (PIDIC's).

Asimismo. con la finalidad de saber a qué ramas dar prioridad el Pronafice (1984: 83 y ss.) clasificó a la industria nacional en "tres grupos de actividades claramente diferenciables en términos de su relación con el comercio exterior, del destino de sus productos, de su

dinamismo y de su incidencia sobre otras actividades económicas", estos grupos son: sector industrial endógeno (SIE), sector industrial exportador (SIEX) y sector industrial sustitutivo de importaciones (SESI). En base a dichos grupos se clasificaron las ramas manufactureras, con lo cual se estableció, primero, un orden de prioridad y, en segundo término, una prioridad locacional. Asimismo, se definieron tasas de crecimiento tentativas para el agregado de los tres grupos.

En cuanto a la concepción de la estrategia de desarrollo lo más notable es la aceptación de la vigencia de la sustitución de importaciones; entonces se decía que "la estrategia rechaza el equivocado dilema entre crecimiento hacia adentro, a través de la sustitución de importaciones, o crecimiento hacia afuera mediante el impulso a exportaciones. Al fortalecer los sectores endógeno y exportador mediante la sustitución selectiva de importaciones, se persigue un desarrollo integral del sector industrial en estrecha vinculación con el comercio exterior" (Secofi, 1984: 87). Tal argumentación refleja la todavía poca presencia en los grupos hacedores de la política industrial del pensamiento (neo)liberal; en estos años (1983-1984), a pesar de la estrategia delineada en la Carta de Intención del FMI, apenas se empieza a transitar hacia una nueva forma de concebir teóricamente los problemas y sus soluciones. Resultaría interesante plantear, como una cuestión de vigencia actual, si existe la posibilidad de implementar una estrategia como la planteada en aquellos años, es decir, *inmune a esos "equivocados dilemas"*.

Ya en el terreno práctico la política industrial fue muy diferente a la planteada en el Pronafice, esta pasó de ser una planeación (indicativa) de mediano y largo plazos -ya que incluía perspectivas hasta el año 2000- con un específico diseño sectorial, a un resumen de estímulos inducidos por medio de la competencia externa. Del amplio conjunto de objetivos más o menos concretos se pasó (por las restricciones externas y por el cambio en la concepción de la política económica e industrial) al menos preciso objetivo de la "conversión industrial"[4], proceso adoptado en forma genérica en todas la economía.

No obstante, la misma conversión industrial tampoco fue emprendida de forma adecuada. Mientras en otros países el gobierno desempeñaba un papel crucial en la creación de las condiciones internas para facilitar un ajuste exitoso, a través de la instrumentación de un conjunto de políticas idóneas y de la adecuación de su tamaño y de la naturaleza de su participación (Ibafín, 1988b), en México, nuevamente, a pesar de que oficialmente se sostenía la rectoría económica del Estado, en la realidad éste se abocó a reducir su participación en la actividad económica (reduciendo su gasto y privatizando las empresas públicas); con el pasar de los años se argumentaría que esta tendencia obedecía a las exigencias de un nuevo orden internacional más liberal.

[4] Conversión industrial es un proceso definido como: la adaptación y ajuste de las industrias a los cambios tecnológicos, a los procesos productivos modernos y a las variaciones de los precios relativos de los insumos, todo para adaptar la economía a la competencia internacional. Es un proceso que abarca desde el entorno político y macroeconómico en que opera la industria, hasta el desempeño de las propias empresas a través de la introducción de nuevos productos, la reorganización de la estructura de producción, de la adopción de nuevos procesos y las formas de organización y del readiestramiento de la fuerza laboral. (Ibafín, 1988b:10).

Aunque la conversión industrial es un proceso que por sus características (la conversión industrial es un proceso que no podía -ni puede- realizarse de manera selectiva -por sectores o por empresas- sino por productos y por líneas de productos) los encargados de llevarlo a cabo deben ser las propias empresas y no personas o instituciones desvinculadas del proceso productivo, el gobierno debe desempeñar un papel importante en dicho proceso. El papel del gobierno es importante en al menos tres aspectos: *i*) la creación de condiciones macroeconómicas, *ii*) la construcción de infraestructura física y humana, y *iii*) a través de las empresas públicas (Ibafin, 1988b: 112). Empero, en el caso mexicano el gobierno se ha concentrado desde los años ochenta en proveer la primera condición, delegando a las fuerzas del mercado, que no actúan siempre en ese sentido, la provisión de las otras dos.

Las recomendaciones de cambio estructural de los organismos internacionales se enfocaron casi exclusivamente al objetivo de liberalización comercial, que en esta primera etapa perseguía la racionalización y flexibilización de la política proteccionista. El objetivo de liberar la economía, no explícito en el Pronafice, se vio acelerado en 1985 por dos razones principales; por un lado, buscando controlar en el corto plazo las presiones inflacionarias y, por otro, se intentaba en el mediano y largo plazos estimular la competitividad, productividad, así como la modernización de la industria nacional por medio de inducir una mayor competencia.

Ahora bien, *es injusto señalar que el cambio en la estrategia de desarrollo industrial se* debió exclusivamente a las presiones externas, es necesario apuntar que desde finales de los setenta se venían haciendo cada vez más evidentes las carencias competitivas de la industria nacional (precios altos, baja calidad de los productos, industrias oligopólicas, baja eficiencia, baja productividad, entre otras), así como los desequilibrios macroeconómicos provocados por la prolongada política expansiva.

Mientras tanto, en la economía mundial avanzaban variados fenómenos que conformarían una estructura más competitiva y, por lo tanto, exigirían nuevas adaptaciones de para de empresas o naciones para aprovechar las oportunidades de desarrollo o simplemente para no quedar rezagados. Ante estos cambios, comprendidos en los conceptos de globalización y de revolución tecnológica, se confirmó cada vez más la urgencia de transformar el perfil competitivo de la industria mexicana, no sólo por estas mutaciones exógenas, de los que no es ajena ninguna economía, sino porque se hizo indispensable como nunca vincularse directamente con el resto del mundo en los mercados externo y ser competitivo en el propio interno.

De esta forma, sería incorrecto sostener que el viraje de la política económica e industrial nacionales fueron únicamente originados por las presiones del exterior; las condiciones productivas internas también constituyen una poderosa razón para emprender el cambio estructural de la economía y la industria. Asimismo, las condiciones impuestas por los organismos internacionales desde inicios de los ochenta no carecen de fundamento en una macroeconomía como la mexicana de esos años y no sólo son válidas para asegurar

condiciones de pago (si bien ese fue su objetivo primario y de corto plazo). Desde cualquier punto de vista teórico es inviable que una economía opere con un déficit público del 17% del PIB; así como tampoco resulta sostenible en el largo plazo una planta industrial que no financia sus propias importaciones, sobre todo cuando el creciente déficit comercial que genera es solventado por endeudamiento externo de cada vez menor plazo. Ambas situaciones llegaron a un punto límite en México durante 1982.

c) Balance de la política industrial.

En la práctica la estrategia implementada para inducir el cambio estructural en la industria mexicana durante el sexenio 1982-1988 prácticamente se limitó a la flexibilización comercial, al tiempo que toda tipo de políticas promocionales se redujeron casi únicamente al estímulo de las exportaciones (PITEX, ALTEX, PROFIEX, etc.).

No cabe duda que la apertura comercial a través de una mayor competencia genera ganancias para la economía en su conjunto, por su estímulo a la mayor eficiencia productiva, por el conocimiento de las "mejores prácticas" internacionales, etc.; en suma, el argumento de que la competencia (mercados de competencia perfecta) genera ganancias para la economía no está en discusión aunque su aplicación práctica -donde ya no se cumplen los supuestos básicos- no resulta exitosa como predice la teoría, más aún en países donde los diferenciales entre sectores son enormes.

No obstante, es casi un consenso que el proceso de liberalización se realizó de manera indiscriminada porque expuso a las mismas presiones competitivas a toda la industria por igual; lo mismo a empresas oligopólicas con la capacidad financiera, productiva y comercial para adaptarse más eficientemente a los cambios, que a las industrias pequeñas y medianas con mucho menor margen de maniobra; asimismo se expuso a sectores con un añejo atraso tecnológico y productivo exigiéndoles una adaptación más intensa y desigual con otros sectores en situación de poseer la capacidad tecnológica o de adquirirla y; por último, dicha liberalización se realizó sin considerar el estímulo a sectores prioritarios de importancia crucial para cualquier país (los casos van desde el cultivo de ciertos productos alimenticios hasta las industrias de alta tecnología). En resumen, la apertura comercial no consideró los heterogéneos niveles de productividad y competitividad entre sectores de los cuales, vale decir, era sabedor el gobierno tal como demuestra la distinción sectorial del Pronafice.

De tal forma, el proceso de apertura exigía de la planta productiva una gran capacidad y flexibilidad para reestructurarse, para realizar la llamada conversión industrial; claro está que con o sin apertura algunas empresas desaparecerían y otras se adaptarían exitosamente, en estos casos la liberalización simplemente aceleró las tendencias de un proceso "natural" de mercado. Empero, para que dicho proceso pudiera considerarse exitoso el resultado general para la industria debería ser una mayor capacidad competitiva y, además, con perspectivas de incrementarse en el largo plazo. Lo que es claro es que hasta 1988, donde

puede marcarse por concluida una primera fase del proceso de apertura, la planta industrial distaba mucho de mostrar las características de competitividad que suponían las políticas liberalizadoras; por supuesto el cambio estructural que la apertura económica implicaba necesita de un largo periodo de maduración, pero aún así hasta 1996 con todo y las alentadoras cifras de exportaciones (en tasas de incremento y en ventas brutas) han persisto y hasta agravado los problemas de desarticulación sectorial (y por tanto de heterogeneidad y escasa sustentabilidad del crecimiento en el largo plazo), por no referirse aquí a los resultados de la balanza de pagos en 1994.

Para justificar las políticas de apertura se argumentó que las tendencias mundiales apuntaban, por un lado, hacia la liberalización de los flujos comerciales y, por otro, hacia la aplicación de políticas generales (horizontales), no discriminatorias entre empresas o sectores, además de que las prácticas selectivas habían demostrado ya su inviabilidad. Sin embargo, no se dijo que dentro de las mismas tendencias mundiales existían las acciones directas de los gobiernos para promover y apoyar el cambio, tales como: la adaptación tecnológica, el apoyo y fomento a las pequeñas y medianas empresas e incluso, en algunos países, el rescate a las industrias en declive aún era considerado casi como una obligación de los gobiernos.

Sin duda, la construcción de una industria competitiva, sobre todo en el ámbito mundial, es un proceso de largo alcance. Aspe (1993), por ejemplo, señala que en los años setenta México pudo optar por continuar con su estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones o cambiar la misma hacia la promoción de exportaciones, el país optó por la primera opción con las consecuencias conocidas. De manera análoga, a mediados de los años ochenta se tenían por lo menos dos opciones para integrarse a la economía mundial: la primera, consistía en permitir simplemente que la competencia externa obligara a llevar a cabo la transformación productiva y, la segunda, aprovechar la competencia exterior para construir una planta industrial internacionalmente competitiva. La diferencia entre ambas parece de semántica pero en realidad tiene profundas implicaciones, "una política industrial moderna, apropiada para esta época permitiría construir, *gradualmente*, una estructura industrial capaz de competir internacionalmente, a la vez que generar empleos y riqueza internamente" (Ibafin, 1988a: 41; subrayado propio, AJNV).

En resumen, los años ochenta es un periodo eminentemente de ajustes; ajustes que en el proceso de desarrollo de la economía y la industria son una característica normal y permanente. Los reacomodos de la economía nacional en esos años son producto de una transformación de fondo de la actividad económica mundial iniciada desde los años setenta, la cual se caracteriza por la internacionalización, la interdependencia y, en suma, por la globalización.

Sin lugar a dudas ningún país puede abstraerse del entorno mundial, de hecho "todo país tiene que concebir y estructurar su política industrial con una estrecha y cuidadosa

comprensión de la evolución del mundo exterior y en relación a los mercados internacionales" (Ibafin, 1988a: 41).

Ante este nuevo contexto mundial las carencias estructurales de la industria mexicana se hicieron cada vez más manifiestas, cualesquieran que hallan sido las causas de fondo de la crisis de 1982. Es justo señalar que la política industrial prevaleciente desde por lo menos los años cuarenta se fue desgastando hasta incluso entorpecer el proceso de industrialización que buscaba impulsar. De tal forma, en lo referente a la política industrial la falta de competitividad evidenciada en los años ochenta se debe a la "carencia de una visión de largo plazo que se tradujera en programas operativos concretos, carencia de congruencia y continuidad en decisiones, planes y programas, proteccionismo indiscriminado y estático, discrecionalidad burocrática en materia de permisos de importación, canalización del gasto público a la adquisición y creación de empresas productivas" (Ibafin, 1988a: 39). En suma, el cambio en el patrón de desarrollo industrial resultaba incuestionable y este cambio debía darse atendiendo a las tendencias mundiales en materia productiva, comercial y tecnológica.

Ahora bien, la estrategia oficial para el cambio estructural planteada en el Pronafice tiene pocos cuestionamientos en el papel; sin embargo, cuando se considera que esta política y, sobre todo, el conjunto de la política económica fue condicionada por las restricciones externas tanto por la propia evolución de la economía mundial como por -y principalmente- los organismos internacionales, lo menos que puede señalarse es que *las condicionantes para el cambio de política industrial y de estrategia de desarrollo en general son tanto internas como externas.*

En estos años de la década de los ochenta se comienza a perfilar un modelo de desarrollo, más orientado hacia el mercado externo y, por ende, con un mayor énfasis en la competitividad. En el corot plazo las acciones directas se tradujeron casi exclusivamente en el fomento de las exportaciones no petroleras (por las condicionantes ya señaladas); los primeros resultados de la liberalización comercial y la privatización hasta 1988 no apuntaban hacia la construcción de una industria más competitiva que contribuyera a renovar el crecimiento sobre bases sostenidas, tal como era el propósito de las estimaciones oficiales.

El papel de la apertura comercial tenía dos propósitos: por un lado, estimular la modernización industrial y, por otro, obtener divisas para financiar el propio déficit industrial y, sobre todo, para cubrir el pago del servicio de la deuda. A la postre, el logro más significativo de la política industrial se refiere al desempeño exportador: el crecimiento medio anual de las exportaciones manufactureras entre 1982-1987 fue de 26.8%, lo cual generó un superávit en la balanza comercial de 55 mil millones de dólares (mmd); al mismo tiempo la participación de las exportaciones no petroleras en el total pasó del 22.4% al 58.2%.

El resto de los "avances" señalados en las evaluaciones oficiales (Secofi, 1988 a y b) se refieren explícitamente a "algunas ramas"; incluso del grupo de industrias con mejor desempeño (autopartes, textil y confección, cuero y calzado, electrodomésticos y agroindustria) la mayoría sólo contaba con "expectativas de crecimiento". En rigor, únicamente la industria de autopartes había mostrado una destacable evolución exportadora, mientras que otros objetivos como la desconcentración regional y el desarrollo tecnológico fueron prácticamente olvidados.

Con mucho, los objetivos de Pronafice quedaron rebasados por las restricciones externas, tanto financieras y macroeconómicas, como conceptuales e ideológicas. Al final del sexenio las evaluaciones, en general, (Secofi, 1988 a y b) resultaban ser muy optimistas, señalando pocas cifras concretas y sobrestimando los avances obtenidos; a pesar de ello no podían ocultar los rezagos persistentes. Si se podía hablar de algunos resultados positivos en materia de exportación (por su crecimiento y mayor participación de las manufacturas), era innegable el material abandono de las políticas de modernización tecnológica y relocalización industrial. De esta manera, el balance hasta 1988 no resulta favorable a la política industrial implementada.

La llamada modernización industrial plasmada principalmente en el cambio estructural y favorable evolución de las exportaciones no petroleras, difícilmente es el reflejo de una competitividad generalizada y sostenible; el verdadero cambio industrial sólo ocurrió en algunas industrias y, aún más, en algunas empresas. Lo que sí se alteró profundamente fue la estructura de la economía mexicana, las expectativas de los agentes y se planteó un esquema de crecimiento radicalmente diferente al anterior. La consolidación del nuevo modelo y una evaluación más profunda de sus resultados sólo sería posible con el paso del tiempo. A continuación se realiza una revisión al respecto.

2. Consolidación de la Nueva Política Industrial, 1988-1996.

a) El diagnóstico de la situación del sector industrial.

En el periodo de 1989-1996 se consolidan con claridad los rasgos liberales de la *nueva política industrial* mexicana; es en estos años cuando explícitamente el gobierno abandona los criterios de intervención directa sustituyéndolos por políticas horizontales o generales. A partir de 1988 la premisa es el indiscutible, pero también impreciso, objetivo de la "modernización", entendida como el logro de mayor eficiencia y productividad en el sector industrial, así como en la economía en general para adquirir capacidad de competir en los mercados externos (competitividad).

Entre 1989-1994 se profundizaron varias reformas que resultarían fundamentales para conformar una nueva estructura económica; en la práctica y con el afán de no provocar

distorsiones en el mecanismo de mercado con intervenciones directas, estas reformas constituyeron la verdadera política industrial. Las reformas estructurales más importantes que incidieron directamente sobre el conjunto de la economía son la liberalización comercial, la privatización y la desregulación; con ellas se buscó que los mecanismos de mercado indujeran los incentivos para la modernización del aparato productivo, es decir, que fueran los agentes privados quienes a través de sus decisiones de inversión, producción, empleo, etc., impulsaran un crecimiento sano en la economía.

De tal forma, en la visión oficial, el desempeño eficiente de cada una de las actividades económicas pasa a depender o a ser una consecuencia natural del funcionamiento competitivo de los mercados.

En lo que se refiere a la planeación industrial se emitió el Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior (Pronamice), 1990-1994, en él se señalan los principales problemas que persisten en la industria: excesiva regulación, incipiente desarrollo tecnológico, concentración regional e insuficiente nivel de inversión, así como las prácticas proteccionistas de otros países. Igualmente se plantea ya explícitamente que debe ser el mercado, y no el Estado, quien se encargue de asignar los recursos hacia sus usos más eficientes; el Estado sólo desempeñará en adelante el importante papel de eliminar obstáculos al funcionamiento del propio mercado (a través de las reformas estructurales) y brindar algunos apoyos neutrales. En este sentido, el plan de política industrial constituye una declaración formal del nuevo rol pasivo del Estado, una declaración que contribuye a la formación de un ambiente de certidumbre en el mercado más que una delineación de las acciones concretas o directas.

Entonces la política intervencionista es señalada como el origen de los problemas económicos. En lo que se refiere a la política industrial, precisamente los instrumentos que habían servido para impulsar la industrialización hasta el pasado inmediato (subsidios, créditos preferenciales y proteccionismo, entre otros), a raíz de la crisis de 1982 se convierten en instrumentos inutilizables porque se oponen con el esquema conceptual de la nueva política económica.

De esta manera, el Pronamice establece una notable diferencia con su antecesor; el documento es sumamente concreto, señala los rasgos y los problemas así como la estrategia y objetivos a seguir de manera sucinta, sin explicaciones detalladas ni profundas. Esta característica presenta dos caras: por un lado, el grado de concreción facilita en mucho la clara delimitación de la estrategia, contribuyendo a conformar el ambiente de certidumbre señalado; sin embargo, por otro lado, lleva a omitir algunos aspectos importantes de la industria a nivel sectorial y, sobre todo, no se compromete a acciones directas (es decir, a medidas que vayan más allás de la desregulación y la liberalización). Lo cierto es que la sencillez del documento está acorde con la filosofía liberal que imperó durante este periodo.

En el diagnóstico realizado de la industria se reconocen mejoras en la eficiencia y en la productividad a raíz de la competencia exterior inducida por la apertura económica; no

obstante se señalan los problemas más importantes que entorpecen la modernización industrial, ellos son: el insuficiente nivel de inversión derivado de una reducción de la demanda así como de la incertidumbre en la evolución del costo del capital (empero no se evalúa el impacto que tuvo en ambos las políticas de ajuste económico); la baja absorción de empleo de parte del sector manufacturero (la que en parte se vio atenuada por el crecimiento en la industria maquiladora); las excesivas regulaciones de todo tipo que impiden el desarrollo de las actividades económicas (lo que de paso evidencia el escaso avance que se tuvo en ese sentido durante el sexenio de Miguel de la Madrid con la "simplificación administrativa"); el incipiente desarrollo tecnológico; las deficiencias en la normalización integral; la elevada concentración regional e inadecuada infraestructura; los obstáculos al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas y; los diversos obstáculos al comercio exterior (Secofi, 1990: 13-22).

Para la resolución de estas deficiencias se plantearon las reformas estructurales referidas y algunos estímulos de tipo neutral. Es a partir de 1989 que se ha definido de manera oficial una visión liberal de la economía. Dicha visión liberal resulta diametralmente distinta a la planeación industrial prevaleciente hasta el periodo inmediato anterior, lo cual en buena parte fue ocasionado por los magros resultados de la política planificadora e intervencionista.

Así, en la formulación del Pronamice subyace la concepción de que el gobierno ya no debe ejercer acciones interventoras por las ineficiencias comprobadas en el largo periodo activista; dichas ineficiencias se refieren tanto a la compleja coordinación interna del propio gobierno y la excesiva regulación (necesarias para instrumentar estímulos), como en las distorsiones creadas en la estructura económica por las acciones selectivas (ineficiencias de la oferta, sesgo antiexpotador, proteccionismo a industrias oligopólicas, etc.).

A partir de entonces, como se dijo, se ha buscado que los mecanismos de mercado sean los encargados de conducir a la economía, tanto en su reestructuración como en su modernización. De acuerdo a las profundas distorsiones en el sector productivo -coincidentes con el periodo interventor- el esquema de desregulación, liberalización, estabilidad macroeconómica y no intervención parece lógico y consistente; de forma tal que, en primera instancia, parece que efectivamente la nueva política industrial responde a la crisis y a la incapacidad de resolverla (y tal vez su agravamiento) mediante políticas directas.

El desenvolvimiento del programa y sobre todo del aparato industrial dará elementos para evaluar esta nueva concepción de la política industrial y económica.

b) Los objetivos y la práctica del Pronamice.

Para corregir los obstáculos citados se propuso a la llamada estrategia de "modernización industrial y del comercio exterior" como la base fundamental para alcanzar los objetivos del Pronamice, estos objetivos eran:

1. El crecimiento de la industria nacional mediante el fortalecimiento de un sector exportador con altos niveles de competitividad.
2. Lograr un desarrollo industrial más equilibrado con una adecuada utilización regional de los recursos.
3. Promoción y defensa de los intereses comerciales de México en el exterior.
4. Creación de empleos más productivos e incremento del bienestar de los consumidores

Cuando se observan estos objetivos de inmediato es notorio que otras premisas que figuraban en primer plano en los planes industriales del pasado (que además no fueron conseguidas), como el desarrollo tecnológico y la relocalización industrial, ya no se hallaban explícitamente en el programa. Es decir, premisas antes consideradas fundamentales para el desarrollo económico fueron desplazadas a un segundo término. Estos figuraban como elementos necesarios para alcanzar la modernización industrial pero, por lo tanto, como un resultado de las decisiones de los agentes privados al buscar hacer más eficientes sus procesos productivos ante la competencia, es decir, se concebían como un resultado de la acción de las fuerzas del mercado al buscar incrementar la competitividad.

Por otra parte, por sí solos los objetivos de este programa son sumamente ambiguos, lo cual dificulta el cumplimiento y la evaluación en base a metas específicas; aún más, la pobre instrumentación para acceder a ellos, que a lo largo del periodo aconteció, hace parecer que estos son más bien declarativos y, en ese sentido, aparentan ser más parte de una retórica.

De cualquier forma, el Pronamice también propuso varias líneas de acción para alcanzar estos objetivos, las cuales pueden ser resumidas en:

a) Concertación de la estructura industrial y programas sectoriales, es decir, se propone que con base en las ventajas comparativas del país, los sectores más dinámicos y rentables sean quienes encabecen el desarrollo industrial y que las decisiones sean tomadas por los individuos y las empresas; ya no serán programas específicos del gobierno los que impulsen el desarrollo, ahora deberá ser un mecanismo de concertación. Con el avance del programa las decisiones sobre el desarrollo de la industria efectivamente recayeron en los agentes privados pero sobre todo en aquellos que tenían la capacidad para hacerlo.
b) Perfeccionamiento de la apertura comercial y promoción de las exportaciones. La apertura comercial incluía desde profundizar en la liberalización hasta medidas contra prácticas desleales en el comercio internacional; es de señalar que aún bajo el esquema de no intervención la mayor parte de los incentivos otorgados en el periodo 1988-1994 se dirigieron a la exportación, el objetivo era crear una "cultura exportadora". Con mucho, es

en esta política donde se presentaron los mayores (y quizá únicos) avances del programa de política industrial.

c) Promoción de la industria maquiladora y de franjas fronterizas y zonas libres; dado el planteamiento de aprovechar las ventajas comparativas nacionales la promoción de la industria maquiladora cobra especial importancia por el bajo costo del trabajo en México. En los renglones de empleo, producción y exportación del sector maquilador también se registraron importantes avances.

d) Desregulación, como parte fundamental de la estrategia económica en su conjunto se planteó eliminar todos los trámites que entorpecieran el desenvolvimiento de las actividades económicas; este es un proceso que por su complejidad no comenzó ni terminó con el Pronamice.

e) Desarrollo tecnológico y capacitación de los recursos humanos; como requisito indispensable para elevar la productividad y la capacidad de competir en los mercados externos se propuso estimular el desarrollo de la tecnología y la capacitación; en realidad pocas fueron las acciones concretas emprendidas para tal fin.

f) Desconcentración regional de la industria, en el plan se propuso la redefinición geográfica de la industria con zonas de crecimiento controlado, ordenado y de prioridad industrial; acciones concretas que dieran forma a la política nunca se emprendieron, quizá porque en estricto sentido contradecían a la premisa de no intervención.

g) Normalización y calidad, análogamente a la promoción de la exportación se propuso alentar una "cultura de calidad total" como complemento indispensable de una amplia difusión de normas; tal vez por ser una política neutral y de relativamente sencilla aplicación se emprendieron varias medidas al respecto e incluso se elevaron al rango de instituciones (Normas Oficiales Mexicanas, Centro Nacional de Metrología, etc.).

h) Fomento de las micro, pequeña y mediana industrias, a través de la simplificación de trámites y del fomento de la integración entre pequeñas unidades industriales se pretendió estimular el desarrollo de este sector; sus escasos resultados son muestra del alcance de la política en general.

Una de las críticas más evidentes hacia el Pronamice es que a pesar de tener delimitados claramente sus líneas de acción (a diferencia de sus objetivos) no existió un orden en ellos, es decir, no se establecieron prioridades, lo cual lleva a pensar una vez más en un planteamiento retórico. Ya en la práctica -y no sólo en el documento- muchos de los objetivos y de las líneas de acción tuvieron avances poco significativos; al final del sexenio se vería que muchos de ellos serían más declarativos que reales.

Es así que, en realidad *la política industrial consistió en las grandes reformas de cambio estructural*, es decir, en la liberalización, la desregulación, la privatización, y la estabilidad macroeconómica como condición primaria (Serra, 1994; Clavijo, 1994). Bajo esa orientación que privilegiaba a dichas reformas estructurales, el Pronamice se sustentó antes que nada en la permanencia de la estabilidad macroeconómica para emprender cualquier acción.

Entre 1989-1994 cualquier premisa quedó supeditada a la conservación del equilibrio general de la economía, entendido éste como el equilibrio en las cuentas del gobierno (para lo cual se implementó la reforma de las finanzas públicas), el control de la inflación y del deslizamiento controlado (concertado) del tipo de cambio, principalmente.

Mientras que, en segundo lugar, se persiguió como objetivo la apertura comercial; esta avanzó primeramente con la baja unilateral de aranceles así como su homogeneización (es decir, la menor dispersión entre tasas arancelarias) y, posteriormente, se establecieron acuerdos comerciales internacionales, el más importante por supuesto es el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte. Desde nuestro punto de vista lo trascendental de la liberalización económica es que ella fungió a la vez como *objetivo* de política y como *instrumento* para inducir mayor competitividad al aparato productivo, es decir, por sí misma la liberalización constituía un fin pero a la vez, también, un medio para coadyuvar en otros objetivos de política económica.

En resumen, revisando la evolución de las acciones del gobierno en el sexenio 1988-1994 resulta evidente que las prioridades fundamentales del programa económico fueron la estabilidad y la apertura.

De igual forma, además de estos objetivos primarios, la estrategia económica general se planteó consolidar otras reformas de carácter estructural, ellas son: la desregulación económica y la privatización. En materia de desregulación se emprendieron alrededor de 300 medidas específicas en varios ámbitos de la actividad económica (ver anexo de Serra, 1994), que van desde la simplificación de trámites administrativos hasta el cambio en algunas legislaciones; todas ellas dirigidas a no entorpecer el libre accionar de los agentes del mercado y, por esta vía, facilitar el incremento de la productividad y la reestructuración competitiva de la economía.

Asimismo, el Estado se propuso retirarse de la intervención directa en la actividad económica, es decir, dejar de ser productor y, al mismo tiempo, delegar esta función al sector privado para concentrarse en las funciones de apoyo. De esta manera se profundizó el proceso de privatizaciones iniciado desde el sexenio anterior; para 1994 la mayor parte de las empresas y los sectores más importantes (telecomunicaciones, bancos, etc.) ya habían pasado a manos de la iniciativa privada.

La premisa fundamental para emprender estas medidas liberales plantea que el papel del Estado es el de realizar las reformas necesarias y retirarse de la actividad económica, dejando al sector privado la tarea de aumentar la competitividad y llevar a cabo la modernización. Uno de los argumentos con mayor frecuencia citados por los representantes gubernamentales entre 1988-1994 sostenía que el cambio de una industria protegida y orientada al mercado interno hacia una abierta y orientada al mercado externo exigía el retiro del Estado de la actividad económica y, en consecuencia, el mayor peso del sector privado convirtiéndose éste en el motor del desarrollo. En un contexto más general la política industrial, así como toda la estrategia de desarrollo, se propuso desmantelar el

Estado "propietario" y sustituirlo por un Estado "solidario" y "promotor" (Méndez, 1997: 53).

Es evidente que la perspectiva teórica sobre la cual descansa toda la estrategia de cambio estructural es el llamado neoliberalismo[5], el cual en esencia consiste en la coincidencia de opiniones teórico-empíricas sobre lo ineficiente que resulta la acción estatal en la economía y, por el contrario, lo eficiente de la libre acción del mercado. Como se revisó en el Marco Teórico del trabajo esta aceptación ideológica se debe a la carencia de la perspectiva interventora para responder a la crisis y a los propios excesos e ineficiencias inherentes a ella.

Lo cierto es que en el ejercicio de la estrategia de modernización, la apertura comercial fue establecida como el objetivo primario de toda la estrategia, es decir, la nueva política comercial (de liberalización) marcó la pauta para las acciones concretas en la industria. En un marco de menores restricciones a los flujos comerciales y financieros del exterior la regla era evitar toda intervención. Debe anotarse que esta instrumentación de política (que da mayor libertad a los agentes privados y retira al Estado de la actividad económica) es congruente entre sí; sin embargo, poco (o nada) tiene que ver algunas experiencias internacionales a las cuales se apelaba (las del Sudeste Asiático, en concreto) para justificar las políticas liberalizadoras. Por lo general, otras experiencias presentan una alta tasa de protección efectiva -con promoción de la competencia en el mercado doméstico- durante un largo periodo de maduración industrial interna y una liberalización gradual que empieza por los sectores competitivos en el mercado mundial hasta concluir con los rezagados.

No obstante, además de concentrarse en proveer un entorno macroeconómico estable, propicio para el incremento de la competitividad, y de emprender las reformas estructurales, el gobierno aún contó con un margen de maniobra suficiente para realizar algunas acciones de carácter más directo -por supuesto lejos de las políticas interventoras "del pasado". Así, a la par de las reformas estructurales y del retiro del Estado de la actividad económica se fortalecieron las acciones promocionales específicas; se sostuvo que ciertas industrias por su importancia en distintos ámbitos aún debían recibir asistencia gubernamental en materia de incentivos y regulaciones.

Durante 1982-1988 se habían establecido los Programas Integrales de Desarrollo Industrial y Comercial (PIDIC's) para apoyar a las industrias con dificultades; empero, las condiciones macroeconómicas, externas y aún regulatorias limitaron la realización de estos programas. "La inflación, la caída de la demanda interna, la excesiva orientación al mercado interno, la complejidad de las regulaciones, así como la baja de los precios

[5] Pese a que el término "neoliberalismo" tuvo gran aceptación desde la segunda mitad de los años ochenta en México (y desde los setenta en las experiencias sudamericanas), sobre todo en los últimos años algunos investigadores han propuesto denominar a este tipo de políticas como "fondomonetarismo", ya que argumentan que el llamado "neoliberalismo" (además de parecer un calificativo peyorativo) no forma un cuerpo teórico acabado, sino que más bien consiste en un conjunto de ciertas medidas uniformes recomendadas por el FMI para asegurar las condiciones de pago de los países deudores.

internacionales del petróleo, la apreciación del tipo de cambio y el servicio de la deuda externa constituyeron un entorno desfavorable" (Clavijo, 1994: 139), además de las restricciones impuestas por las políticas restrictivas del gasto y la demanda.

Para 1989-1994 las acciones promocionales se dirigieron no tanto hacia sectores específicos sino más bien a ciertos tópicos considerados importantes para incrementar la competitividad internacional: a) fomentar el liderazgo del sector privado y de los sectores más rentables; b) la promoción de exportaciones; c) la promoción de la inversión privada, nacional y extranjera; y d) incentivos a las industrias automotriz, farmacéutica y de cómputo (Clavijo, 1994). El objetivo perseguido ahora no era el de otorgar apoyos directos especiales: financieros, fiscales o institucionales, sino la eliminación de trabas y obstáculos institucionales y regulatorios al desempeño de las actividades de la empresa.

Una vez más, la principal actividad que se apoyó fue la exportación, se dice que "de una protección excesiva a los sectores orientados hacia el mercado interno, se pasó a otorgar todos los estímulos y apoyos a los sectores exportadores" (Clavijo, 1994: 142).

Por otro lado, la estrategia fue particularmente exitosa en cuanto a la promoción de la inversión extranjera, pero sumamente cuestionable en materia de promoción del desarrollo tecnológico. En cuanto a la inversión extranjera, durante el periodo 1989-1994 los flujos de entrada al país por este concepto superaron las expectativas del propio gobierno; México se convirtió en el principal receptor de inversión extranjera de América Latina. El gobierno propuso este resultado como muestra de la confianza de los inversionistas extranjeros y de la "fortaleza" económica del país; no obstante, otras opiniones lo señalaban como un signo de vulnerabilidad económica, sobre todo hacia el final del periodo, por sus repercusiones en la balanza comercial y el tipo de cambio.

Por otra parte, los avances en materia de promoción del desarrollo tecnológico se limitaron a la importante, aunque insuficiente, tarea de creación de instituciones; las principales son la Ley de Transferencia de Tecnología; la creación de normas (Normas Mexicanas de Calidad) e institutos de certificación de la calidad (Institutos y Laboratorios de Metrología; Dirección General de Normas), etc. Este tipo de estímulos parece, por lo menos, insuficiente para un país con los rezagos tecnológicos como México, más aún cuando en otros países se fomenta la inversión privada en investigación y desarrollo tecnológicos, se construyen parques industriales, se fomenta la vinculación entre Universidad e Industria, o simplemente se incrementa la inversión pública en el desarrollo científico y la educación[6].

Bajo la misma orientación se prestó especial atención al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (*pymes*). El interés hacia este sector no resulta novedoso ya que por lo menos desde finales de los años setenta existían programas orientados hacia el sector, pero en este último periodo se profundizó notablemente la política de apoyo. A través de diversas acciones se buscó apoyar a estas empresas, las más notables son: a) el

[6] Ver los casos de lo Asia oriental y de la OCDE en el capítulo II del trabajo.

establecimiento de programas específicos (Programa para la Modernización y el Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994); b) el apoyo institucionalizado a través de la legislación (en 1993 se establece el marco legal de las empresas integradoras); c) brindando asistencia financiera (reestructuración, programas y financiamiento de Nacional Financiera); d) el fomento a la capacitación (Programa de Calidad Integral y Capacitación, de la Secretaría del Trabajo en 1994); y e) el seguimiento directo de la problemática empresarial (a través de la Comisión Mixta para las *pymes*).

No obstante el amplio conjunto de apoyos, se registraron insuficientes resultados positivos: la política resultó más retórica que real. En buena medida los resultados de estas políticas reflejan algunas de las añejas carencias de la política industrial mexicana: la tardanza en la atención directa de los problemas, el insuficiente diagnóstico, las dificultades de la implementación y la deficiente evaluación.

En el caso del Pronamice es evidente que aunque los apoyos fueron relativamente amplios su diseño fue sumamente lento, prácticamente las políticas concretas comenzaron a aplicarse hacia 1992-1993[7]. Asimismo, la implementación de las políticas no resultó sencilla; por ejemplo el fomento a la integración de estas empresas a través de las propias empresas integradoras, la subcontratación, las uniones de crédito y otros mecanismos, no resultaron tan eficientes en la medida que este tipo de acciones requieren de un periodo mayor de maduración pues incide directamente sobre la cultura del empresario. Finalmente, la falta de rigor en la evaluación sobre el desempeño de las políticas es uno de los problemas más graves; por ejemplo, cuando se revisan los resultados oficiales de los crédito otorgados por Nafinsa en términos de monetarios y de número de empresas atendidas éstos parecen alentadores, sin embargo, en este periodo mucho del financiamiento se dirigió a los sectores comercial y de servicios y no al industrial como era el propósito original (ver Méndez, 1997: 54).

De cualquier forma, aún en el supuesto de que la implementación hubiese sido la correcta en tiempo y forma, es dudoso que este tipo de políticas generará resultados positivos, pues escasamente atienden los problemas de fondo de las *pymes*, es decir, el desarrollo tecnológico, la capacidad competitiva de largo plazo, la reestructuración productiva, la integración con los segmentos dinámicos de la economía, la capacitación amplia e integral, etc. Este tipo de cuestiones ya de por sí importantes cobran mayor relevancia en un contexto de apertura; de hecho una de las mayores críticas a la estrategia comercial de apertura es que al mismo tiempo no se implementó una necesaria estrategia que ayudara a solventar las dificultades productivas de la reestructuración, tal como en otros países.

[7] Por esta razón durante el sexenio 1988-1994 se suscitó una amplia discusión entre los representantes del sector empresarial y las autoridades de la Secofi, principalmente, sobre la existencia de la política industrial. Mientras que la Secofi sostenía que ésta existía y estaba claramente definida, los empresarios continuamente se quejaban sobre la falta de apoyos para enfrentar la globalización. En realidad la discusión aludía al inexistente o muy escaso conjunto de *apoyos directos* a la industria.

Por otro lado, en materia exportadora se registraron resultados sumamente positivos. Dado que el objetivo del Pronamice era la inserción del aparato productivo al comercio mundial, el principal criterio para evaluar su desempeño es la contribución de la industria al déficit comercial externo; además, en términos estructurales, la industria definirá fundamentalmente el resultado del saldo comercial en los próximos años (Clavijo, 1994). De tal forma, la tasa de crecimiento de las exportaciones entre 1989-1994 mostró un ritmo sostenido; asimismo las exportaciones manufactureras aumentaron su participación en el total, del 56% en 1988 a casi el 70% en 1994. No obstante, el saldo comercial positivo hasta 1987 desapareció a partir del siguiente año; de hecho el creciente déficit comercial representó una de las principales críticas a la apertura comercial y a la concepción de liberalizar las fuerzas del mercado. El argumento gubernamental sostenía que la mayor parte de las importaciones (casi 90% en 1994) era de bienes intermedios y de capital, las cuales permitirían en el futuro ampliar la capacidad productiva; más tarde, después de la crisis de diciembre de 1994 sería evidente que el alto contenido importado de la producción nacional se debía más a deficiencias estructurales (como la falta de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás en el proceso productivo) que a un proceso de modernización.

Finalmente, en los varios años de haber cambiado el modelo de desarrollo e implementado una amplia estrategia de reformas económicas, varios han sido también las expresiones utilizadas para englobar dicha estrategia y para traducirla hacia acciones concretas en el sector industrial. Primero fue la llamada "conversión industrial" o "reestructuración industrial" (en 1982-1988), posteriormente se utilizó el término "modernización industrial" o "revolución microeconómica" (en 1989-1994); todas ellas han sido estrategias análogas, que han promovido la transformación de la planta industrial buscando una adaptación eficiente al contexto de competencia global y de mayores requerimientos tecnológicos. No obstante, a pesar de la innegable trascendencia del cambio estructural en la industria mexicana hasta 1994, los resultados globales del modelo económico, en general, y de la política industrial, en lo particular, no pueden ser satisfactorios de acuerdo a la propia meta de adquirir mayor competitividad y, por esa vía, apoyar mayores niveles de crecimiento. Obligatoriamente, con el nuevo gobierno de 1994-2000 se hacía necesaria una evaluación rigurosa sobre los resultados de la "transformación estructural" en el sector industrial; finalmente los acontecimientos económicos desde 1994 obligaron a emprender ésta de una más apremiente.

c) La política en el Propice, ¿continuidad o nuevo enfoque?.

Las múltiples llamadas de atención sobre los problemas estructurales de la industria -y la economía en general- hacia 1994 resultarían suficientes para emprender una evaluación gubernamental crítica de su propia estrategia y, en su caso, un replanteamiento de la misma. Sin embargo, en 1994 México y su gobierno gozaron de una especial reputación; las reformas emprendidas, el marco de estabilidad macroeconómica, el exitoso desempeño exportador, la creciente entrada de inversión extranjera y la puesta en vigor del TLCAN, crearon expectativas alentadoras al interior pero sobre todo al exterior del país. No obstante,

las voces críticas adquieren una importante revaloración con la crisis de final de año; nuevamente se abre la oportunidad de ejercer una amplia evaluación que replantee los problemas y formule soluciones, la respuesta gubernamental hacia la industria ocurre hasta 1996 a través del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice), 1996-2000.

El Propice representa, en una parte, una continuidad con su antecesor, pero en otra contiene claras diferencias. Primeramente, por el lado de los elementos que se conservan de las política del gobierno anterior están: i) la persistencia de la estabilidad macroeconómica como base fundamental de cualquier estrategia; ii) se mantienen las exportaciones como motor del crecimiento económico; iii) se mantienen a las políticas horizontales como la forma más eficiente de inducir la competitividad en el aparato productivo.

Por otra parte, se encuentran varias novedades que en el papel trazan un giro importante en la política industrial respecto de la visión liberal del pasado inmediato; tales variaciones se refieren principalmente a: i) establecer como reto ya no sólo exportar sino hacerlo cada vez con mayor calidad y contenido tecnológico; ii) reconocer y establecer medidas para atender los rezagos internos, sobre todo en lo que se refiere a las *pymes*, a la destrucción de cadenas productivas y al desequilibrado desarrollo regional; iii) se establece la corresponsabilidad de los organismos empresariales en el diseño y ejecución de la política industrial (aunque propiamente los mecanismos de consulta y concertación entre sectores público y privado ya han sido enunciados en planes anteriores) y, sobre todo, iv) se plantea al Propice como una política industrial *activa* (por la responsabilidad que reasume el Estado), *promotora* (por las acciones directas que se habrán de tomar), *dinámica* (es decir, que será flexibleen el tiempo, de acuerdo a las circunstancias internas y externas de la industria) y *de largo plazo* (sin rebasar los límites sexenales que delimita la Constitución). Vistos en conjunto, estos planteamientos representan una diferencia sustancial con la percepción económica liberal dominante en el gobierno anterior. Las diferencias son especialmente notables cuando se dice que el mercado no puede ser el conductor único del proceso económico (Propice, 1996: 33) ni, por tanto, de la construcción de una planta industrial competitiva internacionalmente.

Como parte de esta renovada concepción de los problemas de la industria, se propone una sustitución eficiente de importaciones mediante el restablecimiento de las cadenas productivas. A este respecto, es notable que el gobierno reconozca el rompimiento de las cadenas productivas como un efecto de la apertura comercial pues muestra, nuevamente, un cambio en su apreciación de la actuación del mercado sobre la eficiencia y la competitividad; en segundo término, la actuación que se propone para corregir esta situación también es sobresaliente ya que la propuesta de sustituir importaciones y de cierto activismo de la política industrial eran asociadas a las "políticas del pasado", ineficientes por definición.

Los variados y significativos cambios en la percepción de la actuación del Estado y del mercado sobre la industria es resultado de las presiones y críticas hacia el gobierno durante

el sexenio pasado -y sobre todo a raíz de la crisis de diciembre de 1994-, por la indiferencia de éste hacia la situación apremiante del sector productivo; pero sobre todo da muestra del reconocimiento de que existen varias opciones teórico-prácticas de política y no únicamente la dicotomía entre Estado y Mercado.

El problema sin embargo sigue siendo llevar el plan a la práctica, ya que varias de las propuestas del plan no definen con claridad sus elementos componentes; en concreto ¿hasta donde será "activa" y "promotora" la política industrial?, ¿cuáles son los mecanismos para mantener la flexibilidad y dinamismo de la misma?, ¿cuáles son los límites temporales del programa, es realmente éste de largo plazo?.

En el papel el Propice parece más preciso que los planes anteriores, en él se propone: un objetivo general, tres grandes estrategias que orientan la política y ocho políticas generales con sus respectivas líneas estratégicas. El objetivo general del Programa es: conformar una planta industrial competitiva internacionalmente, orientada a producir bienes de alta calidad y mayor contenido tecnológico. De ahí se derivan tres líneas estratégicas que orientan al conjunto de la política industrial, estas son:

1. Crear condiciones de rentabilidad elevada y permanente de la exportación directa e indirecta y mejorar el acceso a los mercados de exportación.
2. Consolidar el mercado interno como sustento para el desarrollo exportador y la sustitución eficiente de importaciones.
3. Promover la integración de agrupamientos industriales de alta competitividad con elevada participación de micro, pequeñas y medianas empresas.

Al observar que el énfasis continua estando en la actividad exportadora, es evidente que el propósito es consolidar a la exportación como el motor de la economía y vincular a ella las actividades, sectores y empresas que se encuentren rezagadas. En principio esta estrategia será exitosa mientras persistan las condiciones internas y externas que alientan la exportación, por un lado, el aprovechamiento de las ventajas comparativas de la industria nacional y, por otro, la permanencia de la apertura de los mercados mundiales.

De estas líneas estratégicas se derivan las ocho políticas rectoras del Propice, éstas hacen las veces de premisas y propósitos en el programa:

a) Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero, persiste como pilar fundamental de la estrategia la estabilidad macroeconómica con el fin de crear las condiciones de un crecimiento estable, al tiempo que se fomentan el ahorro y las condiciones de financiamiento.
b) Creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional, se propone avanzar en el apoyo a la competitividad de las empresas mediante el soporte de una infraestructura eficiente y geográficamente bien distribuida.
c) Fomento a la integración de cadenas productivas; dado el rompimiento de las cadenas productivas por efecto de la apertura se pretende reintegrar éstas a las actividades dinámicas

de la economía (exportación propiamente) sobre una base regional para aprovechar las economías de aglomeración, de esta forma se pretende promover la exportación indirecta, la sustitución de importaciones y nuevos polos de desarrollo.
d) Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria, se plantea esencialmente la modernización tecnológica como requisito indispensable para mantener la competitividad de las exportaciones y, como complementario pero también fundamental en la perspectiva de mayor inserción internacional, se busca la promoción de la calidad.
e) Desregulación económica, nuevamente se busca un marco normativo eficiente que disminuyan los costos de operación de las empresas y, por esa vía, se apoye la competitividad.
f) Promoción de exportaciones, se mantiene este propósito pero bajo nuevos esquemas, ahora se propone una promoción más selectiva por sectores, regiones y mercados; el fin es mantener a la exportación como motor del crecimiento con tasas de incremento altas y sostenidas.
g) Negociaciones comerciales internacionales, con la finalidad de ampliar y asegurar el acceso permanente a mercados externos y, asimismo, promover la inversión extranjera directa hacia el país; básicamente es una política complementaria a la anterior.
h) Promoción de la competencia, se pretende promover y mejorar la competencia económica como vía para fomentar la mayor eficiencia de manera permanente.

La pertinencia de todas estas políticas es innegable, sin embargo, se continua en la misma línea de medidas neutrales para atender los rezagos de la planta industrial. A pesar del reconocimiento tanto de los límites del mercado para impulsar una reestructuración industrial competitiva como de los rezagos de la planta productiva, hay pocos mecanismos para concretar el Propice. A nuestro parecer, se reconocen los problemas y se esbozan soluciones (porque no es el Propice el documento adecuado para responder a todos y cada uno de los problemas) pero no se establecen con claridad las instituciones responsables, los mecanismos inmediatos y mediatos y, los tiempos necesarios. Además, los objetivos y medidas son menos precisos que planes anteriores; a pesar de la enumeración de las políticas generales y de un listado de acciones para cada una de ellas, no queda claro como se conseguirán los objetivos planteados.

Ante esta incertidumbre, una de las mayores dudas que despierta este plan industrial se refiere a si las políticas que van a prevalecer durante el periodo son las que se declaran en el papel (Propice) o las que orientan la estrategia en lo general, es decir, si las políticas que se aplicarán serán efectivamente activas y promotoras o bien lo serán las que privilegien los equilibrios macroeconómicos y las medidas horizontales en la industria. Esta duda se plantea no porque exista una disyuntiva entre políticas promotoras y equilibrios macroeconómicos, antes al contrario debe existir una complementariedad entre ellas. Sin embargo, dado el actual panorama económico-político de México la respuesta estará condicionada por el margen de maniobra que dejen las necesidades macroeconómicas y los compromisos externos del país -léase compromisos con el FMI y EE.UU.- *cualquier*

estrategia que busque impulsar el desarrollo estará sujeta en primer lugar a las posibilidades que deje la permanencia de los equilibrios generales de la economía.

d) Resultados a una década de modernización y cambio estructural en la industria mexicana.

En el sentido más estricto puede afirmarse que, no obstante la profunda transformación estructural emprendida bajo la visión (neo)liberal, no se han superado (ni siquiera en perspectiva futura) las deficiencias estructurales que habían caracterizado a la industria mexicana hasta inicios de los años ochenta: dependencia de las importaciones con la consecuente tendencia al déficit comercial (la llamada restricción externa al crecimiento), concentración sectorial y regional, desarticulación inter e intra sectorial, escazo desarrollo científico, tecnológico y de innovaciones, mano de obra sin capacitación, etc.

Las políticas neutrales que sustituyeron a las medidas selectivas no parecen haber cimentado condiciones de crecimiento en el largo plazo. Si bien puede aceptarse que el modelo de desarrollo orientado hacia afuera o sustentado en la acción de las libres fuerzas del mercado tiene corta vigencia en un horizonte de largo plazo, sobre todo comparándolo con la del modelo de ISI, hasta el momento (1998) no da muestras de haber sentado las bases de un crecimiento sano y sostenido, sin crisis recurrentes.

"La estrategia tuvo éxito en atraer la inversión extranjera directa, aumentar la productividad y el PIB manufacturero. Sin embargo, el periodo de recuperación 1988-1992 también manifiesta que la heterogeneidad, concentración, exclusión y la pérdida de encadenamientos 'hacia adelante y hacia atrás' con el resto de la economía han sido las principales características del cambio estructural de las manufacturas. Estas características del sector manufacturero se han agudizado desde 1993 y han sido la principal causa de la crisis de diciembre de 1994" (Dussel, 1995-1996: 29).

Esto no quiere decir que la industria mexicana se halle en el mismo punto de partida que a principios de los ochenta, sin duda algunas industrias (o más bien empresas) se han modernizado y adaptado eficazmente al contexto global; hay que reconocer que la estructura productiva en los años noventa es muy diferente a la existente en 1980, sobre todo, el crecimiento sostenido de las exportaciones se ha propuesto como la muestra más sobresaliente de la capacidad competitiva adquirida y, por tanto, como el gran éxito de la nueva política industrial.

Pese a ello, al menos dos críticas se han antepuesto a la visión optimista del gobierno: por un lado se ha criticado el descuido del mercado interno y, por otro, la viabilidad misma de la estrategia exportadora. En cuanto al descuido del mercado interno se ha dicho que "el tránsito de una economía cerrada a una abierta implica indudablemente una pérdida de participación en el mercado interno. Esto se debe a la eliminación de empresas ineficientes no sustituidas por empresas nuevas, así como al mayor espectro de la oferta y la reducción

del grado de especialización vertical, al disponer de insumos importados" (Clavijo, 1994: 148); al respecto, no cabe duda que la reversión del sesgo antiexportador y la inducción de mayor competitividad implicaba un costo, sin embargo en algunas ramas ya resulta más rentable la inversión para la exportación que para abastecer la demanda interna, lo cual también ha propiciado mayores importaciones; además un esquema de exitoso desempeño exportador en un contexto de mercado interno deprimido tarde o temprano deberá encontrar un límite.

No obstante el inmejorable desempeño de las exportaciones, éstas no han podido ser un efectivo motor del crecimiento económico general; al respecto se ha dicho que "para lograr los objetivos de política industrial no es suficiente modificar la orientación del modelo de desarrollo. No se trata únicamente de obtener divisas y un éxito exportador; el reto lo constituye la puesta en práctica de una estrategia que subraye el eficiente aprovechamiento de las ventajas comparativas con que cuenta la economía de México y, sobre todo, de las que pueden ser creadas" (Ibafin, 1988a: 103). En el mismo sentido, mientras la demanda interna siga contraida, la evolución positiva de las demás variables macroeconómicas se presentará en un contexto poco sólido, por ello la viabilidad de las exportaciones como motor del crecimiento es una cuestión que atañe directamente a la viabilidad de buena parte del modelo en su conjunto, de ahí su delicadeza.

En efecto, la nueva realidad mundial indica que una estrategia exitosa no puede comprenderse sin la incorporación del concepto de ventaja comparativa dinámica y, cada vez menos, del de ventaja competitiva. No obstante la atención que han prestado los funcionarios mexicanos a la política industrial que se aplica en otros países (por las constantes declaraciones en ese sentido) en México no se han tomado medidas al respecto; si acaso se ha avanzado en la especialización por vía de las ventajas comparativas, lo cual representa una desventaja en el actual patrón de comercio internacional (como ya se revisó en el capítulo II).

El resultado de diversos análisis sectoriales muestra que "no todas las industrias aprovechan sus ventajas comparativas, las oportunidades que les brindan los mercados interno y externo, ni los apoyos gubernamentales diseñados para promover su desarrollo" (Clavijo, 1994: 218). De hecho, el desenvolvimiento de la industria manufacturera ha sido sumamente heterogéneo: mientras se revelan procesos de modernización en los conglomerados químico-petroquímico, automotriz, siderurgia del hierro y el acero y del vidrio; por otra parte las mayores perspectivas de la industria textil ante la apertura comercial es la maquilización; asimismo, en la agroindustria (integrada por una gran variedad de sectores) es indispensable elevar la producción y la productividad para, primero, reducir el déficit comercial y, segundo, aprovechar las ventajas comparativas; para lo cual se requiere un gran esfuerzo de modernización empresarial (Clavijo, 1994).

Es evidente que "la industria automotriz constituye el caso más exitoso de adopción de ventajas competitivas en la década de los ochenta" (Clavijo, 1994: 151), pero en esta industria al igual que en otros casos exitosos de reestructuración industrial, se ha contado

con el apoyo de la política industrial, es decir, no han sido únicamente las fuerzas del mercado las inductoras de la competitividad. La política industrial creó las condiciones favorables para la instalación de industrias (que coincidentemente pasaban por un proceso de relocalización internacional de sus fases productivas); de tal manera que "el rasgo distintivo [de los procesos de reestructuración competitiva] fue la peculiar combinación de medidas de fomento y protección con medidas destinadas a elevar la eficiencia y competitividad internacional" (Clavijo, 1994: 151); incluso en algunos de estos casos se han experimentado efectos multiplicadores sobre las regiones por las características propias de las industrias o plantas que se instalan, caso concreto de las plantas de Ford en Sonora o de Nissan en Aguascalientes (Ruiz, 1996).

No obstante, a pesar del alentador efecto de la industria automotriz (o de algunas de sus plantas) sobre la economía, la verdad es que ni sus efectos regionales o sectoriales se han generalizado de manera importante, ni existen otras industrias con las mismas perspectivas de desempeño exportador. Por el contrario, la propia industria automotriz reproduce muchas de las deficiencias estructurales de las manufacturas: alto contenido importado, escasa difusión de sus tecnologías e innovaciones, escasos encadenamientos productivos locales, etc.

A pesar de que se han identificado estos problemas hasta antes del Propice no se reconocían como tales, simplemente se consideraba que se estaba pasando por una fase de recomposición y que las fuerzas del mercado serían las encargadas de inducir la competitividad a la economía. En el documento, el Propice reconoce el rompimiento de cadenas productivas y de la creciente heterogeneidad estructural; lo que resta es actuar en consecuencia para subsanar estas carencias.

Resumiendo y de acuerdo con Dussel (1995-1996: 29) pueden señalarse algunas grandes insuficiencias a la política industrial "horizontal" aplicada en México desde 1988: i) no existe una evaluación exhaustiva de sus impactos; ii) ha estado lejos de compensar los efectos negativos del ajuste macroeconómico; iii) particularmente las corporaciones multinacionales han sido beneficiadas de los pocos programas sectoriales; iv) la política industrial no ha sido capaz de presentar una estrategia a largo plazo para la economía y; v) ha persistido la falta de coordinación entre las instituciones encargadas de la política industrial.

Entonces, ante el actual rezago de la industria y el escaso impulso de las políticas neutrales ¿cuál deberá ser el futuro de la política industrial en México?, ¿debe replantearse o permanecer como actualmente?. Por lo pronto, y considerando que durante el periodo 1988-1994 no se aceptaba ninguna otra opción alternativa, un paso importante es el reconocimiento de los límites del mercado y de las políticas favorables a él para elevar la competitividad de la economía y la industria; asimismo es importante la apertura al planteamiento de propuestas y al debate en torno a ellas. Pensamos que con ambos elementos es posible avanzar hacia una evaluación más completa de las anteriores políticas (interventoras y liberales) y, entonces, hacia el planteamiento de alternativas.

3. Conclusión: Los alcances de la política industrial mexicana.

a) Los límites de la política industrial mexicana.

La crisis de 1982 mostró los límites de un modelo de desarrollo que al prolongarse en exceso y artificialmente desembocó en una grave conmoción económica. Las manifestaciones fundamentales de la crisis fueron en el ámbito financiero; sin embargo, las causas de fondo se encuentran en las distorsiones estructurales del aparato productivo, dentro del cual la industria ocupa el papel principal.

El súbito fin al modelo de ISI mostró los límites de la intervención pública, así como los crasos errores de diseño e instrumentación de las políticas promotoras, tales como: "inversiones multimillonarias en plantas que no son eficientes e internacionalmente competitivas, propensión a la adquisición de maquinaria y tecnología obsoletas, contratación de deuda externa para el desarrollo de proyectos de inversión que no estaban concebidos para generar divisas por vía de exportación, inversiones en sectores sobresaturados a nivel internacional y en los cuales México previsiblemente no podría ser competitivo [...] y, en general, una planta industrial que nunca se concibió para lograr economías de escala junto con niveles de calidad o de costos adecuados para poder ser competitiva" (Ibafin, 1988a: 92).

No obstante, debe hacerse una importante distinción entre a) la larga historia de estímulos varios al sector industrial y b) los, cuando menos, veinte años de planeación industrial institucionalizada. El primer caso se refiere al amplio, pero desarticulado, conjunto de incentivos y estímulos al desarrollo industrial asociados al modelo de SI, prevalecientes desde el final de la segunda Guerra Mundial hasta principios de los años ochenta. Mientras que la planeación y la política industrial como tales, es decir, la especificación oficial y explícita de políticas, objetivos, estrategias, instrumentos, mecanismos, etc., se establece hasta fines de los setenta como una parte componente de la planeación del desarrollo nacional.

Por supuesto, puede afirmarse que ya sea a través de objetivos claramente definidos o de un gran paquete de apoyos desarticulados, en realidad "nunca se logró transformar estos objetivos generales y abstractos en metas detalladas en términos de tiempo [...], competitividad o alcances específicos" (Ibafin, 1988a: 92). Una muestra de ello se encuentra en los objetivos que se repiten en los planes de política industrial. Lógicamente también refleja la complejidad de alcanzar dichos objetivos y el largo periodo de maduración necesario para ello, lo preocupante es que en términos concretos poco se ha avanzado desde que se detectaron oficialmente estos problemas y, sobre todo, desde que se anunciaron acciones para corregirlos.

En suma, sin lugar a dudas *el gobierno y sus políticas han mostrado una gran ineficacia al diseñar y aplicar políticas de fomento,* más aún cuando las circunstancias favorables no requerían de una evaluación de los resultados, es decir, durante el periodo donde la industrialización del país avanzó con mayor vigor (de 1940 a 1982). Sin embargo, también ha de considerarse que el objetivo fundamental de política en esos años es simplemente diferente al de hoy día: *crecimiento vs. estabilidad.* Lo que sí puede criticarse a las políticas interventoras desde entonces es la falta de una visión de largo plazo y la atención casi única al mercado interno, alejada totalmente de parámetros internacionales.

Para los años ochenta tienen que atribuirse las ineficacias de las política activa (del Pronafice) a las restricciones macroeconómicas y externas del país; durante toda esta década resulta difícil evaluar hasta qué punto fue inoperante la política industrial como tal y hasta dónde restricciones exógenas impidieron su eficacia. Lo que es indiscutible es que hasta principios de los años noventa la falta de una estrategia definida de política de fomento a la competitividad parece razonablemente justificada, porque los desequilibrios macroeconómicos dejaban poco espacio en la agenda de la política económica para actuar en los objetivos sectoriales de largo plazo, como son por definición los de política industrial. La necesidad de sanear las finanzas públicas, controlar la inflación y hacer frente a los compromisos con el exterior determinaba que los recursos disponibles para las políticas sectoriales fueran mínimos, además de considerar que los instrumentos de política macroeconómica debían destinarse a eliminar los desequilibrios mencionados, lo que a su vez implicaba que los precios clave de la economía (sobre todo el tipo de cambio y la tasa de interés) adquirieran valores que antes que fomentar el avance industrial lo inhibían (Clavijo y Casar, 1994: 16).

Posteriormente, ante lo que se argumentó como una evidente ineficiencia de las políticas activas, desde principios de los años noventa se propuso explícitamente una política (neo)liberal para conducir el proceso de desarrollo, que de hecho empezó a aplicarse desde 1985-1987. Bajo esta concepción, son los agentes privados a través de sus decisiones individuales quienes asignan los recursos escasos de la economía eficientemente, es decir, es el mercado quien conduce el proceso de desarrollo económico; porque, según se argumenta, con el funcionamiento de los mercados competitivos las decisiones tomadas en materia de producción y de inversión son por definición eficientes.

Acorde a esta idea general, en la industria se instrumentó una *nueva política industrial* que "puede resumirse en el favorecimiento de las medidas orientadas a mejorar el funcionamiento de los mercados; ahora la política industrial se centra en mejorar el acceso a la información, el nivel y la administración de la regulación, la educación y la capacitación, la cooperación académica-gubernamental-empresarial, la amplitud y la eficiencia del sistema financiero, la seguridad de los contratos y los derechos de propiedad. Las barreras de entrada al mercado las ataca vía regulaciones antimonopólicas o el fomento de la organización interempresarial. La justificación de esta corriente es que las 'fallas del gobierno' son mayores que las del mercado. Una versión más 'suave' de esta política permite el uso de incentivos fiscales o crediticios de carácter general que no incidan sobre

los precios relativos (por ejemplo, para capacitación, desarrollo tecnológico, etc.)" (Méndez, 1997: 53). No obstante los resultados actuales de esta política y, sobre todo, vistos en perspectivas de largo plazo, han sido muy controvertidos.

Vistos en conjunto, los resultados de la política industrial en México, ya sea intervencionista o neutral, parecen indicar lo inoperante e ineficaz que ha resultado (ver Tabla 1); ya que siempre hay algo que señalar en su diseño o en su implementación. Al paso del tiempo el gobierno siempre ha mostrado una preocupación por fomentar el sector industrial, prueba de ello son las múltiples medidas existentes; sin embargo, el problema radica en que a pesar de diagnósticos acertados y de políticas en apariencia bien diseñadas, las carencias estructurales en la industria no han sido corregidas de fondo, ni se ha propiciado un crecimiento sostenido del sector. En retrospectiva puede afirmarse que dichos planes se han transformado en "una acumulación de estrategias y objetivos de desarrollo industrial que no constituyen una política en forma" (Ibafín, 1988a: 156).

Ahora bien, si se descarta la aplicación de las políticas promotoras de tipo directo, también debe considerarse que la nueva política, de corte liberal (por dejar el funcionamiento de la economía a las fuerzas del mercado), tampoco ha superado los rezagos estructurales del país. Ventajas y desventajas de ambos tipos de políticas, intervencionistas y liberales, se presentan en la Tabla 1.

Ante los claros fallos de la política industrial, parece evidente la inviabilidad de aplicar políticas de fomento hacia la industria mexicana, es decir, los fallos del Estado en México son lo suficientemente importantes como para evitar repetir cualquier experiencia equívoca del pasado. No obstante cabe reflexionar ¿por qué otros países han sido capaces de implementar una política industrial exitosa?, o bien ¿por qué algunos otros se han desarrollado de manera competitiva sin la definición explícita de una política industrial (como EE.UU.)?.

En el segundo Capítulo del trabajo se intentó mostrar que la evidencia tanto para los países desarrollados como para los de reciente industrialización indica que no son exclusivamente las fuerzas del mercado las que explican el exitoso desempeño industrial de estos países. Además, en América Latina, y en particular en México, desde los años ochenta con el abandono de políticas de fomento se han ampliado los rezagos competitivos en materia de productividad, comercio, tecnología, etc. y, por lo tanto, la brecha existente entre los países desarrollados o de reciente industrialización y los que están en vías de desarrollo se ha ampliado.

Una hipótesis explicativa -que no cubre el presente trabajo- sobre los resultados diferenciados en la aplicación de políticas industriales entre economías radica en los factores culturales y, en términos más generales, en el contexto histórico que ha rodeado a los diferentes países. En concreto, en las economías occidentales y sudorientales ha existido un conjunto de elementos histórico-sociales que han hecho plausible una favorable evolución industrial apoyada en ciertas políticas. No obstante, los factores culturales sólo

explicarían una parte de este desempeño industrial; en última instancia, dichos factores han colaborado en el establecimiento de un *entorno* y de *mecanismos* por medio de los cuales se propician las condiciones para que las transacciones micro y macroeconómicas puedan desarrollarse, es decir, se trata de la creación de *instituciones* que favorecen la evolución de relaciones económicas orientadas a la mejora constante; por ello en el actual contexto de acrecentada competitividad han prosperado estas economías.

Tabla No. 3
Ventajas y desventajas de los diferentes tipos de políticas en México

Políticas	Ventajas	Desventajas
intervencionistas 1940-1981	i) promocionar industrias seleccionadas; ii) estimular el crecimiento, la inversión o la competitividad de ciertas actividades o industrias (carácter selectivo); iii) promoción amplia en mecanismo y recursos al sector.	i) poca coordinación entre las políticas industrial, regional y urbana; ii) la escasa vinculación entre los objetivos generales y las acciones particulares; iii) la debilidad de las fundamentaciones teóricas así como de los aparatos técnico-administrativo; iv) la debilidad para llevar adelante objetivos y metas.
liberales 1982-1997	i) no tiene criterios selectivos ni, por tanto, discriminatorios; ii) no ocasiona distorsiones de precios relativos ni en la asignación de los recursos; iii) presenta de manera clara sus objetivos y, así, facilita su evaluación.	i) la falta de programas de apoyo a la industria para afrontar la apertura; ii) no atienden los problemas estructurales de las reformas macroeconómicas.

En el caso de la política industrial mexicana, a mi entender, la mayor falla ha sido la inexistencia o mal funcionamiento de las instituciones correspondientes; pero no sólo aquellas entidades encargadas del diseño y aplicación de las medidas de fomento sino, sobre todo, los instrumentos que al perdurar en tiempo e intensidad se convierten en instituciones, es decir, en *reglas implícitas o explícitas* (protección, subsidios, precios públicos, trámites, etc.) que, dada su forma de operar, propician un determinado comportamiento de los agentes y por ende un cierto desempeño agregado, o sea sectorial.

En México, los patrones de comportamiento propiciados mediante las instituciones surgidas de la política industrial por diferentes razones no han conseguido un fomento efectivo del

sector industrial; entendido éste como un crecimiento sostenible en el largo plazo, con una estructura sectorial relativamente integrada y homogénea y, sobre todo, con niveles de competitividad que le permita arribar ventajosamente al mercado mundial. Sea esta la explicación o no, el reto que México tiene como país en los años venideros pasa necesariamente por conseguir esos y otros objetivos en la planta industrial interna.

En resumen, después de casi veinte años de planeación y políticas industriales, lo que destaca es la incapacidad de la planeación para conducir de manera eficaz un cambio suficientemente significativo hacia una estructura industrial eficiente y descentralizada; aún más, tras estos años de planeación explícita y de planes institucionalizados, persisten hoy día muchos de los rezagos que fueron preocupación central desde los primeros planes: i) desigual desarrollo sectorial y regional; ii) insuficiente creación de empleos y remuneraciones; iii) escaso desarrollo tecnológico; iv) en varias ramas, insuficiente desempeño exportador; y v) inexistencia de un sector de bienes de capital; etc. (Ibafín, 1988a: 92).

b) Retos y perspectivas para el futuro.

En el actual marco internacional que favorece las políticas de libre mercado y considerando los compromisos comerciales y financieros de México con el exterior, se vislumbran reducidas posibilidades de revisar de manera oficial las políticas industriales de carácter neutral y un eventual cambio de ellas. En este trabajo se sostiene que es necesaria una revisión imparcial de los resultados de las diferentes políticas implementadas en el sector industrial.

Así como en el pasado se privilegiaron en exceso, hasta llegar al dogmatismo, políticas proteccionistas y promotoras que generaban déficit público y desequilibrio comercial; en los años noventa bajo la premisa de no volver a las "políticas del pasado" también se han exagerado hasta el dogmatismo las virtudes del libre mercado y los beneficios de la reducción de toda intervención estatal. En el momento actual es necesario reconocer los límites de cada tipo de políticas pero también sus ventajas, sobre todo pensando en la situación específica de un país, es decir, actuando con pragmatismo.

La finalidad última es la promoción (y habría que ver hasta que punto se trata de *creación*) de una estructura industrial que sea competitiva en el largo plazo y, que por esta vía pueda crecer dinamizando al resto de la economía. No se intenta sostener aquí la vuelta al proteccionismo, a los incentivos selectivos y discriminatorios con argumentos sofisticados (como la "selección de ganadores") o al amplio conjunto de apoyos hacia el sector industrial; la utilización desordenada y prolongada de estos instrumentos ya ha mostrado su inviabilidad. Recíprocamente, el conjunto de incentivos neutrales como la creación de bancos de información, la desregulación, la vigilancia de la competencia, o la propia liberalización comercial, si bien han registrado algunos efectos positivos también resulta innegable su limitado efecto sobre los rezagos estructurales del aparato industrial. Es cierto

que la política (neo)liberal no creó los desequilibrios del aparato industrial pero lejos de resolverlos los ha agravado.

El *primer gran reto de la política industrial y económica de México* es la definición de objetivos nacionales, definidos a través de un debate con los sectores involucrados y plasmados en un plan de desarrollo de largo plazo

Si el Estado mexicano, por razones tanto teóricas (por la vigencia internacional de las políticas liberales) como prácticas (por las restricciones administrativas y financieras del Gobierno), no puede encargarse más de la rectoría del desarrollo industrial a través de la planeación, sí puede hacer una propuesta detallada del desarrollo industrial que se requiere, de manera similar a la del Pronafice; al final se tratará solamente de una sugerencia susceptible de ser retomada o rechazada por el sector privado. Tal propuesta es posible de realizar porque el Gobierno mexicano cuenta con las fuentes de información y los recursos humanos para ello; además en el nuevo marco de mayor participación ciudadana (democrática) esto constituiría un ejercicio útil para identificar oportunidades de negocios. Por supuesto, una propuesta de este tipo sería mucho más valiosa si se elabora en conjunto con el sector privado, lo cual implica una verdadera "cultura de colaboración" entre ambos sectores.

En la actualidad las opiniones no se inclinan por lo que se ha conocido tradicionalmente como política industrial; el nuevo contexto de la globalización ha forzado a pensar más las estrategias de empresas y gobiernos en función de la capacidad de competir en los mercados internacionales; por ello las propuestas de promoción industrial están encaminadas hacia *políticas de competitividad*, para cuya obtención son necesarias medidas pragmáticas con orientación tanto horizontal como vertical. El grado de la intervención, mediante políticas verticales, aún se encuentra en debate, sin embargo, son cada vez más quienes discuten y aún aceptan la viabilidad de que éstas tengan lugar[8].

La competitividad es entonces el punto de encuentro en la búsqueda de alternativas para el desarrollo nacional. A este respecto la visión dominante durante el sexenio 1989-1994, y en buena parte del actual, puede resumirse en el siguiente comentario:

[8] Un ejemplo de ello es Clavijo (1994: 161-162), quien dice que: "una política industrial 'moderna' debería consistir, además de en medidas horizontales de consenso destinadas a paliar las fallas de los mercados, fundamentalmente en: a) la promoción del desarrollo tecnológico [...]; b) cierto control sobre una competencia excesiva en precios [...]; c) planeación indicativa para ciertas industrias [...]; d) privilegiar ciertas industrias [...] Sectores con elevado potencial o muy prometedores, con costos decrecientes, deben recibir información del gobierno". Mientras que J. Beristáin (en Clavijo, 1994: 172-173) argumenta al contrario: "la promoción de actividades genéricas de alta productividad social es un camino mejor que las políticas selectivas y discrecionales. Así, la investigación, el desarrollo tecnológico y la divulgación de innovaciones; los parques industriales y de servicios; la capacitación en y para el trabajo; los apoyos a la ingeniería de proyectos y procesos, al diseño y a la comercialización, son temas que el gobierno y empresas pueden emprender juntos".

> *"La experiencia de todos los países confirma que la competitividad es el único medio para que el crecimiento económico permita, en forma perdurable, una mejor distribución del ingreso y la satisfacción de demandas por vivienda y salud; educación y capacitación; inversión y empleo"* (Serra, 1994: 35).

Mientras que de otro lado se opina que:

> *La reversión de las deficiencias estructurales: desarticulación de las cadenas productivas, la desaparición de pymes y la profundización de la dependencia estructural de los insumos importados; no es el corolario de la política industrial, sino su premisa. "La sustitución de importaciones, la generación de ahorro interno y la mayor competitividad no son resultado, sino premisa de una estrategia de competitividad y adecuada inserción en los mercados internacionales. Esta visión tiene la ventaja de que privilegia al mercado interno y en éste sustenta las posibilidades de expansión"* (Gutiérrez, 1996: 11).

Finalmente, la promoción del sector industrial no implica enfocarse sólo al desarrollo de este sector como si fuera la solución única de los problemas, tal concepción constituye un claro error sobre el lugar y las potencialidades sectoriales. Por el contrario, sobre todo en el actual contexto global, se requiere de una estrategia nacional integral definida entorno al objetivo de la *competitividad sistémica*. Esto implica definir el rumbo del desarrollo nacional, en términos prácticos se trata de:

1. *Definir una estrategia de desarrollo nacional en el largo plazo*, es decir, definir en prospectiva que tipo de estructura económica, incluido el sector industrial, es necesaria para alcanzar un mayor nivel bienestar. Por un lado lo anterior puede definirse con base en un diagnóstico de las capacidades y potencialidades de la estructura productiva actual y, en base a ello, la definición de metas concretas en magnitudes y plazos es susceptible. Asimismo también deben considerarse las necesidades de crecimiento en base a los requerimientos del desarrollo nacional[9].

2. Es indispensable una *mayor transparencia y objetividad en la evaluación* de las medidas adoptadas y sus resultados. En este sentido la revisión de la gestión a funcionarios e instituciones públicos (*accountability*) se hace cada vez más necesaria de adoptar como una práctica cotidiana. Hasta ahora, es evidente el contraste entre la evaluación de los resultados de un plan (o gobierno) y el diagnóstico que hace el siguiente. Entre la evaluación de los avances de uno y el diagnóstico de otro existen discrepancias, lo que en parte demuestra la falta de rigurosidad tanto en el diagnóstico como en la evaluación; evidentemente hace falta una mayor capacidad político-burocrática en este sentido.

[9] Por ejemplo Carl Dahlman propone seis tareas relevantes para el futuro: 1) absorber de una manera eficiente un aumento muy rápido de la fuerza de trabajo; 2) aumentar la tasa de ahorro y de inversión para estimular el crecimiento y absorber más mano de obra; 3) hacer eficiente del sistema financiero (captación y asignación de recursos); 4) aumentar la productividad; 5) incrementar el nivel y la calidad de la educación; 6) fomentar el desarrollo de las *pymes* (ver Clavijo, 1994).

3. Las *acciones directas son indispensables*. Dado que el competido entorno global es el parámetro de comparación para cualquier desempeño económico, sea éste nacional o internacional, y dados los amplios rezagos estructurales que imperan en la manufactura mexicana, resulta esencial identificar las carencias del aparato industrial y actuar en consecuencia. No basta aplicar medidas de corte horizontal o general pues aunque son consistentes teóricamente, no promueven eficazmente la competitividad del sector.

Aunque es un límite de difícil definición, las políticas del Estado deben sujetarse a ciertos criterios, por ejemplo: i) pueden definir niveles deseables de desempeño para los diferentes sectores; sin embargo, ii) no pueden pretender determinar hacia qué ramas debe dirigirse la inversión privada; asimismo iii) tienen la posibilidad de otorgar mayor apoyo de diversa índole -previo acuerdo con el sector empresarial y consulta con el académico- a ciertos sectores en base a criterios de mayores impactos positivos generales.

No obstante, las anteriores no son todas las tareas que se requieren para un desempeño competitivo del sector industrial. Una de las cuestiones más relevantes del cambio estructural emprendido es que este requiere, y en el futuro lo hará con mayor énfasis, una "cultura empresarial" muy diferente a la existente hasta ahora; se requiere de empresarios y empresas flexibles, con capacidad de adaptación, que se concentren en la calidad de sus productos y procesos, que estén atentos a las condiciones de demanda así como a los cambios internacionales; que promuevan una nueva cultura de trabajo más allá de las legislaciones vigentes; que promuevan relaciones de cooperación con otras empresas; esto sólo por mencionar unos cuantos de los muchos factores que intervienen en el funcionamiento de las empresas y en su desempeño competitivo.

Todas las políticas deben actuar de manera coordinada y acorde con la meta fundamental de largo plazo creando, primero, un ambiente generalizado para emprender los ajustes estructurales y, segundo, actuando inmediatamente con medidas concretas que atiendan los problemas estructurales de la planta productiva. Lo primero va encaminado a no entorpecer la operación de las empresas y, por el contrario, estimular las medidas necesarias para ajustarse pronta y eficazmente al nuevo entorno económico; de ahí la importancia de contar con:

1°. un marco macroeconómico estable,
2°. un eficiente sistema de regulación,
3°. infraestructura física y humana adecuada, y
4°. la inexistencia de sesgos en favor de ciertas actividades.

Sin embargo, el ambiente de certidumbre creado por la estabilidad macroeconómica no garantiza el desempeño competitivo del sector industrial. Precisamente lo que hasta ahora ha faltado en México es una promoción eficiente del sector que, por un lado, complemente la acción del ajuste estructural, ayudando a las empresas a adaptarse al nuevo entorno de

liberalización comercial y desregulación y, por otra parte, sin caer en los excesos "del pasado".

México ya no cuenta, como hasta inicios de los años ochenta, con la amplia gama de instrumentos que proporcionaba la economía cerrada; el proceso de desregulación, implícito en la estrategia de cambio estructural, se encargó de desmantelar el amplio aparato de instituciones y mecanismos al respecto. Sin embargo, se cuenta con los medios institucionales básicos para un impulso eficaz a la industria. Dichos medios son: *i)* las entidades encargadas de apoyar las actividades más importantes en materia de financiamiento (Nafinsa), comercio exterior (Bancomext), tecnología (Conacyt), etc.; *ii)* los reglamentos que definen la estrategia económica como es la planificación (nacional y sectorial) del desarrollo, la planificación específica por tipo de empresa (*pymes*) o actividad (tecnológica); *iii)* las legislaciones de carácter horizontal recientemente creadas como la Ley Federal de Competencia; la Ley de Inversión Extranjera, las Normas Mexicanas de Calidad y sus mecanismos de certificación, la Ley de Propiedad Industrial, etc.

Si bien es cierto que hoy día todas las naciones cuentan con un muy reducido margen de maniobra para instrumentar sus políticas dado el entorno global y liberal predominante, existe un margen de maniobra importante aún dentro de los acuerdos comerciales existentes que es indispensable aprovechar. La evolución de la economía mundial en la década de los noventa muestra que una nación no puede encarar el problema de su desarrollo sin aplicar medidas tendientes a incrementar su participación en el mercado mundial.

Las estrategias de intervención directa, sean planificadoras o asistenciales, se han desdeñado por el marco económico y político liberal que ha imperado en el mundo por lo menos desde 1980; sin embargo, cada vez es más evidente que sin una estrategia definida, las fuerzas del mercado por sí solas no llevaran ni a una óptima asignación de recursos ni a una mayor equidad en el reparto de los beneficios entra naciones, sectores, factores o estratos poblacionales.

En México existe un margen de maniobra suficiente para implementar políticas industriales y comerciales que fomenten la competitividad y, por esta vía, el incremento del bienestar de la población. Es importante, primero, reconocer las limitaciones inherentes a las políticas intervencionistas e igualmente las de las políticas horizontales, es decir, se requiere de una evaluación más objetiva de los resultados en la estructura industrial de ambos tipos de políticas y, por tanto, de su incidencia en el desempeño del sector en el largo plazo. Posteriormente se requiere un diagnóstico imparcial de las potencialidades y carencias del aparato productivo para aplicar medidas consecuentes. Sobra decir que las necesidades internas y de largo plazo del país requieren de una evaluación clara al respecto.

Las acciones voluntaristas y centralizadas del gobierno no tienen futuro. La cuestión importante al delinear alguna política industrial se refiere a cómo hacerlo "sin caer en los vicios y burocratismos que han caracterizado a la toma de decisiones en materia industrial en el pasado" (Ibafin, 1988a: 106-107).

Ahora bien, cabría reflexionar si el *fin último de una política promotora* debiera ser enfrentar exitosamente la competencia internacional o rebasar esta meta hacia cuestiones más de largo plazo y de sustentabilidad del modelos de desarrollo, ambas de índole interna. A nuestro entender, el énfasis en todo el mundo ha sido encarar la competencia internacional porque los procesos de mercado dirigen la economía internacional hacia un sistema más interrelacionado e interdependiente, pero ello con el fin de no quedar alejado de las tendencias mundiales y tener la posibilidad de acceder a mejores niveles de vida. Sin embargo, el fin de cualquier política, así como la responsabilidad de todo gobierno (aún en la era global) está en procurar el bienestar de la población, por ello cabe revalorar la capacidad del mercado interno para estimular el desarrollo (políticas de autonomía alimentaria, entre otras). A nuestro entender *la competitividad se construye desde el interior de una economía*, fortaleciendo sus elementos determinantes (productivos principalmente) y, aunque el impulso de las fuerzas exógenas es un valioso apoyo, los elementos fundamentales que sustentan el modelo de crecimiento en el largo plazo se encuentran en última instancia en la estructura interna de la economía en cuestión.

BIBLIOGRAFÍA

ASPE ARMELLA, PEDRO (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica Ed., México.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, A. C. (IBAFIN) (1988a), *Hacia una nueva política industrial. La competitividad como objetivo*, Diana Ed., México, serie Alternativas para el futuro.

---------- (1988b), *La conversión industrial en México. Concepto y requisitos para su éxito*, Diana Ed., México, serie Alternativas para el futuro.

CLAVIJO Q., FERNANDO *ET AL.* (1994), *La política industrial en México*, Secofi-Colmex-ITAM-Concamin Ed., México.

---------- Y JOSÉ I. CASAR (comps.) (1994), *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, Vol. I, Fondo de Cultura Económica Ed., México, Lecturas de El Trimestre Económico No. 80.

DUSSEL, ENRIQUE (1995-1996), "La política industrial en México hoy", en *Economía Informa*, No. 244, FE-UNAM Ed., México, diciembre-enero.

---------- (1996), "La nueva política industrial ¿buenas intensiones?", en *Economía Informa*, No. 249, FE-UNAM Ed., México, julio-agosto.

GUTIÉRREZ RUIZ, CARLOS (1996), "La pertinencia de una política industrial para un entorno global", en *Economía Informa*, FE-UNAM Ed., No. 249, *op. cit.*

HUERTA, ARTURO (1991), *Economía mexicana. Más allá del milagro*, Diana Ed., México.

MÉNDEZ, JOSÉ LUIS (1997), "Veinte años de planeación industrial en México", en *Comercio Exterior*, Vol. 47, No. 1, Bancomext, México, enero.

PÉREZ MOTTA, EDUARDO (1996), "Programa de Política Industrial y Comercio Exterior. Una agenda para el desarrollo industrial de México", en *Economía Informa*, No. 249, *op. cit.*

PODER EJECUTIVO FEDERAL (1994), "Sexto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Texto Integro", en *El Economista*, México, 1 de Noviembre 1o.

---------- (1995), *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México.

SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (SECOFI) (1984), *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (Pronafice), 1984-1988*, México.

---------- (1988a), *El cambio estructural en la industria y el comercio exterior, 1982-1988*, México.

---------- (1988b), *Balance sexenal del sector comercio y fomento industrial*, México, 2 tomos.

---------- (1991), *Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior (Pronamice), 1990-1994*, México.

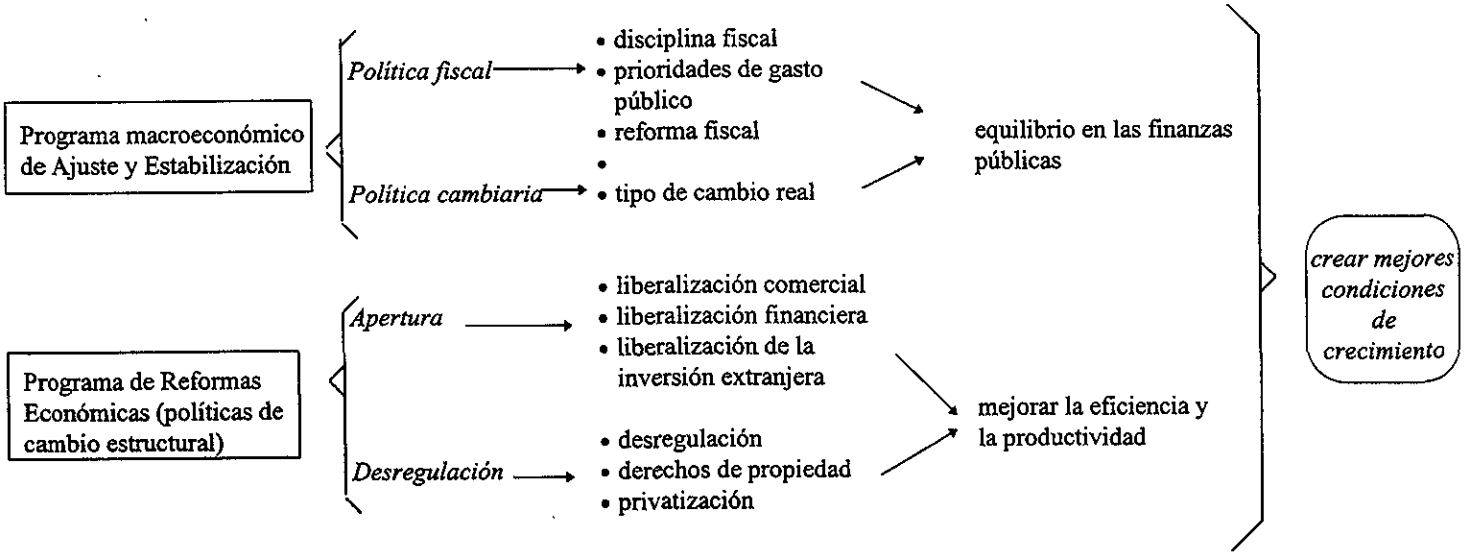
---------- (1996), *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice), 1996-2000*, México.

RUIZ DURÁN, CLEMENTE (1996), "Redimensionamiento territorial de la política industrial", en *Economía Informa*, No. 249, *op. cit.*

SERRA PUCHE, JAIME (1994), *La nueva política industrial de México*, Secofi, México.

ANEXO AL CAPÍTULO III.

Tabla A-1
México: objetivos de la política gubernamental, 1982-1994



FUENTE: Elaboración propia con base en Villarreal, 1997.

CAPÍTULO IV.

LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL EN MÉXICO, 1982-1996.

> "Una constante de las industrializaciones exitosas ha consistido precisamente en transformar en ventajas todo aquello que a la luz de experiencias de industrialización anteriores aparecían como desventajas".
>
> José I. Casar y Jaime Ros, 1983: 168.

Una evaluación de la nueva política industrial mexicana debe hacerse cuantificando el grado de avance en el cumplimiento de sus propios objetivos. El fin último del amplio proceso de reforma económica, incluso, el cambio de la política industrial, planteó alcanzar mayores niveles de bienestar (mayor empleo y salarios) con altas tasas de crecimiento, esto a través de un fomento eficaz, ordenado y permanente a la producción, es decir, lo que se dio en llamar simplemente como "modernización". Para ello se planteó la liberalización económica, la desregulación y el aseguramiento de estabilidad macroeconómica. Lo que ahora interesa saber es ¿que tanto se ha avanzado para alcanzar mayores niveles de empleo y salario, tanto sólo en el sector industrial?; la promoción de la eficiencia por medio de la liberalización comercial ¿ha rendido en términos de mayores eficiencia, productividad y competitividad?, o ¿convendría mejor un plan explícito para ese propósito?.

Como se apuntó en el Marco Teórico, no es posible atribuir únicamente el desempeño de la industria a las políticas en sí mismas (o a la falta de ellas), "nadie puede saber el estado del mundo sin la política." (Capítulo I: 4). En México, con el debate entorno a la eficiencia de políticas liberales e interventoras, es indispensable evaluar el desempeño de la industria con uno y otro grupo de políticas, sobre todo, en base a los objetivos trazados por éstas. En el desarrollo del presente capítulo se presenta la evidencia estadística para acercarse a una medición del desempeño industrial entre 1980 y 1996.

Es claro que en el decenio de los ochenta la estructura industrial pasó por un profundo proceso de reestructuración, no obstante, a pesar de que la mayoría de sus resultados son evidentes, resulta muy complicado medir el impacto efectivo de cada elemento de la liberalización (apertura comercial, desregulación, reducción de subsidios, apoyos financieros, etc.) sobre la planta productiva. Lo que interesa en el presente capítulo es tener un panorama de la *actual* estructura industrial del país, así como destacar las diferencias con las características prevalecientes a inicios de los ochenta; de esta manera interesa conocer las principales tendencias y las perspectivas del sector. En otras palabras, se intenta en el presente capítulo presentar una descripción general de la estructura industrial

mexicana, con el fin de tener una visión general de los efectos que ha tenido la política industrial desde 1980, conocer los principales avances y limitaciones de la industria y, además, conocer sobre qué tipo de estructura industrial actúan las políticas promotoras para con estos elementos señalar las necesidades susceptibles de solventarse con el diseño de instrumentos alternativos de política).

Finalmente, debe apuntarse que la cuestión temporal sigue siendo un punto central en la discusión sobre el balance de la política oficial. Mientras que del lado oficial se destaca que la estrategia rendirá los resultados esperados en el largo plazo y aún es prematuro realizar una evaluación con carácter definitivo; de otro lado se argumenta que ya se cuenta con un espacio temporal suficiente para intentar dicha evaluación para, en su caso, enmendar el camino. El argumento del presente trabajo es que si bien pueden ser necesarios más años para esperar resultados definitorios en la estructura industrial, hasta 1996 sí es posible observar tendencias que en el caso de las importaciones los resultados son desfavorables para los planteamientos oficiales.

1. Marco macroeconómico.

El ámbito donde se apuntala y se justifica como atinado el desempeño de las nuevas políticas gubernamentales es el macroeconómico. Sin duda la severidad de la crisis de 1982 representa una sólida justificación para cualquier gobierno para centrar la atención únicamente al control de la inflación y de otras variables macroeconómicas. Las características de la crisis de 1982, es decir, los compromisos de deuda contraidos con el exterior, crearon un marco propicio para que el Gobierno mexicano atendiera estrictamente las "recomendaciones" de los organismos internacionales. En otras palabras, es comprensible en principio la férrea atención prestada al equilibrio de las finanzas públicas y de las cuentas externas y, más adelante, al control de precios y del tipo de cambio; lo que no se entiende es que una vez alcanzado cierto orden macroeconómico no se avanzara de manera directa y decidida en la reforma estructural microeconómica.

De la misma manera, no puede negarse que cualquier cambio en la estructura productiva debe fundamentarse en un sólido marco macroeconómico; aún sin los problemas de la crisis de la deuda resultaba cada vez más evidente que la economía mexicana no podía seguir sosteniéndose con un gasto público deficitario que el momento de la crisis alcanzaba más del 17% del PIB. La magnitud del desequilibrio, con todo y reservas petroleras y créditos internacionales abundantes, eran un signo claro del agotamiento del modelo y/o de los límites de un estrategia de más o menos mediano plazo.

De tal forma, los años ochenta, y especialmente el sexenio 1982-1988, fueron difíciles para avanzar en el ajuste macroeconómico; aunque se iniciaron procesos que resultarían fundamentales para los años posteriores. En general para 1987 la imagen de fuerte inestabilidad económica amenazaba con desbordarse: con una hiperinflación en ciernes, un

peso altamente devaluado, tasas de interés muy elevadas, con los efectos del "crack" financiero aún resintiéndose, con precios del petróleo a niveles mínimos, entre los principales desequilibrios.

Con estos antecedentes la estrategia en el sexenio 1988-1994 luce aún más exitosa. En estos años se logró: *i*) reducir la inflación casi a "niveles internacionales", *ii*) equilibrar y, aún más, lograr un superávit en las finanzas públicas, *iii*) mantener estable el tipo de cambio, evitando así los ciclos inflación-devaluación de los años previos. Además de estos "logros" macroeconómicos se avanzó en la modernización productiva, para lo cual el proceso de liberalización y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) eran claves; además se incrementó a niveles históricos la inversión extranjera (directa e indirecta), como muestra -según se dijo- de la creciente confianza de parte de agentes externos al proceso de reformas mexicanas; y, finalmente, se renegoció favorablemente la deuda externa con el Plan Brady.

De tal forma, explicada en sus propios términos, las estrategias de ajuste, modernización y cambio estructural durante el sexenio 1988-1994 resultaron muy exitosas, incluso como mejor muestra del reconocimiento internacional a los avances logrados, México ingresó a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) en 1994. Así, con todo y que se señalaban limitaciones y riesgos, las visiones más optimistas afirmaban que se encaminaba a un "periodo de crecimiento robusto y sostenido" (Ten Kate, 1992: 65; visión compartida por OCDE, 1992).

a) Inflación.

Uno de los alcances más destacados de la política económica desde 1988, además del más popular, es la reducción de la inflación que, de estar a punto de alcanzar niveles de hiperinflación en 1987 bajó sostenidamente hasta casi 7% en 1994[1], sólo para volver a aumentar como consecuencia de la crisis de diciembre de ese año. La evolución general de esta variable puede describirse como sigue:

La inflación, medida por el Índice Nacional de Precios al Consumidor, registró su mayor aumento en 1987 con un 159.2%. A partir de la entrada en vigor del Pacto (PECE) en diciembre de ese mismo año el nivel general de precios disminuyó constantemente hasta 1994, con un breve repunte en 1991. De tal forma que en 1994 la inflación fue de sólo 7.1%.

Los principales factores que explican esta disminución son, entre los principales:

i) el acuerdo, a partir de diciembre de 1987, con el sector empresarial, o más precisamente con las empresas que producen bienes clave en la economía, para no incrementar sus precios durante cierto periodo y posteriormente hacerlo gradualmente. La influencia de

[1] Los datos macroeconómicos se resumen en el Cuadro No. 1.

estas empresas en la formación de precios resultó fundamental sobre todo en las primeras etapas del Pacto.

ii) la contención de los incrementos salariales, bajo la premisa de que éstos eran uno de los factores inerciales que alimentaban expectativas inflacionarias. Al final esta contención salarial se plasmó en una severa contracción de los salarios reales.

iii)el mantener la certidumbre de un determinado desliz del tipo de cambio, a través de una banda de flotación que hacia finales del periodo derivó en un virtual control del tipo de cambio que servía de "ancla" a la inflación.

iv)el equilibrio en las finanzas del sector público que evitó presiones en la Demanda.

b) Tipo de cambio.

Asimismo el tipo de cambio se ha estabilizado como resultado directo del menor crecimiento de los precios. El tipo de cambio se mantuvo muy estable desde 1988, cuando desde 1982 había sufrido fuertes presiones que lo devaluaron en un 71% en esos años. De hecho el tipo de cambio subvaluado fue la protección real para la producción nacional ante la apertura comercial.

El Pacto fue precedido por un alza en el tipo de cambio que subvaluó al peso en aproximadamente 30% para después mantenerlo fijo; esta medida, junto con otros ajustes en los precios de los sectores público y privado y en la tasa de interés, permitió un margen para que los precios privados pudieran ajustarse y, así, éstos alcanzaran un nivel de equilibrio para posteriormente poder estabilizarlos a través de incrementos concertados (Huerta, 1992: 150).

A partir de 1988 el tipo de cambio, dado el sistema de flotación implementado que derivó en un virtual control para evitar la inflación, se revaluó lenta pero constantemente; para finales de 1994 la sobrevaluación, junto con otras presiones económicas y políticas, sería de tal importancia que daría pie a la peor crisis desde los años treinta.

Por supuesto la sobrevaluación del peso no es la única causa de esta crisis, pero sí es el tipo de cambio la variable donde se manifestaron los desequilibrios financieros (elevado endeudamiento de corto plazo) y productivos (altos déficit comercial y de cuenta corriente).

c) Tasa de interés.

La tasa de interés se comportó en términos generales siguiendo la tendencia de la inflación y el tipo de cambio, la estabilidad y el descenso gradual de ambas variables repercutieron favorablemente sobre las expectativas de los agentes, lo cual permitió hacer descender el nivel de las tasas de interés. Aún con la significativa reducción, el costo del dinero se mantuvo a un nivel alto durante 1982-1990.

La tasa de interés líder, es decir, la de CETES a 28 días se redujo gradualmente desde 96% en 1987 hasta 14.1% en 1994, siendo trastocado este descenso con la crisis de ese año. No obstante, a pesar del descenso en las tasas de interés desde 1988 y de la tendencia decreciente de la tasa de inflación, el uso de la primera como instrumento clave para atraer y retener la inversión extranjera (IE) retrasó la recuperación del crédito y del ahorro doméstico.

De esta manera, las condiciones macroeconómicas de la estrategia plantearon una curiosa paradoja al mantener una de las tasas de interés más altas del mundo, mientras que a la par disminuía el coeficiente de ahorro interno. Según Dussel (1995b), las altas tasas de interés agudizaron la baja propensión a invertir observada desde 1982; y contrario a lo esperado "el sector privado no ha respondido a las expectativas de la estrategia de la liberalización y ha reducido considerablemente su participación en el financiamiento de la inversión bruta fija" (Dussel, 1995b: 462). Lo anterior que aún más claro al observar en el Cuadro No. 2 cómo efectivamente el coeficiente Inversión a PIB disminuye hasta casi un 16% en 1987 y nunca recupera el máximo alcanzado en 1981 de 26.5%.

Sin embargo, el mantener una tasa de interés interna muy por encima de la internacional era un factor clave para apuntalar la entrada de capitales ya que éstos, a su vez, jugaban un papel fundamental dentro de la estrategia de ajuste macroeconómico y de equilibrio en las cuentas externas debido a que servían para financiar la balanza de cuenta corriente y aumentar las reservas internacionales; además de mantener, por esta vía, la estabilidad cambiaria (Huerta, 1992: 152).

d) Finanzas públicas.

La reforma de las finanzas públicas fue una de las áreas que con mayor ahínco se trabajó en el sexenio 1988-1994. Aunque desde 1982 se realizaron esfuerzos por reducir significativamente el déficit público (de más del 17% del PIB en ese año) éste se mantuvo alto hasta 1987, siendo hasta 1990 en que las finanzas del gobierno alcanzaron un equilibrio e incluso en 1991 un superávit de 1.5% del PIB.

La persistencia de un déficit público alto prácticamente durante toda la década de los ochenta se explica fundamentalmente por su componente financiero; aunque el déficit primario fue rápidamente reducido gracias a recortes en el gasto de gobierno (de inversión y corriente), el pago del servicio de la deuda presionó sobre el déficit total. Es hasta principios de los años noventa cuando la renegociación de la deuda externa permite recalendarizar los pagos y disminuir el peso del déficit financiero para lograr el equilibrio en las finanzas públicas.

De tal forma que el punto culminante del proceso de ajuste fue la renegociación de la deuda a través del Plan Brady en 1989 pues ello permitió la reducción de inmediato de las tasas de

interés en un 10%, el regreso de capitales fugados y le permitió a México regresar a una situación de importador neto de capitales (OCDE, 1992)

e) Recapitulación macroeconómica.

La magnitud de los desequilibrios a inicios de los ochenta hacen comprensible que la estrategia oficial se halla concentrado en el manejo de la crisis, "pero con el tiempo la política económica aplicada fue formulándose dentro del marco de una estrategia de reforma global coherente y de amplio alcance" (OCDE, 1992: 195); de tal manera, la magnitud de los desequilibrios hacen parecer los logros de la estrategia, al menos, dignos de reconocimiento.

Adicionalmente, otros "logros" fueron exhibidos como muestra de la recuperación de "bases sanas" del crecimiento hacia finales de 1994, en particular, entre 1988-1994 se redujo la deuda externa total de 68% a 22% del PIB y las reservas internacionales se incrementaron de 6.6 mil millones de dólares (mmd) a 20.8 mmd. De tal manera que para las visiones más optimistas era incuestionable el reinicio de una etapa de crecimiento *sostenido.*

Sin demeritar el importante avance de los equilibrios macroeconómicos y reconociendo su pertinencia para reiniciar una estrategia de crecimiento propiamente dicha, deben también considerarse opiniones más críticas, como la de Dussel (1995b), quien, por ejemplo, sostiene que la misma concepción macroeconómica del gobierno es muy estrecha al sólo considerar prioritarias tres variables para llevar a cabo el ajuste: la inflación, el déficit financiero y la inversión extranjera; mientras que se dejaron de lado otras como el empleo, la inversión interna, el ahorro y el crecimiento. Y es que, en efecto, estos vitales aspectos económicos fueron dejados de lado en aras de alcanzar los equilibrios prioritarios de las cuentas macroeconómicas, con la promesa que una vez logrados éstos se traducirían automáticamente (aunque no de inmediato) en un mayor crecimiento en la corrección de los desequilibrios en la inversión, el empleo y los salarios.

En el balance final, bien vale la pena afirmar que a pesar de los avances macroeconómicos, éstos no se han traducido en una mejor estructura de competencia a nivel microeconómico y, aún más, los desequilibrios en este segundo ámbito han puesto en serio predicamento los "avances" del equilibrio macroeconómico y de la reforma estructural misma.

2. Estructura industrial.

a) Evolución por División de actividad manufacturera.

En el periodo 1980-1996 la economía mexicana está marcada por un estancamiento general en la producción de todas las industrias, aún haciendo abstracción de las crisis de 1994. Medido a precios de 1993 el PIB total creció a una tasa de 2.1% promedio anual entre 1982-1994, mientras que la Gran División 3 -Industria manufacturera en adelante- continuó con su patrón histórico de crecimiento, o sea, con una evolución paralela al total pero ligeramente superior con un 2.3% de crecimiento (ver Cuadro No. 3). Las actividades más dinámicas en el mismo periodo, de acuerdo a las Grandes Divisiones, fueron la 8 (4.2%), la 5 (3.8%) y la 7 (3.0%).

No obstante la importancia de la industria manufacturera y su incidencia sobre el resto de la economía se manifiesta en que su evolución siempre precede en tiempo e intensidad al agregado total, es decir, la marcha de este sector se anticipa a la tendencia del total.

De esta forma, y a grandes rasgos, las características más destacadas de la evolución económica mexicana en el periodo 1980-1996 son:

a) tres fuertes caídas del PIB (total y manufacturero) en 1982-1983, 1986-1987 y 1995.
b) subsecuentes periodos de recuperación en 1984-1985, 1988-1994 y 1996-1997; aunque el sexenio 1988-1994 estuvo marcado por una desaceleración en 1991-1992 que se convirtió en estancamiento en 1993 (1.9%) y finalmente en recuperación en 1994 (4.5%).

De esta manera, tomando en cuenta como punto de inicio y final los años de contracción se distinguen tres ciclos:

i) 1982-1985,
ii) 1986-1994,
iii)1995-

Una cuestión interesante a saber para el futuro se refiere al conocimiento del final del ciclo iniciado -según los parámetros que se han definido- en 1995, tras la crisis de ese año y la recuperación de los subsiguientes. Podrá sustentarse un largo periodo de crecimiento, como lo sostienen las opiniones más optimistas (las oficiales, vale decir), una vez realizadas las correcciones macroeconómicas (del tipo de cambio principalmente) y realizados los cambios estructurales fundamentales; o bien, como sostienen otras versiones más pesimistas (o críticas), continuará la economía marcada por una evolución errática con severas crisis que siguen a breves periodos de recuperación dadas las endebles bases estructurales en las que se sustenta el actual modelo de desarrollo. Al revisar la estructura industrial en el presente capítulo se pretende, entre otras cosas, contar con elementos para dilucidar una explicación de la evolución hasta ahora presentada por la industria y con ello

a la vez sus perspectivas, con lo cual permitirá aportar elementos de juicio en favor o en contra de las posturas interpretativas de las economía mexicana.

De acuerdo a dos indicadores básicos de la actividad económica: Índice y Tasa de crecimiento media anual (ver Gráfica No. 1), en el periodo 1980-1994 es clara la estrecha relación y la influencia de la industria manufacturera sobre el conjunto de la economía. Observando la evolución del Índice de crecimiento (1980=100) es evidente la pareja marcha de la industria manufacturera y la economía, ambas presentan un desempeño muy similar; es de destacar que la marcha de la industria manufacturera es más lenta que la del conjunto de la economía (es decir, el índice manufacturero está por debajo del de la economía) entre 1980-1988, a partir de 1989 se registra un cambio en la tendencia ya que debido a tasas de crecimiento más altas las manufacturas superan, aunque ligeramente, al desempeño general de la economía.

De otro lado, es notable que la tasa de crecimiento de las manufacturas, a excepción de algunos años (1981, 1992 y 1993), registra mayores incrementos/decrementos que la de la economía en general, deduciéndose con ello un efecto de arrastre que la primera ejerce sobre la segunda. Lo mismo se confirma al revisar las tendencias de las tasas de crecimiento por el método de medias móviles: tanto los registros de ascenso en la tendencia como los de descenso siempre los precede la industria manufacturera.

Medido a precios de 1993, hasta antes de la recuperación iniciada en 1987 la industria manufacturera alcanzó su máximo histórico en la producción en 1981; para 1994 el PIB manufacturero apenas era 28.1% mayor que el de ese año, lo cual evidencia un mínimo crecimiento (o virtual estancamiento) de la producción de esta industria. A pesar que se registraron años de recuperación, se vivieron tres años de caídas de la producción particularmente severas (1983, 1986 y 1995) que impactaron determinantemente sobre la tendencia del periodo.

A partir de 1987 se registró una lenta pero constante recuperación que, abstrayéndose del decaimiento del ritmo de crecimiento entre 1991-1993, puede extenderse hasta 1994. Las Divisiones 7 (Industrias metálicas básicas) y 5 (Industria química) fueron las que mejor se comportaron ante los peores tiempos de la crisis (1982-1988), registrando las tasas de crecimiento más altas de esos años (que obviamente resultan reducidas ante cualquier comparación) y manteniendo su crecimiento, aunque por debajo del promedio manufacturero, en los siguientes años (1988-1994) (ver Cuadro No. 4).

El comportamiento de la División 8 (Productos metálicos, maquinaria y equipo) evidencia que pasó por un fuerte proceso de reestructuración y crecimiento entre 1988-1994, ya que de ser una División que registró caída (-0.1%), pasó a ser la de mayor crecimiento en el último sexenio (6.4%) con una reacción, además, muy favorable entre 1994-1996 (4.9%).

Aunque la División 9 también tuvo un fuerte crecimiento en los años 1988-1994 (7.0%) apenas fue suficiente para recuperar el retroceso del sexenio inmediato anterior (-1.7%).

A su vez las Divisiones con peor desempeño fueron la 2 (Industria textil) y la 3 (Industria de la madera), ya que ambas se mantuvieron prácticamente estancadas entre 1982-1994, la segunda incluso con un retroceso. Si se observa el periodo más largo de 1980-1996 las tendencias son aún más claras, la Industria textil crece 0.6% y la de la madera cae -0.2%.

b) Patrones de especialización productiva y comercial.

Uno de los cambios fundamentales en la planta productiva de los últimos 15 años son los referidos a su especialización productiva y comercial, al respecto Casar (1995: 4) dice que: "el país tiende a especializarse en la producción de insumos pesados y de algunos bienes de consumo duradero, y a depender cada vez más del exterior para abastecerse de bienes de capital y de algunos bienes de consumo tradicionales (textiles, productos de madera y algunos alimentos básicos) [y ello] parece estar asociado, más que al aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales, a la diferente capacidad de ajuste y modernización de los distintos sectores, y en consecuencia, a su diferente capacidad de redefinir sus relaciones comerciales con el exterior."

En cuanto al nivel de producción puede observase en la Gráfica No. 2 cómo se profundiza el patrón de producción presente desde 1980, es decir, las Divisiones importantes entonces son las que continúan con una mayor participación relativa aunque las Divisiones 8 (Productos metálicos, maquinaria y equipo) y 1 (Alimentos, bebidas y tabaco) aumentan su participación en el total manufacturero, siguiendole en importancia la 5 (Industria química).

De acuerdo a las cifras de las exportaciones manufactureras se observa que la División 8 es la que absorbe, con mucho, la mayor parte de las ventas al exterior (68.8% en 1996) además de registrar el mayor incremento de las mismas entre 1991-1996 (22.2%).

Asimismo, según el tipo de bienes, las exportaciones totales se concentran mayormente en los de tipo intermedio (53% en 1996), aunque las de bienes de consumo son las que más han avanzado en términos relativos (de un 10.2% en 1980 a un 29.6% en 1996).

Conforme estas cifras de producción y exportaciones se deduce que el aparato productivo se está especializando en las exportaciones de bienes intermedios, de cierta complejidad tecnológica (sobre todo si se compara con la estructura prevaleciente a inicios de los ochenta), aunque todavía alejada de los estándares de las potencias comerciales.

c) Relaciones inter e intra sectoriales.

Uno de los puntos más vulnerables a la crítica de la política industrial del periodo 1988-1994 es el que se refiere al rompimiento de las cadenas productivas.

En la estructura industrial mexicana es una característica desde inicios de la etapa de industrialización moderna los escasos vínculos entre sectores; sobre todo en aquellas donde la presencia de empresas extranjeras es dominante y sus vínculos con el mercado internacional son muy estrechos tanto en lo que se refiere a compras de insumos y ventas de su producción como respecto a la tecnología y bienes de capital.

En la etapa de reestructuración de los ochenta, a pesar del importante incremento de las exportaciones, éste tuvo un bajo impacto de arrastre sobre el resto de las actividades económicas. De acuerdo a la interpretación más común se sostiene que las empresas exportadoras constituyen un pequeño número de empresas muy grandes, ya sean transnacionales o de capital mexicano, que tienen escasos vínculos con otras empresas de menor escala pero que son las que mayor potencial de arrastre sobre la producción y el empleo tienen.

Otro aspecto común de la planta industrial en México son sus altos grados de concentración, a veces por las propias características de las industrias que hacen necesarias las economías de escala y otras por los grados de monopolio y oligopolio con la presencia de grandes empresas transnacionales o nacionales.

Ya desde 1988 se percibía que las industrias mejor adaptadas competitivamente al proceso de apertura no tenían impactos encadenados relevantes y, por el contrario, "se ha deteriorado el nivel de integración de los complejos sectoriales a nivel nacional creándose enclaves de empresas exportadoras sin que esto conlleve a un crecimiento de sus posibles proveedores." (De la Garza, 1994: 156), si acaso estas grandes empresas han fortalecido su comercio intraindustrial como vía para enfrentar la competencia; por el contrario, la apertura económica ha tenido un impacto desfavorable sobre las actividades tradicionales donde predominan las micro, pequeñas y medianas empresas.

Mientras tanto, como se revisó en el capítulo II, a nivel internacional las vinculaciones entre empresas de diferentes sectores y tamaños avanza como un proceso claramente distinguible al que se le ha denominado "empresa red". Asimismo, las opiniones teóricas y pragmáticas avanzan en el mismo sentido, por ejemplo Argüelles (1994: 26) dice que "para poder ser eficiente [...] se debe considerar toda la cadena productiva. Los países que realmente son competitivos [...] revisan todos los eslabones de la cadena [...]. Esta vinculación es importante entre todos los distintos eslabones que existen en la industria, de tal forma que se pueda ser competitivo de manera integral".

Una interesante hipótesis sobre el rompimiento de las cadenas productivas en México a raíz de la apertura sostiene que "la rápida liberalización de las importaciones y la sobrevaluación del tipo de cambio disminuyeron los insumos internos en el valor agregado, así como los encadenamientos hacia atrás, mientras que las tasas de interés reales y absolutas limitaron significativamente la propensión a invertir, el desarrollo tecnológico y los encadenamientos hacia adelante" (Dussel, 1995b: 463).

La evolución de las relaciones intersectoriales en el periodo hacen suponer que la estrategia de liberalización comercial llevaba implícita la ruptura de cadenas productivas, esto es por la promoción manifiesta de las autoridades para aprovechar las ventajas de adquirir bienes importados a menor costo y mayor calidad aunque -o precisamente- ellos se utilizaran para la exportación y, por otro lado, la aceptación de que algunas empresas e industrias ineficientes tendrían que desaparecer con la apertura. Lo que no parece tan claro es que la magnitud de los déficits estuviesen contemplados por la estrategia oficial.

d) La perspectiva regional.

Al igual que las relaciones inter e intra sectoriales, el desarrollo de las regiones continuó con el patrón histórico que le ha caracterizado, o sea, con tendencias concentradoras y excluyentes. El crecimiento se siguió concentrando en las 3 grandes ciudades del país y, al mismo tiempo, excluyendo a las regiones apartadas de estos grandes centros de consumo y producción.

A pesar de las tendencias generales se ha destacado, sobre todo desde finales de los ochenta, el desarrollo de algunas regiones (ciudades, municipios, corredores o zonas industriales) especializadas en algún sector y con una presencia importante en el mercado externo. Tal "es el caso de León, Gto., en el ramo de la curtiduría y el calzado; en Guadalajara, Jal., el mueble, el calzado y el vestido; en Aguascalientes, Ags., los textiles y el vestido; en la zona de la Laguna, el mármol y la maquila; en la zona de la frontera norte, la industria maquiladora; en la ciudad de Monterrey, N. L., la industria metalúrgica y metálica; en las ciudades de Chihuahua, Chih., y Durango, Dgo., las industrias de la madera y forestal, y en la zona del Itsmo la industria petroquímica" (Becker, 1995: 74).

Es la frontera norte la región que más creció en términos de producción y empleo y, sobre todo, la que mayor penetración en el mercado externo ganó. Por supuesto esta zona presenta características peculiares pues, por un lado, es evidente que su dinamismo proviene de las plantas maquiladoras y, por otro lado, en ella se registra un proceso de integración "natural" con el sur de los Estados Unidos, por lo que la vigencia del TLCAN vino a reforzar tendencias de varias décadas atrás.

Debe señalarse que las ventajas impositivas de las maquiladoras desaparecerán en el mediano plazo, como fue convenido en el TLCAN, a partir de lo cual estas empresas deberán reorganizar sus vínculos con sus matrices y con los hasta ahora escasos proveedores nacionales.

Hay que destacar que en esta región se ha dejado sentir muy poco la política industrial para los empresarios nacionales, los estímulos federales y estatales son mejor aprovechados por las empresas de capital extranjero, de tamaño mediano y exportadoras. La principal razón del rezago de los nacionales es la falta de información sobre los estímulos otorgados por el gobierno.

Precisamente, la gran ventaja que puede tener el TLCAN para las empresas nacionales es que las empresas transnacionales tendrán todavía un mayor incentivo de aprovechar las ventajas que la localización y los bajos costos de la mano de obra les ofrecen, tanto para fortalecer sus vínculos de comercialización como los de producción.

Es importante para el país aceptar la llegada de empresas transnacionales pero, aún más, aprovechar su presencia y promover que empresas nacionales se vinculen más estrechamente con ellas, con relaciones que abarquen desde la provisión de insumos hasta las alianzas en desarrollo de productos, procesos y quizás de investigación. Debe buscarse una "imitación" de los patrones productivos y organizacionales de estas plantas por empresas mexicanas, es decir, fomentar el aprendizaje de las pautas productivas globales. En la medida que las empresas nacionales asimilen y adapten las mejores prácticas internacionales se evitará depender de una simple "maquilización", la cual no aporta mayores beneficios para el desarrollo de largo plazo en tanto no desarrolla ventajas comparativas dinámicas ni mucho menos competitivas.

En términos más generales, es casi un consenso que "la especialización geográfica, debidamente apoyada y orientada, puede ser una de las bases más importantes del desarrollo regional" (Becker, 1994: 74-75), particularmente para apoyar la modernización de la pequeña y mediana industrias.

De otro lado, las propias limitantes de planeación e implementación de parte del gobierno hacen más viable que sean los agentes locales, oriundos de la región, tanto empresarios como gobernantes, quienes identifiquen oportunidades y obstáculos para su propio desarrollo. Hoy día los esquemas centralizados de diseño y aplicación de políticas tienen menos posibilidades de éxito.

e) El ámbito tecnológico.

El desarrollo de tecnologías aplicadas a la producción ha sido siempre un factor clave para determinar posiciones de ventaja en el comercio mundial, pero en la actualidad la tecnología y los elementos asociados a ella se han vuelto un factor crítico para obtener y mantener dichas ventajas competitivas (tal como se revisó en el Capítulo I). Hoy día el desarrollo de innovaciones de todo tipo, la formación de trabajadores calificados, la demanda de nuevos insumos, conocimientos, habilidades y su flujo entre empresas e industrias constituyen elementos que cada uno por separado y, sobre todo, en su interacción construyen la ventaja competitiva de industrias y, por ende, el futuro económico de las naciones.

En México poco se ha avanzado en la incorporación de tecnología a los procesos productivos -con todo y la mayor complejidad que requieren las ahora mayoritarias exportaciones de bienes manufactureros-; la reestructuración económica poco o nada

incidió sobre el mercado de tecnología y su relación con la industria. Hoy día las carencias tecnológicas siguen siendo prácticamente las mismas -si no es que han aumentado- que a principios de la década de los ochenta: escasa generación de desarrollos tecnológicos; casi inexistente vinculación entre universidades, centros de investigación y la propia industria; escasa mano de obra calificada tanto en ámbitos científicos como técnicos.

En nuestro país es histórico el retraso en la generación de ciencia y tecnología pero, sobre todo, su vinculación con el sector productivo; los obstáculos y las limitantes son señalados una y otra vez en diferentes estudios (Dutrénit y Capdevielle, 1993; Villarreal, 1994): *i*) baja inversión pública y privada en el desarrollo de ciencia y tecnología; *ii*) exigua formación de recursos humanos, tanto en educación básica como en mano de obra especializada a niveles técnico y científico; *iii*) reducida vinculación entre agentes creadores y usuarios de investigación y desarrollo tecnológicos; entre los problemas más recurrentes.

En el caso del bajo nivel de inversión pública éste es comprensible dada la situación durante los años ochenta, aunque, no es justificable la falta de instrumentos para promoverla; de otra parte, en el caso de la inversión privada, su escaso nivel se debe, desde nuestro punto de vista, más bien a una insuficiente cultura empresarial en el ámbito tecnológico que inhibe una involucración gerencial en el mejoramiento de la calidad y la productividad, actitudes también alimentadas por el proceso de industrialización proteccionista que no proveía incentivos para actuar en este sentido.

"En un contexto de apertura, la posibilidad de importar bienes de capital permite incorporar tecnología de punta y elevar el nivel de competitividad de los otros sectores Si sucediera esto se lograría una modernización tecnológica de la industria sin superar los problemas estructurales señalados" (Dutrénit y Capdevielle, 1993: 670). La importación masiva de bienes de capital bajo el contexto de apertura estaría actuando en forma similar a como la protección lo hizo durante la ISI, es decir, desestimulando la producción interna de bienes de capital así como el desarrollo de tecnología asociado a ellos, lo cual es precisamente un efecto que se revertiría con una mayor competencia vía mayores inversiones orientadas a modernizar el aparato productivo.

Durante los ochenta no hubo cambios significativos en el perfil tecnológico de la industria mexicana, lo cual era difícil en el contexto de estancamiento de la inversión; esto se evidencia en los indicadores disponibles relativos a la ciencia y la tecnología. Si se mide el desempeño de las actividades de investigación y desarrollo nacionales en comparación con las de otros países, dicha comparación resulta claramente desafavorable en diferentes aspectos fundamentales. Primeramente el gasto en Investigación y Desarrollo y su proporción respecto al PIB (ver Cuadro No. 5) son ínfimos cotejándolos con cualquier otro país de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos); en segundo lugar, el financiamiento de dicho gasto muestra una estructura desfavorable pues es el gobierno quien en mayor medida participa, lo cual vuelve a mostrar la escasa vinculación que el sector productivo tiene en esta área (Cuadro No. 6); en tercer lugar, el número de los recursos humanos involucrados es obviamente inferior a otros países

(Cuadro No. 7); en resumen, cualquier indicador cuantitativo resultará desfavorable para México, aún si se compara con los países de menores ingresos de la OCDE como España o Turquía. Pero quizá los indicadores más preocupantes sean los que resume el CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) en los indicadores de "Relación de dependencia", "Tasa de difusión" y "Coeficiente de inventiva" (Cuadro No. 8) pues éstos muestran un esfuerzo más de tipo cualitativo, es decir, acorde con los recursos de cada país, y en ellos también la brecha existente con otras naciones es considerable.

Según Villarreal, (citado por Gómez, 1994: 307) "uno de los principales obstáculos de la transformación económica de México es la existencia de un mercado tecnológico deficiente [se señaló que] esta deficiencia se explica, en gran parte, por la falta de vínculos razonablemente establecidos entre la oferta y la demanda de bienes y servicios tecnológicos. Por parte de la oferta, los recursos disponibles para el desarrollo tecnológico se utilizan poco para resolver necesidades concretas de las unidades de producción [...]. Por parte de la demanda, es insuficiente la cultura empresarial en el ámbito tecnológico y la involucración gerencial en el mejoramiento de la calidad y la productividad".

Como sea, es evidente que el cambio estructural poco o nada ha avanzado en los aspectos de ciencia y tecnología aunque desde luego puede argumentarse que el desarrollo de las actividades científicas y tecnológicas aplicadas al sistema productivo es uno de los campos donde más tardarán en madurar los estímulos de la reforma económica y aún es muy pronto para intentar una evaluación; desde nuestro particular punto de vista las insuficiencias en este campo no se resolverán por un proceso natural de mercado ya que son precisamente las actividades científicas y tecnológicas y su aplicación al sistema productivo un aspecto central dentro de las estrategias de desarrollo de los países que han evolucionado rápidamente en este campo, sin una política de largo plazo específica en este sentido poco se avanzará en los próximos años.

3. Desempeño del sector externo.

Sin duda el rasgo más destacado de la transformación estructural de la industria mexicana en la década de los ochenta es el cuantioso aumento del comercio exterior en la producción interna. Precisamente, este es el rasgo que sirve a las autoridades para catalogar como "éxito" las reformas estructurales y, por ende, al nuevo modelo de desarrollo; no obstante, los resultados de la balanza comercial no siempre apoyaron esta conclusión.

a) Desempeño exportador.

De acuerdo a datos del Banco de México, la gran dinámica exportadora del periodo 1988-1994 (y aún hasta 1996) fue propuesta oficialmente como la mejor muestra del éxito tanto

del cambio estructural como de la modernización económica. Las exportaciones sin lugar a dudas evolucionaron favorablemente[2] ya que de 15,511.8 millones de dólares (md) en 1980 se incrementaron a 95,999.7 md en 1996, esto es una tasa media anual de 12%; igualmente no cabe duda que este crecimiento fue impulsado por la industria manufacturera, ya que las exportaciones de este sector, sin incluir las de maquiladoras, pasaron de 3,030 md en 1980 (3,017 md en 1982) a 43,384.3 md en 1996, es decir, a una tasa del 18.1%, muy superior al promedio del total (ver Cuadro No. 9).

El mayor dinamismo de las exportaciones manufactureras propició un importante cambio en la estructura de las ventas al exterior, ya que de representar las exportaciones de dicho sector el 23% del total en 1980, para 1996 alcanzaron el 84% (70% en 1988), evidenciando efectivamente una importante adaptación a las nuevas condiciones internacionales. (ver Cuadro No. 9).

La dinámica de las exportaciones manufactureras se debe principalmente a la pujante evolución de las exportaciones de maquiladoras que entre 1984-1994 registraron una tasa media anual ligeramente superior a la de las exportaciones no maquiladoras (curiosamente para 1996 esta tasa fue levemente inferior). Las exportaciones de maquiladoras siempre han sido importantes para la economía mexicana representando 17% y 39% del total manufacturero en 1984 y 1994 respectivamente. Lo anterior denota una creciente dependencia de las exportaciones maquiladoras (dependencia que se hace más clara al observar el comportamiento del saldo comercial (ver Cuadro No. 9).

Al interior de la industria manufacturera[3] se encuentran comportamientos exportadores muy diferentes según las Divisiones. La industria de Productos metálicos, maquinaria y equipo (División 8) con mucho es la más importante, pues representa en 1996 el 69% del total manufacturero (ver Cuadro No. 10), cuando en 1980 apenas aportaba el 22%, en este lapso registró una tasa de crecimiento del 30.5% media anual. La industria Química (División 5) y la Textil (División 2) participan cada una con el 7.8% de las exportaciones en 1996, no obstante, la segunda es la que ha registrado un mayor dinamismo con una tasa del 24.7% por sólo 12.6% de la primera.

En 1988 la importancia de la División 8 era aún mayor (43%), asimismo la División 5 contribuía más (19%) que la División 2 (5%) y otra industria, la División 1 (Alimentos, bebidas y tabaco), aportaba el 11%. Esta evolución da cuenta de una favorable reestructuración exportadora de las Divisiones 8 y 2 sobre todo.

A largo plazo pueden distinguirse tendencias interesantes:

[2] Aunque en opinión de Calva (1995) el incremento de las exportaciones manufactureras, propuesto como un exitoso ajuste estructural, es "falaz" pues entre 1966-1981 éstas crecieron 14.1% mientras que en 1982-1992 lo hicieron en 11.4%. Adicionalmente, Dussel (1995a) matiza el cambio estructural de las exportaciones manufactureras señalando que entre 1970-1981 éstas ya participaban con el 52.59% del total.

[3] En adelante los cálculos son con base en datos de INEGI.

- la industria metálica, maquinaria y equipo (División 8) muestra un gran dinamismo exportador, registra el mayor crecimiento en el periodo 1980-1996 y, con mucho, aporta la mayor parte de las exportaciones. Aún más, su tendencia es seguir creciendo y aunque desde 1988 lo ha hecho a un ritmo relativamente menor su importante volumen será determinante para el total manufacturero por varios años. Su pujante evolución tanto de las exportaciones como la del producto confirman la importante adaptación de esta industria a raíz del cambio estructural.
- la industria textil (División 2), segunda en importancia en cuanto a participación en las ventas externas, registra una gran dinámica comercial, ya que es una industria tradicional que incremento su participación sobre un volumen varias veces más grande (comparando 1980 con 1996). No obstante, el estancamiento (0.6%) de su PIB denota no tanto una reestructuración competitiva, sino más bien un más simple cambio en su orientación comercial hacia el exterior.
- la industria química (División 5) aunque participa con un volumen casi idéntico de exportaciones que la textil viene sufriendo una pérdida sostenida en dicha participación, ya que en 1980 aportaba el 27% y en 1996 sólo el 7.5%. A pesar de ello, el crecimiento de su producto (3%), mayor al promedio manufacturero entre 1980-1996, sugiere una cierta adaptación competitiva a las nueva condiciones internas y externas.

Sin duda el relevante progreso de la División 8 es impulsada por la industria automotriz, lo cual parece evidente al revisar los principales productos exportados. Desde este punto de vista tres productos pertenecientes a esta industria (automóviles para pasajeros, motores para automóviles y partes sueltas para automóviles) representan en 1996 el 18% del total manufacturero (ver Cuadro No. 11).y 15% del total.

Finalmente, el constante incremento de las exportaciones se vio reflejado en un aumento de la importancia de éstas en la Demanda total, al pasar del 8% en 1980 al 17.2% en 1994 e incluso un 26.8% para 1996; este último avance promovido sin duda por la devaluación, de hecho las exportaciones fueron el único componente de la Demanda que no decreció en 1995 (ver Cuadro No. 12).

No obstante los positivos números del desempeño exportador mexicano algunas criticas se le han opuesto; por un lado se dice que las exportaciones se caracterizan por "una alta concentración medida con tres criterios: las exportaciones importantes se concentran en un número reducido de productos; en esos productos las exportaciones más cuantiosas las realiza un puñado de empresas relativamente grandes, y el destino de la mayoría de las exportaciones se concentra muy notoriamente en un sólo país, Estados Unidos" (Unger, 1994: 267-268).

Además de lo anterior, "la mayoría de los sectores y productos con exportaciones dinámicas son pues industrias moderno-innovadoras sujetas a una intensa reestructuración competitiva en los mercados internacionales [automotriz, autopartes, maquinaria no eléctrica], aunque en otros casos se trata también de industrias que dependen de ventajas por dotación favorable de recursos naturales [hierro y acero, derivados del petróleo, química]. Mientras

que los sectores más tradicionales se han rezagado del auge exportador" (Unger, 1994: 268).

Sin lugar a dudas, las exportaciones están altamente concentradas, siendo el mejor ejemplo de ello el poco arrastre que han tenido sobre otras actividades económicas. El peligro para el desarrollo de largo plazo del país es que esta exitosa reestructuración exportadora depende en gran medida de la reestructuración productiva de las empresas transnacionales, que reubican segmentos productivos en aquellos países que les ofrecen ventajas en costos o por acceso a mercado. Aunque no se vislumbra en el mediano plazo un cambio en esta tendencia -antes bien parece reforzarse- el desarrollo del país queda cada vez más fuera del alcance de las políticas o de la iniciativa de agentes nacionales; en un mundo globalizado este es quizá el rumbo adecuado, sin embargo, *ninguna experiencia de desarrollo se ha verificado sin la presencia de una industrialización sustentada en las propias decisiones de los países ni en sus propias capacidades, en ello radica en parte la sostenibilidad del desarrollo a largo plazo.*

b) Desempeño importador.

Los resultados en cuanto a las importaciones quizás sean el rubro más sensible de la política de cambio estructural, pues es buena medida éste fue planteado con el objetivo de reducir la fragilidad de las cuentas externas manifestada en el llamado "estrangulamiento externo", es decir, en la carencia de divisas ante la debilidad exportadora y el alto componente importado de la producción nacional.

Aunque como se vio, las exportaciones registraron resultados alentadores (creciendo 10.5% entre 1984-1996) su desempeño hasta 1994 era insuficiente para cubrir las importaciones. Si consideramos el periodo de 1984-1996 tenemos un crecimiento ligeramente favorable a las importaciones (15.5% > 10.5%); sin embargo, si sólo se observa hasta 1994 el crecimiento de las importaciones resulta mayor (8.3% > 5.9%), lo cual resulta agravado si se recuerda la fuerte contracción que sufrieron las importaciones en el sexenio 1982-1988 (entre 1980-1988 las importaciones crecieron 0.6% por 3.6% de las exportaciones) (ver Cuadros No. 9 y 13).

Para 1994 estas tendencias originaron un déficit comercial sin maquilas de -24,266.7 md (el saldo maquilador amortigua pero no revierte esta cifra, la balanza comercial con maquiladoras resulta en un déficit de -18,463.7 md), lo cual, por lo menos en este aspecto, da cuenta del nulo avance o inclusive retroceso obtenido bajo la estrategia de cambio estructural. Por supuesto que ante un mundo más interdependiente y con una economía más abierta el país podía enfrentarse a este tipo de resultados; sin embargo, la estrategia de liberalización y modernización fue concebida con el fin de hacer competitiva a la economía y la industria mexicanas, de tal forma que la tendencia a largo plazo fuera el crecimiento inducido por las presiones y las oportunidades del mercado mundial y, por esta vía, se alcanzara una estructura industrial más competitiva y eficiente.

No obstante, el creciente[4] déficit comercial que a primera vista representaba un retroceso y no un avance de la citada estrategia modernizadora, tal como en su momento fue señalado por diversas voces (Dussel, 1995b; Ortíz, 1995; Calva, 1995; etc.); la versión oficial defendió siempre (hasta diciembre de 1994) los resultados de la balanza comercial con dos argumentos principales:

i) las importaciones actuales se convertirían en la base productiva del futuro, permitiendo ampliar la oferta exportadora y así las potencialidades del país; y
ii) el déficit comercial representaba la contrapartida de un superávit en la balanza de capitales, lo cual mostraba la creciente confianza que despertaba México en los inversionistas extranjeros[5].

En lo que respecta al primer razonamiento éste es sólo parcialmente cierto, las importaciones de bienes de capital tuvieron un crecimiento importante (22.1%) durante el sexenio 1988-1994 pero inferior al de las compras de bienes de consumo (30.5%) y, en consecuencia, sólo impactó marginalmente en la composición porcentual de las importaciones, pues en 1984 las de bienes de capital representaron el 16.2% del total y en 1994 el 16.8% (ver Cuadro No. 15). Es decir, aunque el incremento en las compras de bienes de capital (portadoras de tecnología y mayores capacidades productivas) fue importante no alteró la estructura de las compras al exterior.

Lo anterior da pie para deducir que la estrategia oficial poco indujo un verdadero cambio estructural al interior de la planta productiva, al menos considerando la reducida presencia de bienes de capital en las importaciones. De la misma forma debe recordarse que la estrategia modernizadora fue planteada para reducir la virtual dependencia de bienes intermedios importados para la producción nacional, los resultados en este sentido son aún más claros pues las compras de insumos al exterior mantuvieron prácticamente la misma estructura entre 1984 y 1994 (78.5% y 71.2%, respectivamente), además, después de la crisis de este último año este tipo de importaciones fueron las únicas que crecieron (3.4%) cuando el agregado se contrajo (-8.7%).

De tal forma, tanto la alta participación en el total de importaciones como su crecimiento en momentos de contracción económica muestra que aún existe una alta dependencia estructural de este tipo de bienes por parte de la planta productiva nacional, por lo cual es posible afirmar que en este sentido la política de cambio estructural ha rendido frutos pobres.

[4] El saldo comercial superavitario obtenido entre 1982-1988 (por supuesto a partir de la fuerte contracción ocasionada por la crisis económica y por las propias políticas contraccionistas) se convirtió en déficit en 1989 siguiente y fue incrementándose cada año (excepto en 1993). Ver Cuadro No. 14.

[5] Ambos argumentos fueron materia de discusión en diferentes medios en su momento, aquí se presenta en cierta forma un resumen de la misma.

Cabe señalar que para 1994 las importaciones de bienes intermedios de la industria maquiladora ya se habían convertido en un componente importante del total manufacturero (26%), tan es así, que en 1995 fue el único rubro de las importaciones que creció (27.9%) por un decremento de las importaciones de bienes intermedios no maquiladores (-10.6%), es decir, en última instancia son las importaciones de bienes intermedios del sector superavitario de la industria de las que menos se puede prescindir.

Para Dussel (1995b: 463) el verdadero cambio estructural de los ochenta consiste en "el tránsito de la industrialización orientada hacia las exportaciones a una orientada hacia las importaciones." De tal manera que el coeficiente de la balanza comercial/PIB se deterioró de 2.2% en 1988 a -5.1% en 1994[6].

La apertura comercial efectivamente permitió el acceso a la importación de insumos a menor costo y mayor calidad, a bienes de capital y tecnología lo cual tenía el propósito de apoyar la modernización productiva. Empero, estimuló un alto déficit comercial y una mayor dependencia del ahorro externo; antes que estimular una modernización generalizada, la apertura provocó que la mayoría de ramas industriales deterioraran su capacidad de acumulación, tecnificación y expansión ante el crecimiento de las importaciones (Calva, 1995).

En este sentido, la apertura también inhibió el proceso de modernización, según Ortíz (1995) el creciente déficit comercial disminuyó el margen para ajustar los precios ante la mayor competencia, por ello las empresas prefirieron adquirir importaciones a menor costo que insumos nacionales y dada la diferencia entre tasas de interés, nacional e internacional, contratar también pasivos externos.

c) Resultados de la Balanza comercial.

La dependencia importadora se ve reflejada en los resultados de la balanza comercial. Si las cuentas comerciales son separadas en los rubros de maquiladoras y no maquiladoras se observan claramente dos tendencias contrarias; por un lado, un superávit creciente del sector maquilador desde 1984 hasta 1994 (en 1995 el superávit es menor al del año anterior pero en 1996 vuelve a crecer) y, de otra parte, la balanza comercial no maquiladora acusa una crónica tendencia deficitaria, también creciente entre 1989 y 1994. La suma de ambas resulta en un alto déficit comercial que, como se sabe, se vuelve insostenible hacia finales de 1994; a raíz de la fuerte contracción económica del año siguiente la balanza comercial registra superávit, no obstante, rápidamente vuelve a manifestarse una tendencia al déficit en momentos de crecimiento económico (ver Cuadro No. 14).

La progresiva importancia de la industria maquiladora y de sus resultados comerciales particularmente queda demostrada cuando se observa que en el momento en que la balanza

[6] Dussel (1995: 463) encuentra valores distintos, de acuerdo a sus datos el coeficiente de la balanza comercial/PIB aumentó de -0.51% en 1988 a -6.98% en 1992.

comercial total revierte su superávit de seis años (1982-1989) para convertirse en déficit, en 1989 el superávit del sector maquilador más que financia el déficit del sector no maquilador para obtener un saldo global positivo; no obstante, a pesar de que el superávit maquilador creció para el año siguiente ya resultó insuficiente para financiar el déficit de la parte no maquiladora. En suma, el sector no maquilador se encontraba en un déficit neto desde 1989 -pero la tendencia se manifiesta cuando menos desde 1984 con superávits cada vez menores- y aunque los superávits maquiladores han crecido año con año resultan insuficientes para financiar el déficit total.

La situación en cuanto a importaciones y saldo comercial se manifiesta con agravantes en el sector manufacturero; si el cambio estructural en las exportaciones fue destacable para el sector manufacturero, el renglón de las importaciones no se rezagó ya que de importar este sector el 87% del total en 1980 casi alcanzó el 94% en 1994 (descendiendo ligeramente al 91% en 1996) lo que muestra, una vez más, la alta dependencia de la planta industrial de los bienes importados (ver Cuadro No. 16).

Asimismo, en el saldo comercial se observa que este depende en buena medida de los resultados en la balanza manufacturera; desde 1980 y hasta 1996 el saldo manufacturero ha sido deficitario aún con las fuertes contracciones de las crisis de 1982 y 1994, de hecho, entre 1982-1988 mientras se registró un saldo global superavitario, el sector manufacturero incrementó su déficit en 4 de esos seis años y a partir de 1988 el déficit se incrementó constantemente hasta los -23,349 md en 1994; para los dos años siguientes se observa un virtual equilibrio con déficits moderados de alrededor de -120 md (ver Cuadro No. 17).

Nuevamente la situación se torna más compleja cuando la industria que más exporta es la que más necesita de bienes importados, en concreto, el sector automotriz en 1994 en sólo dos productos (material de ensambles para automóviles y refacciones para automóviles y camiones) concentran el 11% de las importaciones totales y el 11.7% de las importaciones manufactureras (ver Cuadro No. 18).

En el problema del déficit comercial subyace la polémica de hasta dónde puede considerarse como normal que un país en vías de desarrollo mantenga una balanza comercial deficitaria como una característica intrínseca a su estadio de desarrollo y, por otro lado, hasta dónde es posible financiar ese mismo déficit dadas las mismas características de subdesarrollo o de economía emergente, como dio por llamarse a estos países en los noventa. En esta discusión está lejano un acuerdo.

Una importante diferencia entre los déficits de 1970-1982 y de 1989-1994 es que el primero fue el por un exceso de gasto sobre ingreso público financiado a través de endeudamiento externo público, mientras que el segundo fue generado por un exceso de inversión sobre ahorro privado, financiado a través de flujos de capital igualmente privado (Casar, 1995). Situaciones tan diferentes reflejan el drástico cambio en el papel económico de los agentes público y privado. Sin embargo, aunque el déficit más reciente fue generado y financiado mediante un proceso de mercado las consecuencias de la crisis fueron igualmente

perjudiciales y aún más se suponía que el mecanismo del mercado corregiría esta situación por medio de la inducción del cambio estructural y, aunque este avanzó, lejos de corregir la problemática original la agravó. Puede argumentarse que existió una distorsión en los precios, en concreto por el tipo de cambio sobrevaluado, pero precisamente la sobrevaluación actuaría en sentido inverso, es decir, induciría una tendencia al superávit comercial.

"En el pasado el país ha sufrido severos impactos debido a un manejo imprudente [...], por tratar de hacer crecer la economía con base a esquemas de financiamiento incoherentes, en particular por tratar de mantener el crecimiento a pesar de una balanza de pagos a todas luces insostenible" [...hoy día] las limitaciones externas siguen pesando de manera excesiva en las posibilidades de recuperar un ritmo de crecimiento estable [...]; *el esquema actual, presuntamente más ortodoxo, conduce a un acrecentamiento de problema y no a su solución*" (Ortíz, 1995: 77-78; subrayado propio, AJNV).

El problema se acrecienta cuando se considera que "las actividades que encabezan el movimiento exportador no son autosuficientes para financiar sus importaciones, por lo que siguen drenando divisas de otras fuentes, incluido el ahorro externo; la situación superavitaria de la industria automotriz [única excepción] se explica, sin duda, por las *intensas negociaciones que el gobierno estableció* con las empresas de la rama sobre un punto básico: el equilibrio de divisas" (Ornelas, 1995: 156). De la misma manera, la alta concentración de las exportaciones a nivel de industria, producto o mercado de destino apunta hacia la insuficiencia de "bases para alcanzar una proporción decreciente y financiable entre el incremento del producto y el déficit comercial" (Ornelas, 1995: 159).

Contrario a la visión crítica, Ten Kate (1992) considera que en general los resultados de la apertura comercial son satisfactorios, ya que: i) se vencieron los problemas de credibilidad, ii) se incrementó el coeficiente comercio exterior/PIB, y iii) la reconversión industrial está en proceso. Este último punto manifestado en un crecimiento de la inversión, una clara orientación a los mercados externos, una tasa de crecimiento de las exportaciones satisfactoria (aunque menor a la de las importaciones) y, la reanudación del crecimiento (aunque a niveles bajos parece haberse consolidado).

A pesar de lo anterior, esta visión optimista acepta que "el mecanismo a través del cual la apertura supuestamente conduce a un aparato productivo más eficiente y más competitivo no es muy directo" (Ten Kate, 1992: 71). En una primera etapa con la depreciación del tipo de cambio en 1986 las importaciones disminuyeron en lugar de incrementarse, de hecho las importaciones crecieron a partir de 1988 cuando la apreciación del tipo de cambio así lo permitió; durante 1985-1987 "la protección del régimen comercial fue reemplazada por protección cambiaria" (Ten Kate, 1992: 73), así, la reconversión se pospuso por la subvaluación del tipo de cambio, pero se favoreció las exportaciones y se desató la inflación. En una segunda etapa el crecimiento de las importaciones indujo un cambio en los precios relativos (al eliminarse las distorsiones de la política proteccionista) y una baja en los precios internos con una tendencia a igualarse a los externos, lo cual implica un

aumento de la competitividad (aunque subsisten prácticas oligopólicas de parte del sector privado). En una tercera etapa, la industria entra a un proceso de ajuste estructural: la mayor competencia estimula la eficiencia (por supuesto se requiere tiempo, certidumbre e inversiones).

Dussel (1995b) propone que la planteada "industrialización orientada a las exportaciones" se convirtió en los hechos en una "industrialización orientada a las importaciones"; Millán (1997: 73-74) encuentra que existe un efecto dual en la competitividad de las exportaciones mexicanas a raíz de la apertura comercial, dicho efecto consiste precisamente en que al incremento de las exportaciones se le opone un efecto de desustitución de importaciones y "en el centro de ambos movimientos se encuentra el carácter heterogéneo de la competitividad global de la economía. Las actividades ligadas al mercado interno acusan niveles de eficiencia tales que, al ser sometidas a la rivalidad externa, se ven desplazadas por las importaciones. Ello tiende a abatir el nivel de producto. En cambio, aquellas que incursionan satisfactoriamente en el mercado internacional, lo expanden. El resultado final dependerá de si el monto desplazado es o no mayor que el nuevo producto generado, así como de las relaciones intersectoriales que sostienen las actividades exportadoras y ligadas al mercado interno".

La supremacía del efecto desustitución obedece al mayor tamaño del mercado interno; sin embargo, un crecimiento de la participación de las exportaciones en el producto no revertiría la tendencia pues las relaciones intersectoriales de las industrias exportadoras son exiguas tanto hacia "adelante" como hacia "atrás"; debido a que los incrementos en la demanda derivados de las exportaciones escapan hacia el exterior estas industrias tienen un carácter de "semienclave" que "impide la generalización de sus avances competitivos" (Millán, 1997: 83).

De esta forma, la apertura ha tenido dos efectos diferenciados sobre el crecimiento: uno positivo, por el aumento de las exportaciones; y otro negativo, por la penetración de importaciones "ambos están integrados por dos componentes: el directo, que involucra a la exportación, en su caso, y a la producción desplazada por la competencia de los bienes foráneos, en el otro; y el indirecto, que alude a los efectos multiplicadores sobre la demanda agregada" (Millán, 1997: 71). Las estimaciones de Millán coinciden con las de otros autores al afirmar que el efecto desustitución de importaciones ha sido mayor que el efecto exportador para la industria manufacturera. Este resultado implica que la capacidad de crecimiento del sector ha sido mermada en lo global por la apertura externa.

4. Agentes impulsores del cambio estructural.

a) La inversión extranjera en el cambio estructural.

Un elemento dinamizador clave para la economía mexicana, sobre todo desde 1990, es la Inversión Extranjera (IE) tanto directa como de cartera. La IED siempre ha representado una proporción relativamente menor del total, no obstante su orientación hacia sectores y productos claves incrementa significativamente su incidencia dentro de la estructura económica nacional.

A partir del decenio de los ochenta los nuevos flujos de IED se mantuvieron fluctuantes[7], seguramente debido a las inciertas perspectivas que ofrecía la economía en esos años; la IED alcanzó un valor máximo de 3,075 md en 1981 y uno mínimo de 1,541 md en 1984, es decir, tan sólo en tres años los flujos de la IED decrecieron en prácticamente la mitad. Es desde 1987 que las nuevas inversiones mantienen una mayor consistencia, la cual alcanza valores máximos en 1994 y persisten en los años siguientes a pesar de la crisis (ver Cuadro No. 19).

La IE respondió favorablemente a las reformas estructurales emprendidas y a la recuperación general de la economía pero sobre todo a los altos rendimientos ofrecidos en el mercado bursátil pues, el mayor componente de la IE es el de cartera y, dentro de este, las inversiones en el mercado accionario y en valores en moneda extranjera.

Aunque la IED tuvo un crecimiento sin duda importante entre 1988-1994 (13% el saldo histórico, ver Cuadro No. 1) es la IE de cartera la que tiene un comportamiento inusitado, ya que de valores incluso negativos entre 1983-1987 alcanza valores de hasta 28,900 md en 1993 (por 4,389 md de IED en el mismo año), pasando asimismo de un 10% de la IE total en 1989 hasta un 87% en 1993. No obstante, como es sabido, es el componente que más bruscamente se desploma con la crisis de 1995, debido a su propia naturaleza volátil.

Con el modelo de desarrollo de 1988-1994, dado el automatismo del mercado asumido, "el financiamiento del desarrollo [dejó] de ser un problema en sí mismo, pues la lógica neoliberal lo concibe como un proceso automático derivado tanto de la existencia de equilibrios macroeconómicos, como de la implementación de políticas liberales de la inversión directa y de los mercados financieros" (Ornelas, 1995: 137).

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se reconoce que "el problema de fondo no fue que nuestra economía tuviese importantes transformaciones y contase con ahorro externo en montos muy significativos. El problema de fondo fue que ese ahorro externo no se tradujo en una mayor inversión y crecimiento del PIB" (Poder Ejecutivo Federal, 1995: 133)

[7] De acuerdo a datos del Banco de México.

La estrategia de financiamiento, según Calva (1995), debe fomentar la inversión extranjera con esquemas regulatorios que otorguen certidumbre a la vez que favorezcan el desarrollo nacional.

b) El papel de los diferentes tipos de empresa.

La alta concentración de las exportaciones en unreducido número de productos y la dependenca del superávit comercial de las empresas con IED en una sola rama (automotriz) "subraya que no se han establecido las bases para alcanzar una proporción decreciente y financiable entre el incremento del producto y el déficit comercial (Ornelas, 1995: 159).

"Las exportaciones de industrias modernas [...] son resultado de la instalación de nuevas plantas concebidas para exportar. Estas plantas se instalan con la última dotación tecnológica que se conoce, por lo que nacen en condiciones de competitividad internacional. La localización en México puede conferirles algunas ventajas de costos" (Unger, 1994: 276), esta relocalización de grandes plantas en México es muy explicarla porque la estrategia de las empresas transnacionales al menos desde los años ochenta es estar presentes con producción local en mercados de buen tamaño, sin crear grandes desequilibrios importantes en los flujos de divisas entre matrices y filiales.

"Para la economía mexicana, la esencia del problema radica en que el capital extranjero que se 'moderniza', adopta la forma de enclave exportador, con bajos niveles de integración nacional, y en algunos casos, como el de las maquiladoras, estos niveles son prácticamente inexistentes. De esta forma, el cambio se ha producido sobre todo en la oferta exportable y no en las cadenas de integración, es decir, en lo que toca a las empresas con capital extranjero, la estrategia neoliberal estimuló las capacidades exportadoras, *pero no pudo revertir la dependencia externa en la provisión de insumos, tecnologías y bienes de producción*. De ahí que, al crecer el mercado de estas empresas, las importaciones rebasen rápidamente las ventas externas" (Ornelas, 1995: 160).

Es decir "para las exportaciones principales por ser los productos moderno-innovadores y los más dinámicos, más probablemente son las determinantes de la estrategia corporativa global las que asignan un rol a las exportaciones mexicanas, aún al margen de productividad competitiva" (Unger, 1994: 275).

c) El papel de los diferentes sectores.

"La evolución reciente de los principales complejos de la economía mexicana muestra que se ha iniciado un proceso de adaptación de las empresas del país a la nueva forma de inserción de la economía nacional al mercado mundial" (De la Garza, 1994: 154).

Empero, es un consenso, dada la amplia evidencia empírica existente, afirmar que el cambio estructural ha tenido impactos diferenciados entre las diversas actividades de la industria; tanto entre las Divisiones de la manufactura como al interior de ellas han privado distintas capacidades de adaptación competitiva merced de múltiples factores tales como: posición competitiva en el mercado antes de las reformas estructurales, economías de escala, elasticidad ingreso de los productos, situación del mercado internacional en cuestión, liderazdo en la industria según origen del capital, capacidad de adaptación productiva, comercial, tecnológica y organizacional ante las reformas.

En el caso de industrias más tradicionales, como es el caso de la textil, coexisten prácticas productivas propiamente tradicionales: pequeños talleres, alto grado de informalidad, predominio de establecimientos pequeños y medianos, etc.; con actividades modernas, donde el papel de los grandes establecimientos, nacionales y extranjeros, es dominante.

El crecimiento de las exportaciones de la industria textil y el escaso crecimiento de su PIB se explica por la modernización de una parte de esta industria, concretamente por la industria de la confección que basó su proceso de modernización competitiva en la adquisición de insumos importados, lo cual disminuyó el nivel de integración nacional.

En lo que respecta a la industria más dinámica desde mediados de los ochenta, es decir, la industria automotriz, su evolución está determinada en mayor medida por la actividad terminal en la que las empresas transnacionales (casi todas estadounidenses) dominan el mercado nacional. Curiosamente, en esta industria donde más se han extendido la relocalización del proceso productivo en todo el mundo, en México se han establecido importantes relaciones de proveeduría con pequeñas y medianas empresas nacionales; en parte por los acuerdos entre el gobierno y las empresas y en parte por la propia estrategia de las multinacionales.

En los complejos que tienen como principal destino el consumo final, la caída de la demanda interna y la posterior apertura han tenido un efecto diferenciado: La industria textil presenta dos aspectos, uno donde las empresas de fase terminal se han modernizado y orientado al exterior y, otro, principalmente en los proveedores (fase de hilado y tejido) donde persisten pequeñas y medianas empresas con fuertes rezagos tecnológicos. La industria automotriz presenta la mejor experiencia de adaptación debido a que en ella predominan las empresas transnacionales donde predominan sus estrategias mundiales.

En cuanto a los complejos cuyo principal destino es el consumo intermedio (metal-mecánico y química-petroquímica) ha habido en términos generales una tendencia a la integración productiva a nivel internacional. Sin embargo en las actividades donde predomina la pequeña y mediana empresas éstas han permanecido rezagadas y se ha presentado una relativa desintegración del complejo (De la Garza, 1994: 145-167).

5. Evolución de la competitividad.

a) Grado de avance.

Sin duda el entorno macroeconómico de los años ochenta estimuló la modernización, ya que las empresas debían intentar elevar su eficiencia para no perder rentabilidad y participación en el mercado; no obstante, "no sólo no proporcionó los medios para alcanzarla, sino que por el contrario, el entorno durante la mayor parte de los ochenta involucró condiciones particularmente difíciles para elevar la eficiencia" (Casar, 1995: 4).

No obstante las desfavorables condiciones algunas empresas que se adaptaron exitosamente impulsaron la productividad global del sector manufacturero, Casar (1995: 5) estima que esta creció un 4.5% después de 1988 (con un crecimiento del producto industrial de 4.7%) el cual es atribuido al "resultado de los esfuerzos iniciados durante la crisis e intensificados tras la aceleración de la apertura en 1988 y la pérdida de protección implícita en la política cambiaria".

No obstante, a pesar del reconocimiento en su momento tanto de los avances macroeconómicos como los de las reformas estructurales desde 1982 para recuperar la estabilidad económica y reemprender el crecimiento, el sentir de algunos empresarios es que "no hemos empezado a crecer y [...] hemos tenido que desaparecer casi completamente nuestros márgenes de utilidad y ni así vendemos lo mismo que antes. La apertura comercial nos ha inundado de importaciones mientras la falta de liquidez ha imposibilitado la reactivación de la economía interna. Las autoridades arreglaron los problemas macroeconómicos pero estamos angustiados por los problemas microeconómicos" (Nafin-IMEF, 1995: 272).

b) Factores que la impulsan.

Quizá las ganancias más importantes en la competitividad fueron originadas en el renglón de las exportaciones, ya que una de las características más importante del significativo crecimiento de éstas es que excede el crecimiento del mercado mundial, caracterizándose además por un mayor contenido tecnológico (Casar, 1995).

"Tres factores principales podrían explicar el incremento de las exportaciones en algunas industrias a lo largo del periodo 1983-1988: *i)* el hecho de pertenecer a firmas transnacionales que implantan empresas subsidiarias en México con el objetivo específico de producir para exportar, *ii)* las ventajas conferidas a ciertos bienes estandarizados (*commodities*) por una tasa de cambio subvaluada, y *iii)* las prácticas de fijación de precios recuperando costos variables (*dumping*)": Gómez, 1994: 317

Sin embargo, una hipótesis que es necesario verificar dice que "son las exportaciones las que aumentan la competitividad de las industrias exportadoras, y no al revés como la teoría

postulara" (Unger, 1994: 266). Según datos de productividad y crecimiento de las exportaciones "parece más plausible postular una relación invertida a la que normalmente se piensa, es decir, que el aumento de las exportaciones permite explicar la recuperación de los niveles de productividad" (Unger, 1994: 274).

Por otra parte, Millán (1997) plantea que la apertura comercial ha tenido un doble efecto sobre el desempeño competitivo de la industria, por un lado las empresas orientadas hacia el exterior han mejorado su competitividad sustancialmente, mientras que de otro lado, las que han permanecido en el mercado interno han perdido competitividad ante las importaciones. Desde el inico de la etapa moderna de industrialización la planta productiva mexicana ha sido altamente dependiente de la importacion de bienes intermedios y de capital, esta dependencia no es más que la manifestación de la desintegración del aparato productivo. De tal argumento puede desprenderse "la naturaleza autoderrotable de la inversión y la pérdida de las fuerzas endógenas de crecimiento como responsables de la crisis" (Millán, 1997: 62). "En el centro de ambos movimientos se encuentra el carácter heterogéneo de la competitividad global de la economía" (Millán, 1997: 73).

6. Conclusiones: avances y limitantes de la nueva estructura industrial mexicana.

En las posibles explicaciones de la crisis de finales de 1994 subyace la polémica si está se debió a problemas de tipo estructural o a errores de la política económica. En este trabajo se sostiene que aunque ambas tienen su papel son las de tipo estructural y, en especial, las referidas al sector industrial, las que tuvieron un papel determinante. Asimismo, no obstante, también se sostiene que las aquí señaladas como deficiencias estructurales fueron agravadas por la política oficial, sobre todo por su falta de implementación.

A nuestro parecer, el deterioro de la balanza de pagos que hace crisis en 1994 reflejó que las fuerzas del mercado no resuelven por sí mismas las deficiencias estructurales ni micro ni macroeconómicas. En términos micro nos referimos a la diferencia entre el importante crecimiento de las exportaciones que resultan insuficientes para financiar las también crecientes importaciones y, en términos macro, la diferencia entre el ahorro y la inversión que no es más que el resultado de la evolución de la competitividad de la industria, resultado que se refleja en la posibilidad de financiar el crecimiento con recursos fundamentalmente propios.

El modelo de sustitución de importaciones (o "las políticas del pasado") fue criticado por crear una industria ineficiente: heterogénea, poco articulada y con la deficiencia de no financiar su propio déficit comercial que a su vez provocaba incremento del endeudamiento externo; además de crear un esquema de baja generación de ahorro. Sin embargo, la modernización económica implementada para incrementar el ahorro interno y la

competitividad de las exportaciones, y así no depender de recursos externos, no ha superado, con mucho, la necesidad de un permanente financiamiento externo (Calva, 1995).

La lógica y el objetivo de la política de cambio estructural era el crear mejores condiciones de crecimiento a través de i) un estable marco macroeconómico, que fundamentalmente significó control de la inflación y el tipo de cambio, y ii) de la apertura comercial. La estabilidad, por un lado, y la inducción de mayor eficiencia al aparato productivo, por otro, estimularían una reducción de costos y un aumento de la inversión. En la práctica la apertura comercial efectivamente estimuló mayor competencia pero antes que inducir mayor eficiencia y productividad generó un aumento de las importaciones de bienes intermedios por encima de las exportaciones; asimismo el tipo de cambio controlado provocó una sobrevaluación la cual reforzó la tendencia al déficit comercial. La corrección del creciente déficit comercial mediante una devaluación estuvo cancelada en el periodo 1988-1994 por sus impactos sobre la inflación, por lo tanto el estímulo al ahorro externo fue la única vía para financiar el mismo. En el mismo sentido, el mantener alta una tasa de interés para estimular la entrada de capitales suscitó un estímulo para que el sector privado adquiriera pasivos en el exterior, pues eran necesarias las inversiones y financiar el proceso de modernización (Ortíz, 1995).

Hasta ahora las perspectivas macroeconómicas de crecimiento acelerado y sostenido -para ya no añadir equitativo- son endebles; en cuanto al avance de la modernización microeconómica sus resultados están limitados a unas cuantas industrias (o empresas), que además escapan de las determinaciones de carácter nacional; incluso únicamente considerando los principales conglomerados industriales no puede haber una previsión exageradamente optimista en virtud de la escasa propagación de los resultados. No está por demás subrayar que estas características son resultado directo del nuevo modelo de desarrollo adoptado desde mediados de los años ochenta, a la concentración exclusiva en algunos aspectos de la macroeconomía y en la desatención de los problemas estructurales a nivel microeconómico que el mercado no es capaz de resolver; por tanto, si no se pone en práctica una estrategia de política industrial deliberadamente diseñada para fomentar activamente la competitividad las perspectivas de crecimiento seguirán siendo escasas y el crecimiento obtenido continuará siendo concentrador y excluyente.

Desde 1982 llama la atención en la aplicación de las políticas públicas la imposibilidad -o falta de habilidad- para aplicar políticas macroeconómicas y sectoriales de manera simultánea. Este "desfase" entre la aplicación de políticas neutrales y el reconocimiento de los fracasos a nivel sectorial es preocupante (Dussel, 1995a). El caso más concreto es el escaso efecto dinamizador de las actividades exportadoras sobre el resto de la economía, que hasta muy recientemente (en el Propice de 1996) se ha tratado de subsanar con el reconocimiento de la importacia de las cadenas productivas y su fomento.

Así, la rápida liberalización, la subvaluación del tipo de cambio y las altas tasas de interés "generaron desincentivos generalizados en contra de la estructura productiva, particularmente en contra de los bienes transables y las manufacturas. El sector ha tenido

éxito en atraer inversión extranjera directa, aumentar la productividad y el PIB. Sin embargo, el periodo de recuperación 1988-1992 también manifiesta que la heterogeneidad, concentración, exclusión y la pérdida de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás con el resto de la economía han sido las principales características del cambio estructural de las manufacturas" (Dussel, 1995b: 468); por ello este autor sostiene que *el cambio estructural de las manufacturas está en el centro de las crisis económica de diciembre de 1994.*

De tal forma desde 1988 surgen varias paradojas, por un lado crece el PIB y las exportaciones, mientras que de otra parte, disminuye la formación bruta de capital y los encadenamientos hacia atrás. Estas paradojas "encubren gran parte de las contradicciones del reciente cambio estructural de las manufacturas" (Dussel, 1995b: 469)

Los costos microeconómicos del cambio estructural son muy altos: desarticulación interna, desigual desarrollo de ramas productivas, deterioro de la infraestructura, desventajas competitivas de empresas por rezagos estructurales, adverso tipo de cambio y encarecimiento del crédito (Calva, 1995).

"El nuevo modelo de desarrollo se ha traducido [...] en una menor capacidad de expansión [...] la promoción de las exportaciones por vía de la apertura externa ha mermado los beneficios que sobre crecimiento suministra la ampliación del mercado interno" (Millán, 1997: 82).

a) La evidencia del ajuste de 1995-1996.

Hasta las opiniones más optimistas (OCDE, 1997: 19) en su momento reconocieron que la crisis de 1995 puso de manifiesto la debilidad de algunos equilibrios logrados aunque, se dice también, mostró importantes avances tanto en aspectos macroeconómicos como microeconómicos. En primer lugar, la economía mostró, sin duda, una mayor capacidad de ajuste, dados el mayor peso del comercio exterior en el PIB y una posición equilibrada en las finanzas públicas; situación que constrasta drásticamente con la de principios de los años ochenta.

El detonante final de la crisis de 1994 fue atribuido oficialmente a la insuficiencia de ahorro interno, el cual ya era señalado desde 1992 como punto débil del ajuste macroeconómico debido a su sostenido descenso de su proporción respecto del PIB; desde luego se advertía que de no recuperarse, la inversión se reduciría y, conjuntamente, el crecimiento esperado (OCDE, 1992: 200).

El diagnóstico oficial indicó que el decrecimiento del ahorro privado en más del 7% del PIB se debió a una apreciación no sostenible del tipo de cambio real (que estimuló el consumo) y la disminución de utilidades derivada de la apertura comercial que minó las utilidades y su reinversión (aunque con la mayor competencia se suponía que debía incrementarse la inversión precisamente para enfrentarla). Asimismo, la debilidad del

crecimiento se debió a la sobrevaluación del tipo de cambio que hizo más atractivas las inversiones en bienes no comerciables que en bienes manufactureros o agrícolas (Poder Ejecutivo Federal, 1995).

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se reconoce que "el problema de fondo no fue que nuestra economía tuviese importantes transformaciones y contase con ahorro externo en montos muy significativos. El problema de fondo fue que ese ahorro externo no se tradujo en una mayor inversión y crecimiento del PIB" (Poder Ejecutivo Federal, 1995: 133).

El hecho es que el déficit de cuenta corriente alcanzó casi un 7% del PIB en 1994, para 1995 el ajuste obligó un déficit de 700 millones de dólares (0.2% del PIB). La balanza comercial pasó de -18,500 md a 7,100 md, superávit que aún se mantuvo en 1997.

Uno de los aspectos más alentadores del reciente ajuste es la evolución de la inversión extranjera, tanto directa como de cartera. Primeramente, el nivel de la IED en 1995 fue excepcional: 7,000 md (sólo superado en 1994) y, en segundo lugar, a pesar de la incertidumbre los flujos de cartera comenzaron a recuperarse desde el último trimestre de 1995 y continuaron creciendo para el año siguiente. La pronta recuperación de la afluencia de capital extranjero a la economía mexicana es muestra de que el país ya cuenta con una inserción internacional relativamente sólida, es decir, la inserción de la economía al proceso de globalización -objetivo implícito de la estrategia de cambio estructural- está consolidado. Ahora bien, resta asimilar de otra manera estos flujos de capital externo para que juegen un papel más importante internamente que el desempeñado hasta 1994.

No obstante, la sustitución de producción local con importaciones y obtener del capital extranjero pautas de producción y comercialización es en opinión de algunos (Ornelas, 1995) contrario a las necesidades de industrialización del país para acceder a un "desarrollo económico autodirigido" porque se promueve "la imitación de las pautas del desarrollo económico que caracterizan al capitalismo desarrollado sin contar con bases para ello [...] Ninguna experiencia exitosa de *desarrollo* [...] ha ocurrido en ausencia de un importante nivel de industrialización, y por tanto, de generación endógena de medios de producción, así como de la existencia de mecanismos para lograr la autosuficiencia alimentaria" (Ornelas, 1995: 154-155).

No se trata de cerrar las puertas a la inversión extranjera, "sino de decidir *de acuerdo al interés nacional* los ritmos, los montos y las orientaciones que debe asumir la inversión extranjera directa en México" (Ornelas, 1995: 163). "El problema no radica en la cantidad de recursos que ingresan, sino en lograr mayores aportes para el desarrollo de la estructura productiva; así con una política más activa tendremos probablemente menos inversión, pero mucho mejor orientada" (Ornelas, 1995: 168).

Por otra parte, la capacidad de ajuste de la economía mexicana y, en especial, de las manufacturas se mostró al crecer las exportaciones rápidamente; incluso el crecimiento del

sector no maquilador sobrepasó al de las maquilas. El alentador crecimiento de las exportaciones se debe sin dudas a una mejora de la competitividad internacional de las industrias involucradas; a pesar de ello se espera "que el superávit comercial se reduzca gradualmente conforme la demanda de importaciones aumente junto con la demanda interna" (OCDE, 199: 40) y es este precisamente uno de los aspectos más preocupantes que deja como evidencia el ajuste de 1995-1996: la rigidez de la estructura de las importaciones.

Esta rigidez de las importaciones es potencialmente preococupante porque una vez más podría resultar difícil financiar un déficit creciente, tanto en la cuenta corriente como en la comercial, sobre todo cuando el ahorro interno viene acusando una participación decreciente en el PIB desde 1988 y no se vislumbra una rápida recuperación del mismo. Una vez más el esquema de financiamiento se opone a un crecimiento sostenido de la economía, hay que recordar que precisamente la inviabilidad de los esquemas de financiamiento han jugado un papel importante en las crisis de 1982 y 1994.

Deben encontrarse medidas para resolver el conflicto entre el crecimiento de las exportaciones y de las importaciones. De acuerdo con Casar (1995: 14) "parece claro que la única posibilidad de ir recuperando un cierto equilibrio externo, *conforme se acelera la tasa de crecimiento*, consiste en cerrar la brecha del comercio industrial a través de incrementos en la competitividad real de las actividades manufactureras".

b) Perspectivas y alternativas al desarrollo reciente de la industria mexicana.

De acuerdo con Casar (1995: 10, subrayado propio AJNV) "el patrón de especialización y comercio emergente [...] representa un claro avance frente al que se conformó a lo largo de décadas de industrialización por sustitución de importaciones [...] al menos por tres razones. En primer lugar porque *tiende a desaparecer la tendencia crónica al desequilibrio en el comercio exterior* que dependía del diferencial en materia de elasticidades ingreso de la demanda entre las manufacturas que importaba el país y los productos primarios que exportaba. Dada el aumento de la importancia de las exportaciones de manufacturas, el comercio intraindustrial dentro de ellas, y del perfil del dinamismo relativo de los mercados en los que México tiende a especializarse, dichos diferenciales tienden a minimizarse. Desde el punto de vista de los términos de intercambio, resulta también evidente que el nuevo patrón es superior en tanto está menos sujeto a las periódicas fluctuaciones de los ingresos propias de la exportación de materias primas". Una segunda razón es el avance en el perfil tecnológico de las exportaciones. En tercer lugar, al conducir a una mayor elasticidad de la oferta ante los cambio en los precios relativos, el nuevo patrón de comercio aumenta la eficiencia de la política cambiaria como instrumento de control de la balanza de pagos.

Desde nuestro punto de vista, dos cuestiones importantes están planteadas en el momento actual a resultas de la evolución de la estructura industrial desde 1980 y que deben

resolverse en primer término para definir un rumbo del desarrollo industrial y una estructura de la planta productiva, a saber: 1) definir que tan importante es contar con una "estructura industrial completa", es decir, productora de bienes de consumo, intermedios y de capital, tal cual era la meta implícita al perseguir la industrialización; 2) en el mismo sentido, delimitar la conveniencia para el desarrollo nacional que tiene el mayor peso de las grandes corporaciones nacionales y extranjeras en el rumbo y la dinámica de la industria y de la economía en general.

No es probable que una mayor liberalización económica (mayor desregulación y privatización) como es el camino de la estrategia de cambio estructural, así como una mayor dependencia de inversión extranjera, solucionen los retos surgidos por la apertura comercial (Dussel, 1995b). El fracaso del "automatismo" (inducción del cambio estructural microeconómico a través de estabilidad macroeconómica) que asumía la estrategia oficial.

Es necesario crear condiciones propicias para el desempeño de las empresas mexicanas, por lo general las evidentes carencias de la planta productiva se plasman en prácticamente el mismo diagnóstico y medidas recomendadas para salvar las deficiencias, entre las más citadas están: "desconcentrar las actividades económicas, elevar la calificación de los recursos humanos, implementar instrumentos financieros más eficaces, cohesionar con mayor fuerza las cadenas productivas, dinamizar la difusión e intercambio de información tecnológica, son metas que sólo pueden lograrse en un contexto de amplia interacción entre instituciones académicas, empresas y Estado" (Gómez, 1994: 317).

De entre las políticas específicas que es necesario implementar quizá la más urgente sea la del empleo. "La sociedad y la economía mexicanas, se encuentran en una encrucijada histórica y sumamente compleja. La alta tasa de crecimiento de la PEA y la brecha que se crea con la mínima generación de empleo presentan un alto riesgo económico, social y político. Por otro lado, masivas inversiones públicas y/o privadas, no necesariamente generan empleo, particularmente en los sectores más modernos, intensivos en la utilización de capital y con una orientación exportadora" (Dussel, 1995a: 155).

Asimismo, una política hacia la pequeña industria no debe entenderse como asistencial sólo por atender en un plazo menor las necesidades de empleo y de ingresos familiares, ya que si bien "en el terreno microeconómico y en el corto plazo las pequeñas industrias con menos productivas que las grandes, en el terreno macro y en el largo plazo resultan siempre más eficientes [...] Son, por otra parte, un factor importante para la ruptura de dos rasgos típicos del subdesarrollo: el subempleo crónico de amplios sectores de la población y la permanencia de agudas formas de dualismo territorial entre áreas deprimidas y áreas congestionadas" (Olivera, 1997: 80).

Continuando con Olivera (1997) que México participará realmente en el comercio exterior cuando la pequeña industria lo haga. Es evidente que esto no se logrará en el corto plazo y la vía más adecuada parece ser primero la exportación indirecta a través de la subcontratación con la gran empresa. Este aspecto señala la importacia de promover

internamente cierta estructura industrial para incertarse eficientemente en la globalización, es decir, las políticas de apoyo y fomento no tienen que desaparecer con la globalización. Del capítulo II se desprende (más concretamente de las experiencias asiáticas) que la integración industrial es la clave para una mejor restructuración industrial y desarrollo económico. Una industria integrada es complementaria y no está en competencia consigo misma como cuando está desintegrada; aunque una industria integrada no necesariamente implica eficiencia productiva y equidad social (en términos de la CEPAL) "ya que la competencia externa conlleva la persistencia de desigualdades al interior de cada país. La 'globalidad' conlleva la homogeneización de las políticas económicas y el comercio, pero no de las condiciones sociales" (Olivera, 1997: 883), por ello se vuelve más importante la promoción *nacional* de la competitividad.

Sin duda las deficiencias estructurales se manifiestan en la persistencia de las brechas comercial, de ahorro y tecnológica. "De no enfrentarse sistemática y decididamente [los problemas microeconómicos] los resultados del nuevo estilo de desarrollo en términos de crecimiento, empleo y bienestar dejarán mucho que desear y pondrán en tela de juicio a la reforma misma" (Casar, 1995: 18).

BIBLIOGRAFÍA

BECKER, GUILLERMO (1995), *Retos para la modernización industrial de México*, Nafinsa-Fondo de Cultura Económica Ed., México.

CASAR, JOSÉ I. (1995), *La industria mexicana a principios de los noventa*, Proyecto conjunto CEPAL/CIID, Santiago de Chile.

----------, Y JAIME ROS (1983), "Problemas estructurales de la industrialización en México", en *Investigación Económica*, No. 164, FE-UNAM Ed., México, abril-junio.

CALVA, JOSÉ LUIS (1995), "Problemas fundamentales de la economía mexicana", en Calva, J. L. (coord.) (1995), *Problemas macroeconómicos de México. Diagnóstico y alternativas*, Tomo I, UAM-I-Instituto de Estudios Económicos y Regionales-Juan Pablos Ed., México, 2 tomos.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT) (1997), *Indicadores de actividades científicas y tecnológicas, 1996. México*, SEP-CONACYT Ed., México.

DE LA GARZA MALO, MÓNICA (1994), "El problema de integración eslabonamientos de la industria mexicana", en Argüelles, A. y J. A. Gómez Mandujano (comps.) (1994), *La competitividad de la industria mexicana frente a la concurrencia internacional*, Fondo de Cultura Económica-Nacional Financiera Ed., México.

DUSSEL PETERS, ENRIQUE (1995a), "El reto del empleo en México. Cambio estructural en el empleo durante 1982-1992", en *Economía Informa*, No. 212, FE-UNAM Ed., México, abril-junio.

---------- (1995b), "El cambio estructural del sector manufacturero mexicano, 1988-1994", en *Comercio Exterior*, Vol. 45, No. 6, México, junio.

DUTRÉNIT, GABRIELA Y MARIO CAPDEVIELLE (1993), "El perfil tecnológico de la industria mexicana y su dinámica innovadora en la década de los ochenta", en *El Trimestre Económico*, No. 239, Fondo de Cultura Económica Ed., México, julio-septiembre.

EL ECONOMISTA (1994), *Sexto Informe de Gobierno. Carlos Salinas de Gortari. Suplemento especial*, México, noviembre 2.

GÓMEZ MANDUJANO, JOSÉ ANTONIO (1994), "Relatoría", en Argüelles, A. y J. A. Gómez Mandujano (comps.) (1994), *op. cit.*

HUERTA, ARTURO (1991), *Economía mexicana. Más allá del milagro mexicano*, Diana Ed., México.

---------- (1992), *Liberalización e inestabilidad económica en México*, Facultad de Economía, UNAM-Diana Ed., México.

INSTITUTO MEXICANO DE EJECUTIVOS EN FINANZAS-NACIONAL FINANCIERA (IMEF-NAFIN) (1995), *La competitividad de la empresa mexicana*, IMEF- NAFIN Ed., México, Biblioteca Nafin No. 9.

MILLÁN, HENIO (1997), "Penetración de importaciones y dinamismo exportador", en *Economía Informa*, No. 221, FE-UNAM Ed., México, julio-septiembre.

ORNELAS, RAÚL (1995), "Inversión extranjera directa y financiamiento del desarrollo en México", en Calva, J. L. (coord.) (1995), *op. cit.*

ORTIZ, ETELBERTO (1995), "Las restricciones externas bajo el nuevo modelo. Deuda externa y crecimiento", en Calva, J. L. (coord.) (1995), *op. cit.*

ROS, JAIME (1990), "El debate sobre la industrialización en México", en *Cuadernos de la CEPAL*, No. 63, ONU-CEPAL Ed., Santiago de Chile.

SÁNCHEZ UGARTE, FERNANDO (1994), "Introducción. La competitividad industrial en México: Determinantes básico y perspectivas", en Argüelles, A. y J. A. Gómez Mandujano (comps.) (1994), *op. cit.*

TEN KATE, ADRIAAN (1992), "El ajuste estructural en México. Dos historias diferentes", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 21, España.

UNGER, KURT (1994), "Productividad y competitividad exportadora en la industria mexicana", en Argüelles, A. y J. A. Gómez Mandujano (comps.) (1994), *op. cit.*

OLIVERA LOZANO, GUILLERMO (1997), "La pequeña industria en el proceso de restructuración industrial y desconcentración territorial en el mundo y México", en *Economía Informa*, No. 220, FE-UNAM Ed., México, abril-junio.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (1992), *Estudios económicos de la OCDE. México 1991-1992*, OCDE Ed., París.

---------- (1997), *Estudios económicos de la OCDE. México 1996-1997*, OCDE Ed., París.

PODER EJECUTIVO FEDERAL (1995), *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, Presidencia de la República, México.

VILLARREAL GONDA, ROBERTO (1994), "Factores importantes para el desarrollo del mercado de tecnología de la industria en México y proposición de una estrategia general ", en Argüelles, A. y J. A. Gómez Mandujano (comps.) (1994), *op. cit.*

PÁGINAS DE INTERNET

http://www.banxico.org.mx

http://www.inegi.gob.mx

http://www.shcp.gob.mx

ANEXO DEL CAPÍTULO IV.

México: Resumen de la problemática estructural y de política en la industria, comparación 1983 y 1997.

Diagnóstico 1983	Diagnóstico 1997
Problemas estructurales *Problema fundamental*: desequilibrio entre desarrollo industrial y comercio exterior derivado de: • limitada integración industrial • deficiente articulación sectorial *Problemas específicos*: • dependencia tecnológica • organización industrial poco eficiente • concentración regional de la industria • débil coordinación entre agentes productivos • insuficiente generación de empleos y satisfatores básicos	**Problemas estructurales** *Problema fundamental*: crecimiento no sostenido, generador de un alto déficit comercial derivado de: • industrialización orientada a las importaciones *Problemas específicos*: • evolución sectorial heterogénea: concentración y exclusión • estrangulamiento externo del sector privado manufacturero nulo avance en la especialización productiva y comercial • escasos efectos multiplicadores de las actividades "exitosas" • dependencia tecnológica • contínuas crisis y falta de apoyos inhiben avanzar en materia de competitividad
Problemática macroeconómica nacional • expansión de la demanda superior a la del producto • sobrevaluación del tipo de cambio	**Problemática macroeconómica nacional** • crecimiento bajo e inestable (crisis frecuentes) • subvaluación del tipo de cambio y régimen volátil • riesgo sobre otros equilibrios macroeconómicos
Problemas de la estrategia de industrialización Concepción parcial de la industrialización centrada en la sustitución de importaciones indiscriminada que derivó en: • una base industria amplia y diversificada pero poco competitiva e integrada • un crecimiento industrial incapaz de sostenerse por sí mismo, ocasionando problemas en el crecimiento global	**Problemas de la estrategia de industrialización** Concepción parcial de la industrialización que concibe un "automatismo" del equilibrio macroeconómico al cambio estructural microeconómico, lo cual ha ocasionado: • una industrialización orientada a las importaciones • rompimiento de las cadenas productivas • polarización de la planta industrial
Problemas de la política industrial *De diseño*: • inconsistencia entre la política macroeconómica y sectorial • proteccionismo excesivo, permanente y discriminatorio • fomento insuficientemente selectivo • regulación excesiva e ineficiente • énfasis en la reglamentación inclusive en las medidas de fomento *De fomento*: • excesiva burocratización • concentración de la toma de decisiones	**Problemas de la política industrial** *De diseño*: • desfase entre políticas macro y micro • inconsistencia entre la política macroeconómica y sectorial • liberalización excesiva y abrupta • fomento insuficientemente selectivo *De fomento*: • retiro del Estado • excesiva burocratización • concentración de la toma de decisiones • falta implementar programas específicos

FUENTES: Diagnóstico de 1983, tomado de Secofi,1983; diagnóstico de 1997 elaboración propia con base en Dussel, 1995; Ortíz, 1995; Calva, 1995 y Casar, 1995..

Cuadro No. 1

México: Indicadores Macroeconómicos Seleccionados, 1980-1996

Continua

Años	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	*1989*	*1990*
PIB 1/ a/	947,779 1	1,028,743.0	1,023,017.0	987,597.3	1,021,316 4	1,043,818 0	1,011,278 4	1,028,846 3	1,042,066.1	1,085,815.1	1,140,847.5
Población b/	69,655.0	71,305.0	72,968.0	74,633 0	76,292.0	77,938 0	79,563.0	81,163.0	82,786 3	84,400.6	86,004.2
PIB per cápita a/	13.6	14.4	14.0	13 2	13.4	13.4	12.7	12.7	12 6	12 9	13.3
Población ocupada 1/ b/	20,282 0	21,549 0	21,483 0	20,995.0	21,483.0	21,956.0	21,640 0	21,864.0	24,070 0	24,764 0	25,957 7
Productividad (PIB/pob. ocup.)	46.7	47 7	47 6	47.0	47.5	47 5	46 7	47 1	43 3	43 8	44 0
Inflación 3/ c/						63 7	105.7	159.2	51.7	19.7	29.9
Tipo de cambio 1/ d/	0.0229	0.0245	0.0543	0.1200	0 1678	0.2564	0.6079	1.3694	2.2725	2 4617	2.8126
Tasa de interés 3/ e/						56.5	87.4	96.0	69.5	45.0	34.8
Déficit público 2/ f/						-14.9	-22.6	-21.2	-20.1	-9 7	-5.4
Deuda externa pública 2/ g/			58,874 20	62,556 20	69,377 90	72,080 10	75,350.90	81,406.80	81,003.20	75,492 00	70,843.30
IED (flujo anual) 1/ g/	1,622 6	1,701 1	626 5	683 8	1,429 8	1,729.0	2,424.2	3,877 2	3,157.1	2,499 7	3,722 4
IED (saldo histórico) 1/ g/	8,458.8	10,159 9	10,786 4	11,470 1	12,899.9	14,628.9	17,053 1	20,930 3	24,087 4	26,587 1	30,309 5
Exportaciones totales 1/ g/	15,511.8	20,102.0	21,229 6	22,312.1	24,195.9	21,663.8	16,157.7	20,494.6	20,545.9	22,842.2	26,838.5
Importaciones totales 1/ g/	19,341.9	24,955.1	15,036.5	9,025.4	12,167.2	14,533.1	12,432 5	13,305.4	20,273.7	25,437.9	31,271 9
Balanza comercial 1/ g/	-3,830 1	-4,853.1	6,193.1	13,286 7	12,028.7	7,130.7	3,725.2	7,189 2	272.2	-2,595.7	-4,433 4

Cuadro No. 1

México: Indicadores Macroeconómicos Seleccionados, 1980-1996

Concluye

Años	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	Tasa de crecimiento media anual *1996/1980*	*1988/1982*	*1994/1988*	*1996/1994*
PIB 1/ a/	1,189,017.0	1,232,162.4	1,256,196.0	1,312,200.4	1,230,608.0	1,294,151.7	2.0	0.3	3.9	-0.7
Población b/	87,638.3	89,303.4	90,955.5	92,638.2	94,352.0	96,097.5	2.0	2.1	1.9	1 9
PIB per cápita a/	13.6	13.8	13.8	14.2	13 0	13 5	-0.1	-1.8	2.0	-2.5
Población ocupada 1/ b/	26,723.9	27,160.1	27,467.5	28,165.8	27,347.5	28,281.8	2 1	1.9	2.7	0.2
Productividad (PIB/pob. ocup.)	44.5	45.4	45.7	46.6	45.0	45.8	-0.1	-1.6	1.2	-0.9
Inflación 3/ c/	18.8	11.9	8 0	7.1	52.0	27.70				
Tipo de cambio 1/ d/	3.0179	3.0945	3.1152	3.3751	6.4190	7.5994	43.7	71.2	14.7	43.5
Tasa de interés 3/ e/	19.3	15.6	15 0	14.1	48.4	31.4			-23.4	49.2
Déficit público 2/ f/	-1 1	3.3	1.5	-0.3	0 0	n.d.				
Deuda externa pública 2/ g/	68,006.60	68,060.30	69,362.10	76,889.90	90,316.10	89,746.20		5.5	-0.9	8.0
IED (flujo anual) 1/ g/	3,565.0	3,599.6	4,900.7	9,963.3	6,738.4	11,440.5	13.0	30.9	21 1	7.2
IED (saldo histórico) 1/ g/	33,874.5	37,474.1	42,374.8	50,401.0	57,139.4	68,579.9	14 0	14.3	13.1	16.6
Exportaciones totales 1/ g/	42,687.7	46,195.5	51,886.0	60,882.2	79,541.6	95,999.70	12.1	-0.5	19.8	25.6
Importaciones totales 1/ g/	49,966.5	62,129.3	65,366.5	79,345.9	72,453.0	89,468 80	10.0	5.1	25.5	6.2
Balanza comercial 1/ g/	-7,278.8	-15,933.8	-13,480.5	-18,463.7	7,088.6	6,530.90				

NOTAS:

a/ millones de pesos de 1993

b/ miles de personas

c/ variación anual

d/ pesos por dólar

e/ en porciento

f/ proporción del PIB (cálculo propio con datos de SHCP y Banco de México)

g/ millones de dólares

FUENTES:

1/ Página electrónica de INEGI en Internet, http://www.inegi.gob.mx

2/ Página electrónica de la Secretaría de Hacienda en Internet, http://www.shcp.gob.mx

3/ Página electrónica del Banco de México en Internet: http://www.banxico.org.mx

Cuadro No. 2
Coeficiente de Inversión en México
Porcentaje del PIB

Años	%	Años	%
1980	24.76	*1988*	16.81
1981	26.46	*1989*	17.31
1982	22.15	*1990*	18.75
1983	16.58	*1991*	19.59
1984	17.03	*1992*	21.13
1985	17.91	*1993*	19.84
1986	16.41	*1994*	20.98
1987	16.09	*1995*	15.82

FUENTE: Tomado de Rodríguez, 1995: Cuadro 1.

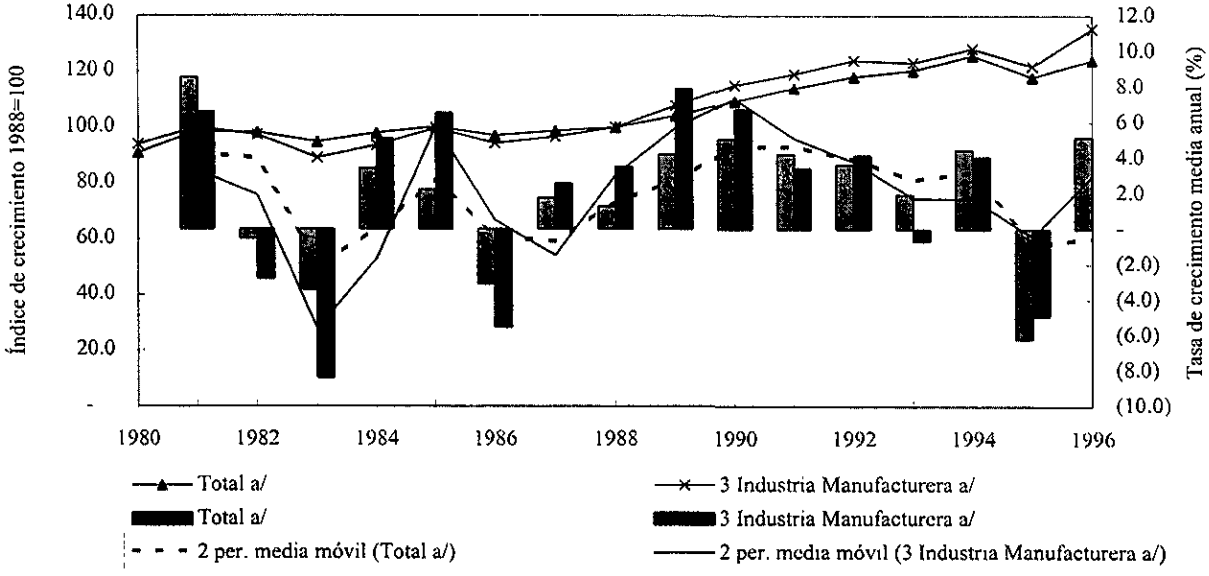
Cuadro No. 3
México: Producto Interno Bruto. Por Gran División de Actividad Económica
Millones de Pesos a Precios de 1993

Años	Total a/	1 Agropecuario, Silvicultura y Pesca a/	2 Minería a/	3 Industria Manufacturera a/	4 Construcción a/	5 Electricidad, Gas y Agua a/	6 Comercio, Restaurantes y Hoteles a/	7 Transporte, Almacenaje y Comunicaciones a/	8 Servicios Financieros, Seguros, Actividades Inmobiliarias y Alquiler a/	9 Servicios Comunales, Sociales y Personales a/
1980	947,779 1	60,916.0	12,284.3	167,548.6	50,637 5	10,041.9	205,245 4	80,743.6	105,291 6	195,950.3
1981	1,028,743.0	65,783.4	14,035.9	178,637 5	57,936 2	11,207.9	225,800.1	88,865 7	112,545.5	210,387.1
1982	1,023,017 0	63,946 9	15,235.7	173,608.9	53,845.0	12,290.9	224,798 7	81,998.1	118,326 7	216,996.5
1983	987,597.3	65,509.5	14,813 8	158.990 8	43,513.1	12.430 4	208,428.2	79,839.2	199,330 2	222,585 6
1984	1,021,316.4	66.449.3	15,177.0	167,057.9	45,848 0	13.052 3	211,146.4	83,935 2	130,300.1	228,316.1
1985	1,043,818.0	68,612.0	15,168.7	177,961 2	47,095 2	14,137.1	210,741.6	86,322 6	134,848 8	227,291.8
1986	1,011,278.4	67,340 1	14,384 2	168,067 9	42,236.3	14,651.3	197,649 1	83,272.6	139,802 8	225,419.1
1987	1,028,846.3	68,317.1	15,099 2	172,365.3	43,416.3	15,199 2	199,346.7	85,671.1	144,729.9	225,312.4
1988	1,042,066 1	65,980 3	15,134.3	178,416 1	43,240 3	16,114.4	202,530.5	87,505 3	146,785 2	226,562.0
1989	1,085,815.1	65,891.8	15,090.4	192,500 9	43,995.3	16,834.8	211,892 4	91,602.7	151,916.5	233,484.1
1990	1,140,847.5	69,604.0	15,602 5	205,524.5	48,040.2	17,270 3	225.058.2	94,872.6	158,670.4	240,835 2
1991	1,189,017.0	71,221.9	15,765.2	212,578.0	50,385.4	17,336 9	238,749.8	98,124.8	166,125.4	251,629 3
1992	1,232,162 4	70,533 1	15,963.1	221,427.4	53,753.5	17,868.7	251,401.7	103,317 1	173,740.2	255,443 1
1993 p/	1,256,196.0	72,703.0	16,257.5	219,934 1	55,379.0	18,326 5	254,128.7	107,480.1	183,208 1	263,922.0
1994	1,312,200 4	73,373.2	16,669.7	228,891 6	60.047.7	19,200.9	268,696.1	116,842 2	193,145.8	267,243 0
1995	1,230,608.0	74,005 2	16,223.0	217,581 7	45,958 4	19,613.8	226,959.7	111,081.2	192,526 5	261,055 7
1996	1,294,151.7	76,646.2	17,538 3	241,385.7	50,448.7	20,551.8	237,854 2	120,000.7	193,626 5	263,651.8
Tasa de crecimiento media anual										
1996/1980	2.0	1.4	2.3	2 3	(0 0)	4.6	0 9	2.5	3 9	1.9
1996/1994	(0 7)	2.2	2.6	2.7	(8.3)	3 5	(5.9)	1.3	0.1	(0 7)
1994/1982	2.1	1 2	0.8	2.3	0.9	3.8	1.5	3 0	4.2	1.8
1994/1988	3.9	1.8	1 6	4.2	5.6	3.0	4 8	4.9	4 7	2.8
1988/1982	0.3	0.5	(0.1)	0.5	(3.6)	4.6	(1 7)	1.1	3 7	0.7
Estructura porcentual										
1996	100 0	5.9	1 4	18.7	3.9	1.6	18.4	9.3	15.0	20 4
1994	100.0	5.6	1.3	17.4	4 6	1 5	20.5	8.9	14.7	20.4
1988	100.0	6.3	1.5	17.1	4.1	1.5	19.4	8.4	14.1	21.7
1982	100.0	6.3	1.5	17.0	5.3	1.2	22.0	8 0	11.6	21.2

a/ Las cifras están referidas al año base de 1993 como nuevo periodo de referencia para los cálculos a precios constantes.
Así la nueva base de ponderaciones (1993=100) sustituye a la que se venía utilizando y cuya referencia era el año de 1980.
p/ Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica
FUENTE: INEGI Página electrónica en Internet, www.inegi gob.mx

Gráfica No. 1

México: Indicadores del PIB total y de la Industria Manufacturera



FUENTE: Cuadro No. 3

Cuadro No. 4

México: Producto Interno Bruto de la Industria Manufacturera por División

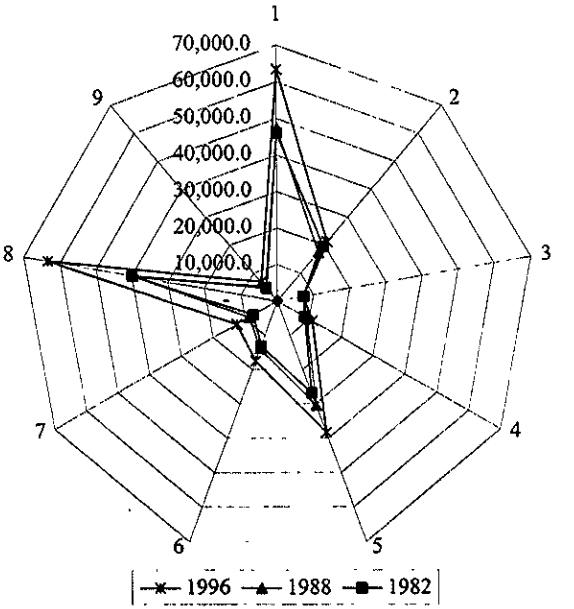
Millones de Pesos a Precios de 1993

Años	Total Manufacturas	I Alimentos, Bebidas y Tabaco	II Textiles, Vestido y Cuero	III Madera y sus Productos	IV Imprenta y Editoriales	V Quimicos, Derivados del Petroleo	VI Minerales no Metalicos, excepto Derivados del Petroleo	VII Industrias Metalicas Basicas	VIII Productos Metalicos, Maquinaria y Equipo	IX Otras Industrias Manufactureras
1980	167,548.6	41,994 9	19,268 5	7,459.4	8,051 9	23,933.6	13,025.7	7,965.1	41,302 2	4,547.4
1981	178,637.5	43,865 7	20,386.5	7,418 2	8,547 3	26,341.4	13,436 9	8,370 8	45,129.9	5,140.9
1982	173,609 0	45,975 6	19,413.9	7,317 2	8,560.6	26,847 1	13,107 1	7,551 2	39,896.1	4,940 2
1983	158,990.8	44,736.5	18,368.4	6,763 5	7,765.2	26,492 2	12,095.6	7,074 3	31,678.3	4,016 9
1984	167,057 9	45,359.6	18,566 7	6,977 0	8,157.9	28,119.3	12,785.7	7,878.1	34,741.3	4,472 4
1985	177,961.2	47,211.8	19,075 7	7,226.2	8,935.4	29,636.4	13,770.2	8,002.0	39,261.7	4,842.0
1986	168,067.9	46,832.3	18,152 0	7,044.6	8,597 9	28,600.3	12,884.6	7,483.5	34,048.5	4,424.3
1987	172,365.3	46,893.7	17,258 1	7,273.9	8,679 1	29,867.9	14,134.9	8,445.2	35,527 7	4,285.0
1988	178,416.1	47,428 9	17,407 8	7,104.0	9,077 2	30,417.9	13,920.4	8,863.0	39,732.7	4,464 2
1989	192,500.9	51,187.8	18,250 7	7,110.5	9,959 5	33,279.1	14,582.0	9,076.9	44,107.4	4,947.1
1990	205,524.5	53,509.2	19,306.0	7,083.4	10,760 3	34,724.7	15,526.7	9,731.9	49,037.5	5,844.9
1991	212,578.0	55,234 2	19,810.9	7,131.7	11,173 8	35,060.4	16,078.3	9,267.3	54,001 6	5,799.6
1992	221,427.4	57,489 1	19,792 9	7,331.4	11,559 9	35,684.2	17,093.8	9,410.5	56,333 0	6,732.8
1993	219,934.1	59,297 1	19,256.8	7,145.0	11,329 8	35,075.2	17,557.1	9,707.1	54,000 8	6,565.3
1994	228,891.6	61,240.5	19,459.9	7,278.8	11,657 6	36,270.1	18,358.2	10,304.9	57,610.6	6,710.9
1995	217,581.7	61,267.2	18,232.0	6,710.1	10,772 8	35,935.0	16,216.8	10,724.6	51,695.3	6,028.1
1996	241,385.7	63,338.5	21,075.1	7,178 6	10,912.8	38,295.6	17,523 0	12,737.4	63,425 5	6,899.3
Tasa de crecimiento media anual										
1996/1980	2.3	2.6	0.6	(0 2)	1.9	3 0	1 9	3.0	2.7	2.6
1996/1994	2.7	1.7	4.1	(0.7)	(3.2)	2 8	(2.3)	11 2	4.9	1.4
1994/1988	4.2	4 4	1.9	0.4	4.3	3 0	4.7	2 5	6.4	7.0
1988/1982	0 5	0.5	(1.8)	(0 5)	1.0	2.1	1.0	2.7	(0.1)	(1.7)
Participación porcentual										
1980	100.0	25 1	11.5	4.5	4 8	14.3	7.8	4 8	24 7	2.7
1988	100.0	26.6	9.8	4 0	5.1	17.0	7.8	5 0	22 3	2.5
1994	100 0	26 8	8 5	3.2	5.1	15 8	8.0	4.5	25 2	2.9
1996	100.0	26 2	8.7	3 0	4.5	15.9	7 3	5 3	26.3	2 9

FUENTE: Página electrónica de INEGI en Internet, www.inegi gob.mx

Gráfica No. 2

México: Expansión de la Producción Manufacturera por División de Actividad Económica (Millones de pesos a precios de 1993).



FUENTE: Cuadro No. 4

Cuadro No. 5
Gasto de Investigación y Desarrollo Experimental por país, 1995

País	GIDE Millones de dólares PPP 1/	GIDE/PIB (%)
Alemania	36,245.2	2 27
Canadá	9,950.8	1.60
EE.UU.	179,126.0	2.58
España 2/	4,355.0	0.82
Francia	27,459.5	2.34
Italia	12,593.3	1.14
Japón 2/	69,726.4	2.64
Reino Unido 2/	22,614.3	2.19
Suecia	5,037.6	3.04
México	1,877.0	0.31

NOTAS: 1/ La paridad del poder adquisitivo (PPP por sus siglas en inglés) es la tasa de conversión de moneda que elimina las diferencias en niveles de precios entre países
2/ Datos de 1994.
FUENTE: CONACYT, 1997: 126.

Cuadro No. 6
Fuentes de Financiamiento del Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental por país, 1995
Porcentaje

	Fuente de financiamiento		
País	Gobierno	Industria	Otros 1/
Alemania	37.1	60.8	2.1
Canadá	37.9	46.7	15.4
EE.UU.	36.1	59.9	4.0
España 2/	53 9	38.9	7.2
Francia 2/	41.6	48.7	9.6
Italia	47 4	48.7	3.9
Japon 2/	21.5	68.2	10.3
Reino Unido 2/	32.3	50.3	17.4
Suecia 3/	31.4	62.9	5.7
Mexico	66.2	17.6	16.2

NOTAS: 1/ El concepto de "Otros" corresponde a contribuciones de los Sectores Educación Superior, Instituciones Privadas no Lucrativas y del Exterior.
2/ Datos de 1994.
3/ Datos de 1993.
FUENTE: CONACYT, 1997: 126.

Cuadro No. 7
Personal Dedicado a Investigación y Desarrollo Experimental por país
Número de Personas en Equivalente a Tiempo Completo

	Personal total		Científicos e Ingenieros	
País	Miles	Por cada 10,000 de Fuerza Laboral	Miles	Por cada 10,000 de Fuerza Laboral
Alemania (1993)	475	120	230	58
Canadá (1993)	127	86	76	52
EE.UU. (1993)	n.d.	n.d.	963	74
España (1994)	81	51	48	31
Francia (1994)	315	124	150	59
Italia (1994)	144	63	76	33
Japón (1994)	828	125	541	81
Reino Unido (1993)	279	98	140	49
Suecia (1993)	56	130	29	68
México (1995)	33	9	19	5

NOTA: n. d. no disponible.
FUENTE: CONACYT, 1997: 138.

Cuadro No. 8
Relación de Dependencia, Tasa de Difusión y Coeficiente de Inventiva por país 1/, 1994

País	Relación de Dependencia	Tasa de Difusión	Coeficiente de Inventiva
Alemania	1.81	5.54	4.6
Canadá	15.16	11.69	0.9
EE.UU.	0.93	6.28	4.1
España	23.88	4.14	0.5
Francia	5.53	6.40	2.2
Italia	7.34	5.30	1.4
Japón	0.16	0.42	25.6
Reino Unido	4.03	8.49	3.2
Suecia	11.96	14.39	4.6
México	18.97	0.34	0.1

NOTAS:
1/ Relación de Dependencia = solicitudes (de patentes) de extranjeros/solicitudes de nacionales
Tasa de Difusión = Solicitudes externas/solicitudes de nacionales
Coeficiente de Inventiva = solicitudes de nacionales/10,000 habitantes
FUENTE: CONACYT, 1997: 154-157.

Cuadro No. 9
México: estructura de las exportaciones, 1984-1996
Millones de dólares y participación porcentual

Años	Exportaciones totales	De maquiladoras	Resto	Exportaciones petroleras	Exportaciones No petroleras					
					Totales	Agropecuarias	Extractivas No petroleras	Manufactureras		
								Totales	De maquiladoras	Resto
1984	29,100.4	4,904.3	24,196.0	16,601.3	12,499.0	1,460.8	539.1	10,499.1	4,904.3	5,594.8
1985	26,757.3	5,093.5	21,663 8	14,766.7	11,990.6	1,408.9	510.3	10,071.5	5,093.5	4,978.0
1986	21,803.6	5,645.9	16,157.7	6,307.2	15,496.4	2,098.4	509.7	12,888.3	5,645.9	7,242.4
1987	27,599.5	7,105.0	20,494.5	8,629.8	18,969.7	1,543 0	576.0	16,850 7	7,105.0	9,745 7
1988	30,691.5	10,145.7	20,545.8	6,711.2	23,980.3	1,670.3	660.3	21,649.7	10,145.7	11,504.0
1989	35,171.0	12,328.9	22,842.1	7,876.0	27,295.1	1,753.9	604.8	24,936.4	12,328.9	12,607.5
1990	40,710.9	13,872.5	26,838.4	10,103.7	30,607.3	2,162.4	616.9	27,827.9	13,872.5	13,955.4
1991	42,687 5	15,833.1	26,854.5	8,166.4	34,521.1	2,372.5	546.8	31,601.8	15,833.1	15,768.8
1992	46,195.6	18,680.1	27,515.6	8,306.6	37,889.0	2,112.4	356.2	35,420.5	18,680.1	16,740.4
1993	51,886.0	21,853.0	30,032.9	7,418.4	44,467.6	2,504.2	278.2	41,685.1	21,853.0	19,832.1
1994	60,882.2	26,269.2	34,613.0	7,445.0	53,437.2	2,678.4	356.7	50,402.1	26,269.2	24,132.8
1995	79,541.6	31,103.3	48,438.3	8,422.6	71,119.0	4,016.2	545.0	66,557.9	31,103.3	35,454.6
1996	95,999.7	36,920.3	59,079.4	11,653.7	84,346.0	3,592.3	449.2	80,304 6	36,920.3	43,384.3
Tasa de crecimiento media anual										
1996/1984	10.5	18.3	7.7	(2.9)	17.2	7.8	(1.5)	18.5	18.3	18.6
1996/1994	25.6	18.6	30.6	25.1	25.6	15.8	12.2	26.2	18.6	34.1
1994/1988	12.1	17.2	9.1	1.7	14.3	8.2	(9.8)	15.1	17.2	13.1
1988/1984	1.3	19.9	(4.0)	(20.3)	17.7	3.4	5.2	19.8	19.9	19.7
Estructura porcentual										
1996	100.0	38.5	61.5	12.1	87.9	3.7	0.5	83.7	38.5	45.2
1994	100.0	43.1	56.9	12.2	87.8	4.4	0.6	82.8	43.1	39.6
1988	100.0	33.1	66.9	21.9	78.1	5.4	2.2	70.5	33.1	37.5
1984	100.0	16.9	83.1	57.0	43.0	5.0	1.9	36.1	16.9	19.2

FUENTE: Página electrónica del Banco de México en internet

Cuadro No.10

México: Exportaciones de la Industria Manufacturera por División de Actividad Económica

Millones de dólares

Años	Total Manufacturas	I Alimentos, Bebidas y Tabaco	II Textiles, Vestido y Cuero	III Madera y sus Productos	IV Imprenta y Editoriales	V Quimicos, Derivados del Petroleo, Caucho y Plástico	VI Minerales no Metalicos, excepto Derivados del Petroleo	VII Industrias Metalicas Basicas	VIII Productos Metalicos, Maquinaria y Equipo	IX Otras Industrias Manufactureras
1980	3,571.0	771 6	184.9	55 4	78 8	954.8	127.6	567.8	785.6	44.1
1981	4,098 4	679 4	181.1	59.4	81.4	1,223 6	124.7	805.6	893 7	49.8
1982	3,386.0	707 4	150.2	52.1	78 5	844 1	139.6	490 1	888.0	35.9
1983	5,447.9	724.5	191 4	82 0	75 2	1,546.0	210.2	881 0	1,663.0	75.1
1984	6,985 6	821 8	275 2	98.1	96.9	2,225 6	288 6	887 9	2,216.4	74.5
1985	6,427 9	750 9	194.6	72.0	86.5	2,172.8	312 9	640.9	2,128 9	67.9
1986	7,908.8	937.3	332.8	100.5	137.7	1,634 7	374.9	917.2	3,410 0	63 7
1987	10,426.5	1,313 3	566.2	134.6	222.2	1,958 4	446.7	1,259.9	4,456 9	68.4
1988	12,268.1	1,362.5	619.5	181.7	321 5	2,368 9	520.6	1,566 8	5,236.5	90.2
1989	13,091.4	1,268.0	622.8	197 4	269 2	2,300.2	566.8	1,900 0	5,859 3	108.3
1990	14,861.2	1,095.1	632.2	167 8	203 0	2,986.5	524.6	1,884 1	7,240.9	127.2
1991	32,307 2	1,421.2	2,013.9	443 5	621 6	3,717.8	836 5	2,088 5	20,463.0	701 1
1992	36,168 8	1,364 7	2,316.7	498.4	654.9	3,979 7	919.0	2,074.2	23,711.6	649 4
1993	42,500.0	1,589 7	2,770.1	573.8	662.4	4,282 1	1,125.1	2,422.7	28,352.4	721 1
1994	51,075.3	1,895 7	3,255.8	586.3	561.6	4,628 3	1,214.9	2,620.2	35,324.4	989 1
1995	67,382.9	2,528.5	4,899.0	619.5	871.8	6,182.2	1,404.5	4,888.5	44,680.6	1,308 3
1996	81,013.8	2,930.3	6,339.3	860 9	895 5	6,338.9	1,717.8	4,789 5	55,736 0	1,405.5
Tasa de crecimiento media anual										
1996/1991	20.2	15.6	25.8	14.2	7.6	11.3	15 5	18 1	22.2	14.9
1996/1994	25.9	24.3	39.5	21.2	26.3	17.0	18 9	35.2	25.6	19.2
1990/1980	15.3	3.6	13.1	11.7	9.9	12 1	15 2	12.7	24.9	11.2
1988/1982	23.9	11.5	26.6	23 1	26.5	18 8	24.5	21 4	34 4	16.6
Participación porcentual										
1980	100.0	21.6	5.2	1 6	2 2	26.7	3.6	15.9	22.0	1 2
1988	100 0	11 1	5.0	1.5	2.6	19 3	4.2	12 8	42 7	0.7
1994	100.0	3.7	6.4	1.1	1 1	9.1	2.4	5.1	69.2	1.9
1996	100 0	3.6	7 8	1.1	1 1	7.8	2 1	5.9	68 8	1 7

FUENTE. Página electrónica de INEGI en Internet, www inegi gob mx

NOTA: A partir de 1991 las exportaciones incluyen el total de las exportaciones de maquiladoras por lo que las cifras no son comparables con las anteriores

Cuadro No. 11
México: Exportación de los Principales Productos Manufactureros
Millones de dólares

Años	Camarón congelado	Fibras textiles artificiales o sintéticas	Combustóleo	Hierro en barras o lingotes	Hierro o acero manufacturado	Plata en barras	Automóviles para transporte de pasajeros	Motores para automóviles	Partes sueltas para automóviles	Partes o piezas sueltas para maquinaria	Total
1980	381.4	16.6	214 2	5.9	29 7	378 4	98.5	32.7	207 8	24 8	1,390 0
1981	347.6	32.0	355 3	0.8	27.6	671.3	70 1	61.5	165.0	35 6	1,766 8
1982	368.7	43 4	180 2	44 6	28.1	296.1	67 0	214 0	131 3	22 4	1,395.8
1983	380.4	79 5	192 7	88 1	112.6	396.6	109.7	602 7	179.8	44.3	2,186.4
1984	401 8	118 7	223 2	86 0	141.8	335.7	119 2	982 6	270.3	43.4	2,722.7
1985	322 9	85 8	214 4	36 2	93.3	261.9	116.4	1,039.4	240.5	69.1	2,479.9
1986	353 9	152 3	153.0	125 2	211.8	308 3	657.2	1,219.2	293.3	94.3	3,568.5
1987	434.8	224.8	188.2	176.9	252 7	364 4	1,243.0	1,222.4	409 2	121.3	4,637.7
1988	370.8	222.3	159.4	192.0	280.1	318 4	1,416.0	1,351.5	453 9	200.7	4,965 1
1989	338.1	216.4	110.3	236 8	253.9	347.0	1,641.8	1,335.9	397.0	276.4	5,153.6
1990	202 5	171.2	63.4	320 4	247 6	301.0	2,491.4	1,502.9	416.5	295.4	6,012.3
1991	241.5	301.6	40.4	329.6	344 1	231 1	3,360.7	1,197.1	1,209 1	819.9	8,075 1
1992	208.7	328.7	73.0	377.7	280.8	206 3	3,378.0	1,202.4	1,524 7	889.8	8,470.1
1993	295.4	366 2	102 4	495.5	288.3	185 0	4,251 5	1,302 2	1,888.9	770.2	9,945.6
1994	334.1	536 8	7 3	582.1	271.9	214.2	5,077 0	1,778 1	2,107.1	1,087.4	11,996.0
1995	462.2	813 6	63 2	1,259 7	537 0	300.8	7,526 5	2,123 3	2,298 0	1,364.4	16,748.7
1996	396.1	870.6	14.3	1,192.5	1,017 3	327.3	9,815.5	2,215.6	2,735 0	1,847 1	20,431.3
Tasa de crecimiento media anual											
1996/1980	0.2	28.1	(15.6)	39.3	24.7	(0.9)	33.3	30.1	17 5	30.9	18 3
1996/1994	8.9	27.4	40 0	43 1	93.4	23.6	39.0	11.6	13 9	30 3	30 5
1994/1982	(0 8)	23.3	(23.4)	23.9	20.8	(2 7)	43.4	19.3	26.0	38.2	19 6
1994/1988	(1 7)	15 8	(40 2)	20 3	(0.5)	(6 4)	23 7	4 7	29.2	32.5	15 8
1988/1982	0 1	31.3	(2.0)	27.5	46.7	1.2	66 3	36 0	23 0	44.1	23.6
Estructura porcentual											
1996	1.9	4.3	0.1	5.8	5.0	1.6	48 0	10.8	13.4	9.0	100.0
1994	2.8	4.5	0.1	4.9	2.3	1 8	42.3	14.8	17.6	9.1	100 0
1988	7.5	4.5	3.2	3.9	5 6	6.4	28.5	27.2	9.1	4.0	100.0
1982	26.4	3.1	12.9	3.2	2 0	21.2	4.8	15.3	9.4	1.6	100.0

FUENTE: Página electrónica de INEGI en Internet· http//:www.inegi.gob.mx

Cuadro No. 12
México: Participación de Variables Seleccionadas en el PIB
Participación porcentual a precios de 1993

Años	PIB	Formación Bruta de Capital Fijo	Financiamiento de la inversión bruta 1/	Ahorro interno 1/	Ahorro externo 1/	Importación de Bienes y Servicios	Exportación de Bienes y Servicios	Exportación más Importación de Bienes y Servicios	Exportación menos Importación de Bienes y Servicios
1980	100.0	22.7	27.2	13 6	5 0	15.2	8.0	23.2	(7.2)
1981	100.0	24 3	27 4	12.8	6 0	16 5	8.2	24 7	(8 3)
1982	100.0	20.3	22.9	12.6	0.5	10 3	10.1	20.4	(0.2)
1983	100.0	15.2	20.8	12 5	(3.9)	7.1	12.0	19.0	4.9
1984	100 0	15 7	19.9	11.1	(2 6)	8.1	12.2	20.3	4.2
1985	100.0	16.6	21.2	11.2	(1.3)	8.8	11.4	20.2	2.7
1986	100.0	15.1	18.5	4.4	0.4	8.4	12.3	20.7	4.0
1987	100.0	14.9	19 3	8.9	(2.7)	8 6	13.3	21.9	4 6
1988	100.0	15.6	20.4	7.3	1.1	11.7	13.9	25.5	2.2
1989	100.0	15.8	21.4	8.2	2.6	13.2	14.0	27.2	0.8
1990	100.0	17.0	21.9	9.6	2.7	15.0	14.1	29.1	(1.0)
1991	100.0	18.2	22.4	8.3	4.6	16.6	14 2	30.8	(2.4)
1992	100.0	19.4	23.3	6.4	7.2	19.2	14.4	33 6	(4.8)
1993 p/	100.0	18.6	22.0	5.8	6.2	19.2	15.2	34.4	(3 9)
1994	100.0	19.3	22.2	5.4	6.9	22.3	17 2	39 5	(5.1)
1995	100.0	14.6				20.2	23.9	44.0	3.7
1996	100 0	16.1				23.5	26.8	50.4	3.3

p/ Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica
FUENTE: Página electrónica de INEGI en Internet; para 1/ Página electrónica de Banco de México en Internet.

Cuadro No. 13
México: estructura de las importaciones, 1984-1996
Millones de dólares

Años	Importaciones totales	De maquiladoras	Resto	Importaciones totales				
				Bienes de consumo	Bienes intermedios			Bienes de capital
					Intermedios totales	De maquiladoras	Resto	
1984	15,916.2	3,749.0	12,167.2	848.1	12,495.3	3,749.0	8,746.3	2,572.8
1985	18,359.1	3,826.0	14,533.1	1,081.7	14,112.6	3,826.0	10,286.6	3,164.8
1986	16,783.9	4,351.3	12,432.5	846.4	12,983.4	4,351.3	8,632.0	2,954.1
1987	18,812.4	5,507.0	13,305.5	767.6	15,414.1	5,507.0	9,907.2	2,630.6
1988	28,082.0	7,808.3	20,273.7	1,921.6	22,133.6	7,808.3	14,325.3	4,026.8
1989	34,766.0	9,328.1	25,437.9	3,498.6	26,498.8	9,328.1	17,170.7	4,768.7
1990	41,593.3	10,321.4	31,271.9	5,098.6	29,705.1	10,321.4	19,383.8	6,789.6
1991	49,966.6	11,782.4	38,184.1	5,834.3	35,544.7	11,782.4	23,762.3	8,587.5
1992	62,129.4	13,936.7	48,192.6	7,744.1	42,829.6	13,936.7	28,892.8	11,555.7
1993	65,366.5	16,443.0	48,923.6	7,842.4	46,468.3	16,443.0	30,025.3	11,055.9
1994	79,345.9	20,466.2	58,879.7	9,510.4	56,513.7	20,466.2	36,047.6	13,321.7
1995	72,453.1	26,178.8	46,274.3	5,334.7	58,421.1	26,178.8	32,242.3	8,697.3
1996	89,468.8	30,504.7	58,964.1	6,656.8	71,889.6	30,504.7	41,384.9	10,922.4
Tasa de crecimiento media anual								
1996/1984	15.5	19.1	14.1	18.7	15.7	19.1	13.8	12.8
1996/1994	6.2	22.1	0.1	(16.3)	12.8	22.1	7.1	(9.5)
1994/1988	18.9	17.4	19.4	30.5	16.9	17.4	16.6	22.1
1988/1984	15.3	20.1	13.6	22.7	15.4	20.1	13.1	11.9
Estructura porcentual								
1996	100.0	34.1	65.9	7.4	80.4	34.1	46.3	12.2
1994	100.0	25.8	74.2	12.0	71.2	25.8	45.4	16.8
1988	100.0	27.8	72.2	6.8	78.8	27.8	51.0	14.3
1984	100.0	23.6	76.4	5.3	78.5	23.6	55.0	16.2

FUENTE: Página electrónica del Banco de México en Internet: http://www.banxico.org.mx

Cuadro No. 14
México: Balanza Comercial Total
Millones de dólares y participación porcentual

Años	Balanza comercial total	De maquiladoras	(%)	Resto	(%)
1984	13,184.2	1,155.3	8.8	12,028.8	91.2
1985	8,398.2	1,267.5	15.1	7,130.7	84.9
1986	5,019.7	1,294.5	25.8	3,725.2	74.2
1987	8,787.1	1,598.1	18.2	7,189.0	81.8
1988	2,609.5	2,337.4	89.6	272.1	10.4
1989	405.1	3,000.8	740.9	(2,595.8)	(640.9)
1990	(882.3)	3,551.2	(402.5)	(4,433.5)	502.5
1991	(7,279.0)	4,050.6	(55.6)	(11,329.7)	155.6
1992	(15,933.7)	4,743.3	(29.8)	(20,677.1)	129.8
1993	(13,480.6)	5,410.1	(40.1)	(18,890.6)	140.1
1994	(18,463.7)	5,803.1	(31.4)	(24,266.8)	131.4
1995	7,088.5	4,924.5	69.5	2,164.0	30.5
1996	6,531.0	6,415.6	98.2	115.4	1.8

FUENTE: Página electrónica del Banco de México en internet

Cuadro No. 15
México: Valoe de las Exportaciones e Importaciones por Destino de los bienes
Millones de dólares

	Bienes de Consumo			Bienes de Uso Intermedio			Bienes de Capital		
Años	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1980	1,581 1	2,448 6	(867.5)	13,718.1	11,719.9	1,998 2	212 9	5,173 7	(4,960.8)
1981	1,603.3	2,808 6	(1,205.3)	18,146.2	14,572 6	3,573 6	352.3	7,574 4	(7,222.1)
1982	1,392.3	1,516.7	(124.4)	19,600 8	9,017.2	10,583.6	236.4	4,502.4	(4,266.0)
1983	1,635.6	613.8	1,021.8	20,215.7	6,215.1	14,000.6	460.8	2,196.8	(1,736.0)
1984	2,116.9	848.0	1,268.9	21,593.8	8,746.3	12,847 5	485 4	2,572.8	(2,087 4)
1985	1,764.7	1,081.8	682 9	19,474.7	10,286.7	9,188 0	424.1	3,164 8	(2,740.7)
1986	2,703.3	846.4	1,856.9	12,854 3	8,632.1	4,222.2	600.2	2,954.1	(2,353.9)
1987	3,633.4	767.6	2,865.8	16,083.5	9,907.1	6,176.4	777.7	2,630.5	(1,852.8)
1988	4,103.8	1,921.6	2,182.2	15,473.1	14,325.3	1,147.8	968.9	4,026.8	(3,057.9)
1989	4,231.8	3,498.6	733.2	17,285.3	17,170.8	114.5	1,324.9	4,768.7	(3,443 8)
1990	5,541.3	5,098 7	442.6	19,890.5	19,383.7	506.8	1,406 8	6,789.6	(5,382 8)
1991	10,501.2	5,834.2	4,667 0	27,966 1	35,544 8	(7,578.7)	4,220.3	8,587.5	(4,367.2)
1992	11,474.2	7,744.2	3,730 0	28,983.0	42,829 3	(13,846.3)	5,738.3	11,555.7	(5,817 4)
1993	14,247.9	7,842.4	6,405.5	30,624 2	46,468.2	(15,844.0)	7,014.0	11,055.8	(4,041.8)
1994	17,278.7	9,510.6	7,768.1	34,737.4	56,513.8	(21,776.4)	8,866.1	13,321.8	(4,455.7)
1995	23,252.8	5,334.6	17,918.2	44,184.2	58,421.1	(14,236.9)	12,104.5	8,697.3	3,407.2
1996	28,412.8	6,656 8	21,756.0	51,190.3	71,889.7	(20,699.4)	16,396.5	10,922.4	5,474.1
Tasa de crecimiento media anual									
1996/1984	24.2	18.7		7.5	19 2		34.1	12.8	
1996/1994	28 2	(16.3)		21.4	12.8		36.0	(9.5)	
1994/1988	27.1	30.5		14.4	25.7		44.6	22.1	
1988/1984	18.0	22.7		(8.0)	13.1		18.9	11.9	
Estructura porcentual									
1996	100.0	23.4		180.2	253.0		57.7	38.4	
1994	100.0	55.0		201.0	327.1		51.3	77.1	
1988	100.0	46 8		377 0	349.1		23.6	98.1	
1984	100.0	40.1		1,020.1	413.2		22.9	121.5	

FUENTE: Inegi, página en internet

Cuadro No. 16
México Valor de las Importaciones por Grupos de Actividad Económica
Millones de dólares

Años	Total FOB a/	Agricultura y Silvicultura b/	Ganadería, Apicultura, Caza y Pesca b/	Industrias Extractivas b/	Industrias Manufactureras b/	Servicios y Productos no Clasificados b/
1980	19,341.9	1,884.0	141 4	256 9	16,852.0	207.3
1981	24,955.1	2,205.5	216 6	279 3	22,043.7	210 3
1982	15,036.5	927.2	172 3	221 2	13,570 8	145 0
1983	9,025.4	1,621.1	79.8	143.7	7,118 5	62.1
1984	12,167.2	1,695.9	183 9	193 9	10,034.6	58.9
1985	14,533.1	1,296.0	311 0	212 8	12,581.9	131.4
1986	12,432.5	783.2	154 5	187 8	11,202.4	104.6
1987	13,305.4	971.0	137 5	256 2	11,853.9	86.8
1988	20,273.7	1,396 5	376 4	323 5	18,120.1	57.2
1989	25,437.9	1,746 9	255 7	387 4	22,831.4	216.5
1990	31,271.9	1,829.9	241 1	388 8	28,523.1	289.0
1991	49,966.5	1,687.4	443 1	386.4	46,967 2	482.6
1992	62,129.3	2,402.1	456.3	520 0	58,235 2	515 9
1993	65,366 5	2,324.3	308 8	390 1	61,567 8	775 9
1994	79,345 9	2,993.3	378.1	438 0	74,424 8	1,111 6
1995 p/	72,453 0	2,478 8	164.9	600 5	67,500 0	1,708 9
1996	89,468 8	4,346 1	324.8	648 9	81,137 5	3,011 3

Cuadro No. 17
México: Saldo comercial por Grupos de Actividad Económica
Millones de dólares

Años	Total FOB a/	Agricultura y Silvicultura b/	Ganadería, Apicultura, Caza y Pesca b/	Industrias Extractivas b/	Industrias Manufactureras b/	Servicios y Productos no Clasificados b/
1980	-3,830 1	-480 0	-17 6	10,153.3	-13,281.0	-204 2
1981	-4,853 1	-827 3	-112 5	14,236.4	-17,945.3	-204.7
1982	6,193 1	169 6	-35 9	16,381.4	-10,184.8	-137 2
1983	13,286 7	-654 4	142.1	15,523 0	-1,670.6	-53 2
1984	12,028 7	-389 6	-29 5	15,541 8	-3,049.0	-45 0
1985	7,130 7	-111 5	-86 6	13,606 1	-6,154.0	-123 3
1986	3,725 2	994 5	166 3	5,901 4	-3,293 6	-44 0
1987	7,189 2	324 5	110 4	8,196 5	-1,427 4	-14 8
1988	272 2	2 9	-105 5	6,220 6	-5,852 0	6 2
1989	-2,595 7	-285 4	37 0	7,508 8	-9,740 0	-116 1
1990	-4,433 4	-109 2	200 6	9,148.7	-13,661 9	-11 6
1991	-7,278 8	189.4	52 7	7,425 3	-14,660 0	-286 3
1992	-15,933 8	-722 8	-23.3	7,255 7	-22,066 4	-377 3
1993	-13,480 5	-363.3	234 6	6,373 4	-19,067 8	-658 0
1994	-18,463 7	-772 4	79.2	6,556 4	-23,349 5	-977 3
1995 p/	7,088 6	844.6	527 9	7,374 3	-117 1	-1,541 3
1996	6,530 9	-1,148.8	70 2	10,542 7	-123 7	-2,809 3

1/ El resultado del Saldo comercial se obtuvó de la diferencia entre Exportaciones e Importaciones
a/ A partir de enero de 1991en este total y en los sectores que lo conforman (Agricultura, Ganderia, Industrias extractivas, Industrias manufactureras y Servicios y productos no clasificados) se incluye el valor de las exportaciones de la Industria Maquiladora de Exportacion que anteriormente se presentaba por separado, por lo cual las cifras no son comparables con las anteriores a esta fecha. Esto se debe a que en la mayoria de los paises los registros del comercio exterior tratan de igual manera las importaciones y exportaciones efectuadas por lasmaquiladoras y las correspondientes al resto de las empresas
b/ Exportaciones FOB
p/ Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica
FUENTE Pagina de INEGI en Internet.

Cuadro No. 18
México: Importación de los Principales Productos Manufactureros
Millones de dólares

Años	Hilados y tejidos de fibras sintéticas o artificiales	Mezclas y preparados para uso industrial	Láminas de hierro y acero	Material de ensamble para automóviles	Refacciones para automoviles y camiones	Bombas, motobombas y turbobombas	Maquinaria y partes para proceso de información	Aparatos e instrumentos de medida y análisis	Generadores, transformadores y motores eléctricos	Piezas y partes para instalaciones eléctricas	Total
1980	54.6	239.1	567.2	1,303.6	412.9	326 6	222 9	190.7	240.2	271.1	3,828.9
1981	52.0	269.5	496.5	2,010.8	552.5	481 9	245 7	261.4	343.3	399.5	5,113 1
1982	38.1	206.2	298.2	1,182.7	296.0	283 5	152.7	212.3	267.0	283 7	3,220.4
1983	9.2	158.3	91.8	674.4	99.2	192 9	120.9	91.6	124.6	152.7	1,715.6
1984	21.5	202 3	154.9	1,178 1	209.8	149 3	203.3	159.5	195.8	258.2	2,732.7
1985	37 6	226.9	137.0	1,650 0	288 6	246.6	322.3	231.4	145 8	304.1	3,590 3
1986	40.2	212.4	135.1	1,497.0	28 1	161.2	315 1	230.3	151.6	355.1	3,126 1
1987	58.9	253.1	148.4	1,898.3	179.9	179 2	473 5	202.1	149.6	277.1	3,820.1
1988	136.9	326.2	318.1	2,354.3	555.3	230.1	667.8	241 3	127.6	411 4	5,369.0
1989	181 6	367.4	415.9	2,978.0	639 7	257.7	733.3	233.8	121.4	518 4	6,447 2
1990	242 1	411.3	419.8	4,009.5	632 5	285 0	878.0	289.3	165.0	653 4	7,985 9
1991	474 1	495.5	620.5	5,024.3	1,089 9	381 5	1,208 6	467.2	452.3	2,874.3	13,088 2
1992	664.4	543.4	656.6	6,007.1	1,337 9	464 1	1,496 8	651.7	536.8	3,524.6	15,883.4
1993	751.3	575 0	577.6	6,439.3	1,376.9	482.8	1,858 2	650 3	606 7	4,035.9	17,354.0
1994	770.6	681 6	638.9	6,733 2	1,980.6	482.9	2,348.1	775.6	771 7	4,547 5	19,730 7
1995	514 9	620.5	542 4	3,649 4	3,897 2	508.7	2,177.1	808.2	912.7	5,311 8	18,942.9
1996	671.1	817.9	656 3	18.8	6,515 6	693 2	3,712 8	1,075.4	1,109.5	5,445.4	20,716.0
Tasa de crecimiento media anual											
1996/1980	17.0	8.0	0.9	(23.3)	18.8	4.8	19.2	11.4	10.0	20 6	11.1
1996/1994	(6.7)	9.5	1.4	(94.7)	81.4	19.8	25.7	17.8	19.9	9.4	2.5
1994/1982	28.5	10.5	6.6	15.6	17.2	4.5	25.6	11.4	9.2	26 0	16.3
1994/1988	33 4	13 1	12.3	19.1	23.6	13.2	23.3	21 5	35.0	49.3	24.2
1988/1982	23.8	7 9	1.1	12.2	11.1	(3.4)	27.9	2.2	(11.6)	6.4	8 9
Estructura porcentual											
1996	3.2	3.9	3 2	0.1	31.5	3.3	17.9	5.2	5.4	26.3	100 0
1994	3.9	3.5	3.2	34.1	10.0	2.4	11.9	3.9	3.9	23.0	100.0
1988	2.5	6.1	5.9	43.8	10.3	4 3	12.4	4 5	2.4	7.7	100 0
1982	1.2	6 4	9.3	36.7	9 2	8 8	4 7	6 6	8 3	8 8	100.0

FUENTE. Página electrónica de INEGI en Internet: http//.www.inegi gob.mx

Cuadro No. 19
Inversión Extranjera, Flujos 1/
Millones de dólares

	Inversión Extranjera Total									
			IE de Cartera Total							
				a) Mercado Accionario	b) Valores Moneda Nacional			c) Valores Moneda Extranjera		
Años	IE Total	IE Directa	De Cartera Total		Total	Sector Publico	Sector Privado	Total	Sector Publico	Sector Privado
1980	2,148.2	2,089.8	58.4	-	-	-	-	58.4	58 4	-
1981	4,073 0	3,075.9	997 1	-	-	-	-	997.1	997 1	-
1982	2,546.6	1,900 3	646 3	-	-	-	-	646.3	646 3	-
1983	1,672 7	2,191 6	(518 9)	-	-	-	-	(518 9)	(518 9)	-
1984	1,105.8	1,541.0	(435.2)	-	-	-	-	(435.2)	(435.2)	-
1985	1,387.8	1,983.6	(595.8)	-	-	-	-	(595.8)	(595.8)	-
1986	1,882.2	2,400.7	(518.5)	-	-	-	-	(518.5)	(518.5)	-
1987	1,630.6	2,634 6	(1,004 0)	-	-	-	-	(1,004.0)	(934.0)	70 0
1988	3,879.8	2,880 0	999.8	-	-	-	-	999.8	1,388 8	389 0
1989	3,526.8	3,175 5	351 3	493.3	-	-	-	(142.0)	(149 0)	(7.0)
1990	6,003 7	2,633.2	3,370.5	1,994.5	-	-	-	1,376 0	277 0	(1,099.0)
1991	17,514.7	4,761.5	12,753.2	6,332.0	3,406.4	3,406.4	-	3,014 8	1,674.8	(1,340.0)
1992	22,433.9	4,392.8	18,041.1	4,783.1	8,146 9	8,146 9	-	5,111 1	1,552.1	(3,559.0)
1993	33,308.1	4,388.8	28,919.3	10,716.6	7,405 7	7,012.7	393.0	10,797 0	4,872.0	(5,925.0)
1994	19,154.7	10,972.5	8,182 2	4,083.7	(2,225 3)	(1,942.3)	(283.0)	6,323 8	3,979.8	(2,344.0)
1995	(188.4)	9,526 3	(9,714 7)	519 2	(13,859 6)	(13,790.6)	(69 0)	3,625.7	2,993 7	(632 0)
1996 2/	22,322.6	8,168 9	14,153.8	2,994.9	907.5	948.5	(41 0)	10,251.4	8,909 4	(1,342 0)
Tasa de crecimiento media anual										
1996/1980	15 8	8.9	40.9	-	-	-	-	38 1	36.9	-
1996/1994	8.0	(13.7)	31.5	(14 4)	-	-	(61.9)	27 3	49.6	(24.3)
1994/1982	18.3	15.7	23 6	-	-	-	-	20 9	16.4	-
1994/1988	30.5	25 0	42 0	-	-	-	-	36.0	19.2	-
1988/1982	7 3	7.2	7.5	-	-	-	-	7.5	13 6	-
Estructura porcentual										
1996	100 0	36.6	63 4	13.4	4.1	4.2	(0.2)	45.9	39.9	(6 0)
1994	100.0	57 3	42.7	21.3	(11.6)	(10 1)	(1.5)	33.0	20.8	(12 2)
1988	100.0	74.2	25.8	-	-	-	-	25.8	35 8	10.0
1982	100 0	74.6	25.4	-	-	-	-	25.4	25 4	-

NOTAS. 1/ Los flujos anuales se calcularon a partir de la suma de los datos trimestrales
2/ Los datos son hasta el tercer trimestre del año
FUENTE: Banco de México, página electrónica. http// www.banxico.org mx

Cuadro No. 20
México: Inversión Extranjera Directa
Millones de Dólares

Años	Anual		Saldo Histórico	
	Total	Industrial	Total a/	Industrial a/
1980	1,622.6	1,285.7	8,458.8	6,559.8
1981	1,701.1	1,405.6	10,159.9	7,965.4
1982	626.5	1.3	10,786.4	8,346.7
1983	683.8	7.0	11,470.1	8,943.7
1984	1,429.8	1,269.6	12,899.9	10,213.3
1985	1,729.0	1,165.8	14,628.9	11,379.1
1986	2,424.2	1,918.9	17,053.1	13,298.0
1987	3,877.2	2,400.5	20,930.3	15,698.5
1988	3,157.1	1,020.0	24,087.4	16,718.5
1989	2,499.7	982.4	26,587.1	17,700.9
1990	3,722.4	1,192.9	30,309.5	18,893.8
1991	3,565.0	963.6	33,874.5	19,857.4
1992	3,599.6	1,100.8	37,474.1	20,958.2
1993	4,900.7	2,320.5	42,374.8	23,278.7
1994 1/	9,963.3	6,066.0	50,401.0	26,482.7
1995	6,738.4	3,823.8	57,139.4	30,306.5
1996	11,440.5	6,647.3	68,579.9	36,953.9

a/ En el periodo 19801994 las estadísticas corresponden a los montos de la Inversión Extranjera Directa (IED) notificadas al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) más el monto de IED inolucrada en los proyectos de inversión autorizado por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Por otra parte y debido al cambio de metodología instrumentado por SECOFI y Banco de México para el año de 1995, las cifras se refieren a la IED efectivamente realizada, izada, más el valor de las importaciones de activo fijo por parte de maquiladoras. Por ello, las cifras en los diferentes periodos no son comparables ni sumables.
c/ cálculo propio a partir de la fecha que se indica basado en los flujos anuales
1/ de 1994 a 1996 los datos de la Industria se refieren a la suma de la Industria manufacturera y Electricidad y Agua
FUENTE: Página de INEGI en Internet.

CAPÍTULO V.

RESUMEN Y CONCLUSIONES.

A continuación se presenta un resumen de los principales aspectos abordados en el trabajo, lo cual dará pie para revisar la hipótesis del mismo y, con ello, apuntar las conclusiones definitivas de la investigación.

1. La necesidad de un nuevo marco conceptual para la política industrial.

La preocupación actual en todas las economías, pero sobre todo en las menos desarrolladas, es la construcción de factores y ventajas competitivas que permitan avanzar en materia de competitividad internacional. En este trabajo se ha intentado sostener que *la construcción de dichas ventajas competitivas difícilmente podrá ser un resultado del funcionamiento fluido de los mercados*, sobre todo en aquellos que no son perfectamente competitivos; por ello la sóla aplicación de políticas neutrales no es suficiente para avanzar en este sentido. Por otra parte, no está del todo claro hasta dónde una política deja de ser "horizontal", o cuál es la frontera que divide el impulso *neutral* a una industria o región del fomento *selectivo y discrecional*; aunque en teoría es posible establecer algunas definiciones, en la práctica los gobiernos han meditado poco el asunto cuando se trata de apoyar a la industria nacional.

Desde nuestro punto de vista, existe suficiente evidencia para sostener que es necesaria la definición de un nuevo marco conceptual para la política industrial. Como se revisó, la definición ortodoxa de la política industrial ha sido rebasada por las acciones que en la práctica han tomado los diversos países; asimismo, la discusión con otro tipo de definiciones más flexibles sobre el tema, aunque más inclusivas, también resultan insuficientes. Actualmente la polémica se centra en las opciones de políticas directas, sobre cuáles pueden generar mayores beneficios y cuáles menores distorsiones; no obstante, hoy día, más que favorecer políticas que estimulen el crecimiento económico o la eficiencia -como antaño- el énfasis se ha trasladado hacia políticas que apoyen y estimulen la competitividad sectorial y general de la economía.

En la actualidad las opiniones no se inclinan por lo que se ha conocido tradicionalmente como política industrial; el nuevo contexto de la globalización ha forzado a pensar más a las estrategias de empresas y gobiernos en función de la capacidad de competir en los mercados internacionales; por ello las propuestas de promoción industrial están encaminadas hacia *políticas de competitividad*, para cuya obtención son necesarias medidas pragmáticas con orientación tanto horizontal como vertical. El grado de la intervención, mediante políticas verticales, aún se

encuentra en debate, sin embargo, incluso algunos autores de corte liberal aceptan la viabilidad de que ésta tenga lugar. La competitividad es entonces el punto de encuentro en la búsqueda de alternativas para el desarrollo nacional.

Por su parte, en la práctica, los distintos países han tomado acciones para favorecer la competencia, las exportaciones, el desarrollo de las actividades científico-tecnológicas, la infraestructura física y, de capital humano, etc. No obstante, que se acepta la pertinencia de políticas directas que favorezcan la competitividad, su clara definición y alcance aún es objeto de controversia, principalmente porque cualquier estímulo implica necesariamente una intervención mayor o menor del Estado y en una economía mundial más liberal justificar dichas intervenciones resulta cada vez más difícil.

Sin duda debemos estar de acuerdo con las posiciones liberales cuando sostienen que el gobierno debe garantizar el crecimiento y la estabilidad macroeconómica, es decir, debe asegurar un ambiente adecuado para la inversión privada, el crecimiento estable, el desarrollo de la competencia y el acceso a los mercados. No obstante, sobre todo en el caso de los países en vías de desarrollo, la acción gubernamental no sólo debe concentrarse en el fomento neutral de los mecanismos de mercado; aún en el marco de economías abiertas se pueden emprender medidas de carácter más directo como reducir el sesgo antiexportador, brindar apoyo institucional a la exportación, apoyar a las pequeñas y medianas empresas, cubrir las insuficiencias de los mercados financieros y, otras que suplan a los mercados evidentemente incompletos e imperfectos que subsisten en este tipo de economías y que indudablemente limitan las capacidades de desarrollo.

Aunque en principio parece más conveniente inclinarse por políticas e instrumentos de mercado, es decir, de tipo "neutral" (por dos razones principales: 1) son fáciles de aplicar y evaluar y 2) las presiones del pensamiento económico internacional, con sus consecuentes recomendaciones tanto de política industrial como comercial, apuntan hacia la liberalización de las economías), debe considerarse, sin embargo, que las diferencias entre sectores y empresas determinan un impacto desigual de las políticas horizontales dados la escasez de recursos materiales, humanos, financieros y de otro tipo que son comunes en los países en vías de desarrollo y que determinan capacidades de ajuste muy disímiles. Así, nuestra propuesta es estudiar sectorialmente a los diferentes sectores: identificar las características tecnológicas, de mercado, de competencia y dinamismo interno y externo que les son propias y, de esta forma, identificar prioridades a través de señalar los sectores modernos, los rezagados, los que están en franco declive, los de importancia nacional y regional (por sus externalidades), etc. Cada uno de estos sectores requerirá de *apoyos diferenciados*.

Así, la *propuesta* es estudiar sectorialmente a la industria: identificar las características tecnológicas, de mercado, de competencia y dinamismo interno y externo que le son propias y, de esta forma, identificar prioridades a atender, esto es identificando las potencialidades y deficiencias respectivas de los diferentes sectores; cada uno de ellos requerirá de apoyos diferenciados. Asimismo, debe ponerse especial interés en las características regionales, con el fin

de identificar análogamente distintas potencialidades y/o carencias de las regiones, para lo cual la participación de los agentes originarios de las localidades deben tener mayor peso, tanto en el diagnóstico como en la aplicación de las políticas.

Deben identificarse las necesidades y las carencias competitivas en diferentes campos (tecnológico, laboral, gerencial, comercial, infraestructural, etc.); después deben diseñarse las políticas para corregir las insuficiencias y los fallos; el fomento a la competitividad sectorial y regional debe avanzar inicialmente con la aplicación de políticas horizontales y seguir hasta un apoyo (intervención) más directo en los casos necesarios. Por supuesto los apoyos directos deben ser acordes a la necesidad del sector o región en cuestión, es decir, apoyos a la exportación, a la competencia, de infraestructura física, de desarrollo de recursos humanos, etc.

Debido a la escasez de recursos y lo controvertido que resulta la acción pública, cualquier intervención debe ser susceptible de:
a) diseñarse y aplicarse conjuntamente son la participación de los sectores privado y académico;
b) poder evaluar sus costos de implementación (de transacción, infraestructura, recursos, etc.);
c) vigilar su instrumentación y eficiencia por todos los agentes participantes;
d) evaluar sus resultados (estas dos últimas acciones deben realizarse procurando no entorpecer el funcionamiento de las políticas).

Si bien, con razón, la teoría neoclásica pone énfasis en la estabilidad macroeconómica como requisito primario del crecimiento en estos países; de igual forma, con razón, otras teorías muestran evidencias de que está no es la condición única para el crecimiento y, en buena parte, dicho cuadro de estabilidad también es resultado de la correcta implementación de políticas en el plano microeconómico.

Asimismo, con la mayor interrelación económica mundial, o globalización, se ha llegado a pensar en el fin de los Estados y de la intervención pública en la economía; por el contrario, lo que aquí se propone es que *el gobierno, dada la elevada competitividad exigida en los mercados mundiales, debe de cumplir un papel decisivo, clave*, tan sólo en lo que se refiere a los apoyos para desarrollar la capacidad competitiva de la industria nacional. Lejos de retirarse del fomento económico, el gobierno puede y debe cumplir un papel importante para auxiliar en la reestructuración y adaptación de la economía a las nuevas condiciones de la economía mundial.

Desde luego, la decisión de elegir políticas más directas de fomento pasa por la calidad y la confianza que se tenga en la administración pública para llevarlas a cabo. En este punto es más evidente que la política industrial no está ligada únicamente a aspectos tecnocrático-administrativos, pues en buena medida su eficiencia está vinculada con los consensos que se logren construir en torno de la estrategia nacional de desarrollo, el diagnóstico, las causas y las necesidades de la industria; este es más un requisito de *economía política* que de *política económica*.

Correlativamente, la calidad de la intervención pública depende de múltiples factores, la mayoría de tipo cualitativo, entre los que destacan: "una clara delimitación de pocos objetivos, de la eficacia de los instrumentos y de la capacidad administrativa y funcionaria" (Rosales, 1994: 77). En los países de América Latina así como en México la mayoría de las instituciones encargadas del fomento a la industria han sido desmanteladas en aras de la reforma económica, un eventual impulso a esta actividad requerirá la reconstrucción de muchas de esas instituciones pero sobre todo una *nueva cultura de gestión pública* o de lo que se ha denominado "ingeniería institucional" (Kosacoff, 1994). Sin duda se precisará de un sector público más sofisticado, en algunos casos más pequeño y en otros más grande pero en todos ellos es indispensable un sector público más eficiente.

Finalmente, hay que considerar que el diseño específico de políticas no puede recaer en un sólo ámbito, sea este público, privado o académico pues es un proceso necesariamente complejo y todo agente tendrá siempre limitaciones de capacidad, información, criterio, recursos, etc.; por ello cualquier esfuerzo individual -como el presente- aunque sea a nivel institucional será forzosamente parcial e incompleto.

2. La globalización y las nuevas tecnologías.

El desarrollo del sistema capitalista ha determinado que a finales del Siglo XX el mundo se encamine hacia una amplia red de interrelaciones sectoriales, empresariales y regionales, es decir, hacia la llamada globalización.

En lo económico-productivo el incremento en las relaciones comerciales y financieras entre países, en última instancia ha impulsado la mayor integración mundial. Integración que a fines del siglo crea un *nuevo marco de competencia global* dadas las condiciones que surgen a partir de él: deterioro del uso y del valor de las materias primas; utilización intensiva de capital, tecnología y trabajo calificado; incremento del sector servicios, etc. Al mismo tiempo, podemos identificar como verdaderos agentes de la globalización a las compañías transnacionales, por ser precisamente éstas grandes corporaciones las que desarrollan y difunden los progresos técnicos, así como son quien acrecientan los intercambios comerciales y financieros, por ello podemos denominarlas como el motor del proceso globalizador.

Como sea, el hecho es que a unos años de que termine el milenio el mundo se enfrenta a una nueva forma de interrelaciones inédita en la historia económica, porque nunca el desarrollo del capitalismo había avanzado con tanta fuerza alrededor del mundo.

A pesar de que aún hay obstáculos que se oponen al proceso globalizador, la tendencia general parece irreversible por lo que la mayoría de los países, incluyendo a México, han optado por encaminar sus estrategias hacia los flujos de comercio e inversión mundiales.

En cuanto a las implicaciones de política, actualmente la discusión teórica y política no está encaminada a si entrar o no en el competido ámbito del comercio internacional, prácticamente toda opinión que favorezca la autarquía está descartada; la discusión se centra en cómo insertarse eficientemente en el mercado mundial. Así para México la preocupación debe radicar en hallar fórmulas que le permitan competir en la economía globalizada.

El nuevo paradigma "técnico-económico" necesita, a su vez, de un nuevo paradigma "político, institucional y social" que no impida el desempeño potencial de los cambios técnicos. Refiriendo esto, concretamente, a la política industrial tenemos que existen rigideces cualitativas que limitan el crecimiento inducido por los cambios técnicos y, entre más pronto se adapten las instituciones y entiendan el nuevo contexto productivo-tecnológico, mejor será la adaptación como economía a la nueva realidad y con mejores resultados. El estudio de dicha adecuación institucional, de carácter cualitativo, queda implícito en el diseño de una política industrial. En el caso de política industrial, las primeras instituciones implicadas son la empresa y el gobierno; aunque incluye otras tan diferentes entre sí pero vinculadas estrechamente a través de las necesidades del aparato productivo como el sistema educativo, los sindicatos, las organizaciones empresariales, entre otras.

Finalmente, aunque ciertamente la globalización y el avance tecnológico revelan enormes rezagos para los países en vías de desarrollo, sobre todo en materia tecnológica y productiva, hay coincidencia en diversas opiniones (Kosacoff, 1994; Mortimore, 1992; Pérez, 1992 y 1996; Ibarra, 1994 y Corona, 1992) que pueden y deben obtenerse ventajas del actual entorno económico mundial. Por supuesto no es una tarea fácil ni de corto plazo, las diferentes opiniones igualmente coinciden en que necesariamente se trata de un proceso costoso, complejo y de largo plazo; sin embargo, si una estrategia definida no se emprende pronto, parafraseando a Pérez, la "ventana de oportunidad" se habrá cerrado para dejar una "brecha tecnológica" aún mayor entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo; asimismo, en materia productiva, persistirá la vulnerabilidad y la dependencia externa. La profundidad del potencial avance o retroceso depende de las características estructurales de la industria en cada país y, más aún, de su eventual capacidad de adaptación.

3. La necesidad de una política de fomento industrial en América Latina.

La experiencia de diferentes países muestra que las políticas se han adaptado al contexto en el que actúan, tanto interno como externo, es decir, la política industrial (metas, instrumentos, marco conceptual) ha procedido con sumo pragmatismo en todas las naciones actualmente competitivas.

Sin embargo, lejos de ello, cuando menos desde los años ochenta, América Latina en conjunto, no ha atendido la competitividad industrial como una cuestión prioritaria para su desarrollo. En buena parte, debido a las obvias restricciones que planteó la "crisis de la deuda", además de los

condicionantes que los organismos financieros internacionales establecieron para avalar los procesos de reestructuración económica de la región.

Por otra parte, quizá aún más grave, es la falta de iniciativa y de visión nacional para emprender proyectos de largo alcance. Ello se refiere tanto a los núcleos empresariales de cada país como a los gobiernos, ambos incapaces de emprender una estrategia de largo plazo que persiga objetivos tales como: competitividad, productividad, etc., que a su vez permitan como finalidad última el desarrollo nacional.

Por su parte dos tendencias en la política industrial pueden destacarse de los países desarrollados: primero, la preferencia por aplicar políticas horizontales que no interfieran con los mecanismos de mercado y, segundo, la primacía otorgada todavía a propósitos específicos considerados prioritarios, tales como el desarrollo científico-tecnológico, la infraestructura, la promoción de las pequeñas y medianas empresas, entre otros. Así, primeramente, es destacable el reconocimiento a la estabilidad macroeconómica y la importancia otorgada al mecanismo de mercado. Pero de otro lado, sin perjuicio de este consenso, estos países siguen apoyando directamente a sectores o industrias o, por lo menos, a propósitos particulares que distan mucho de ser neutrales.

Obviamente, en economías que han alcanzado un alto nivel de desarrollo y de complejidad en su estructura productiva, la planeación tiene una alta probabilidad de ser ineficaz; no obstante, las acciones que fortalezcan los elementos sustentantes de la competitividad (mano de obra calificada, alta composición tecnológica de los productos, competencia interna, entre otros) son tan viables como necesarios. De ahí la persecución actual de propósitos específicos, además del reconocimiento de las distorsiones en el plano macroeconómico.

Por otra parte, desde nuestro punto de vista, la lección histórica de los países asiáticos va en sentido inverso a la anterior, es decir, subraya la pertinencia de las políticas específicas y selectivas, con estrecha vinculación entre sectores público y privado, sin dejar de reconocer la estabilidad macroeconómica como condición fundamental del desarrollo.

Asimismo, si bien es cierto que estas economías han emprendido procesos de reforma económica hacia estándares de corte más liberal desde los años ochenta, también lo es el hecho de que dichas reformas han sido emprendidas de forma sumamente pragmática, es decir, de acuerdo a las circunstancias de gradualidad y profundidad que cada industria podía soportar; mostrando nuevamente que el éxito competitivo de estas naciones ha sido promovido y no es resultado de procesos "automáticos" del mercado[1].

Finalmente, en América Latina y en especial en México, por diferentes circunstancias no ha sido eficaz ni la aplicación de políticas macroeconómicas ni, mucho menos, microeconómicas. Por

[1] En el momento de escribir estas líneas (mediados de 1998) Asia atravesaba por una severa crisis financiera; sin embargo, lo que se ha intentado destacar en este trabajo son los instrumentos y resultados de la política industrial de estas naciones, los cuales no son invalidados por dicha crisis.

supuesto no pueden dejar de reconocerse los avances obtenidos en uno y otro ámbito, sin embargo, generalmente resultan más evidentes los tropiezos, cuando no los abiertos fracasos.

En el presente trabajo se ha intentado mostrar que la regla en diferentes economías no es la libre actuación de las fuerzas del mercado; por el contrario, siempre existe una planificación estatal y empresarial de los objetivos del desarrollo (nacional o privado, según sea el agente involucrado) y en función de ellos una estrategia integral en los diferentes ámbitos: comercial, industrial, tecnológico, etc.

De ahí que lógicamente no toda la estrategia de desarrollo debe o debiera basarse en el sector industrial y su política; ésta necesariamente debe estar articulada con una estrategia más amplia que contemple el desarrollo sectorial y regional. Además, condición del desarrollo sectorial es un "sano" ambiente macroeconómico, aunque éste también se encuentra determinado por el desempeño del conjunto sectorial; ambas esferas microeconomía y macroeconomía son aspectos vinculados y que se condicionan de manera mutua.

Actualmente, *América Latina se encuentra en una encrucijada histórica* similar a la de los años treinta o setenta. Igual que entonces se encuentra ante la oportunidad y el reto de redefinir el futuro de su desarrollo. En este momento el punto débil de la estructura económica latinoamericana no son, comparativamente, los términos de intercambio, la carencia de petróleo o la falta de producción de bienes de capital[2]; ahora lo es *el aumento de la competencia mundial* por la apertura de los mercados mundiales, la mayor complejidad tecnológica de los procesos de producción que, en suma, se reflejan en el concepto de *competitividad*. Estas presiones se agregan a los rezagos existentes (sociales y productivos) y complejizan el proceso de reestructuración productiva, el cual se revela como más necesario conforme avanza el tiempo.

Es indudable la importancia de un *marco macroeconómico* estable, éste es indispensable para dar certidumbre a la actuación de todos los agentes económicos. No obstante, *el equilibrio macroeconómico es condición necesaria pero no suficiente del crecimiento*, menos en una economía en vías de desarrollo donde, casi por definición, los mercados, las instituciones y la infraestructura no existen, son incompletos o funcionan ineficientemente.

En segundo lugar, las *políticas directas*, es decir, aquéllas que dan forma a la orientación de la estrategia global, son las que definen los sectores prioritarios que recibirán apoyo, los instrumentos que se aplicarán, los incentivos, la evaluación y las instituciones responsables. Resulta pertinente, en este nivel, la definición de políticas sectoriales y, en esa medida, estas deben ser selectivas y priorizar los sectores estratégicos; debido a la gran heterogeneidad del sector industrial, a los diferenciales de productividad, costos, escala, capacidad ociosa, etc.;

[2] Por supuesto que estas son carencias estructurales de las economías de la región; sin embargo, lo que aquí se sostiene es que en la actualidad estas son más el resultado de la falta de competitividad que el origen del problema. En última instancia, dependiendo de la perspectiva a partir de la que se interprete esta afirmación es susceptible de crítica.

además de la escasez de recursos y la necesidad de concentrar la atención primeramente en el aprovechamiento de las ventajas comparativas existentes.

Las definiciones para identificar las ventajas comparativas existentes dependen de la situación específica de cada industria nacional, del nivel de desarrollo, de las instituciones existentes, de la capacidad de gestión del gobierno, de la infraestructura disponible, etc. Por ello la selección o priorización de ciertos sectores es un asunto que corresponde por sí mismo a otro debate, nacional y quizá a nivel regional, más amplio pero que indudablemente debe resolverse en el marco de las prioridades nacionales de desarrollo industrial.

No obstante, las propias restricciones nacionales e internacionales en materia de competencia industrial condicionan la selectividad por los menos en dos vías: la primera indica que los incentivos no deben alejarse mucho de la neutralidad, por estar penalizados en el comercio internacional y, en segundo lugar, estos deben ser de corto plazo y vinculados a resultados, es decir, a estrategias y metas fijadas en una estrecha relación empresa-gobierno.

Por último, las *políticas directas* a nivel de industria o incluso de empresa, son pertinentes una vez definidas las prioridades, determinadas las estrategias y diagnosticadas las necesidades de la industria y/o empresas, ya que en no pocas ocasiones se precisan "políticas a la medida" para atender los rezagos o explotar las potencialidades de diferentes sectores o regiones.

En general, es sumamente cuestionada la eficiencia de este tipo de políticas; no puede negarse que en la mayoría de los casos no se han tenido resultados positivos, sin embargo, su aplicación en las naciones del sudeste asiático muestra que sí son posibles con una correcta definición de objetivos e instrumentos, en un marco de estrecha colaboración de los sectores público y privado. Por supuesto la definición de una estrategia sectorial siempre queda sujeta a la dificultad de identificar los sectores prioritarios, a la presión de intereses, a la escasez de recursos, a la dificultad de instrumentación y evaluación, y a un conjunto más de factores siempre controvertidos.

No obstante todas las dificultades que efectivamente se hallan implícitas en la definición y aplicación de una política industrial, es indispensable definir una estrategia de largo plazo en este sector con la perspectiva de superar los rezagos y, así, insertarse en el competido ámbito de la economía mundial. La indefinición de dicha estrategia y, por contra, la confianza en el mercado ha incrementado los costos de implementarla sin que la industria latinoamericana haya avanzado en materia de competitividad.

4. Los alcances de la nueva política industrial mexicana.

En México, la crisis de 1982 mostró los límites de un modelo de desarrollo que al prolongarse en exceso y artificialmente desembocó en una grave conmoción económica. Las manifestaciones

fundamentales de la crisis fueron en el ámbito financiero; sin embargo, las causas de fondo se encuentran en las distorsiones estructurales del aparato productivo.

En materia de política industrial debe hacerse una importante distinción entre a) la larga historia de estímulos varios al sector industrial y b) los, cuando menos, veinte años de planeación industrial institucionalizada. El primer caso se refiere al amplio, pero desarticulado, conjunto de incentivos y estímulos al desarrollo industrial asociados al modelo de SI, prevalecientes desde el final de la segunda Guerra Mundial hasta principios de los años ochenta. Mientras que la planeación y la política industrial como tales, es decir, la especificación oficial y explícita de políticas, objetivos, estrategias, instrumentos, mecanismos, etc., se establece hasta fines de los setenta como una parte componente de la planeación del desarrollo nacional.

De cualquier forma, *el gobierno y sus políticas han mostrado una gran ineficacia al diseñar y aplicar políticas de fomento*, más aún cuando las circunstancias favorables no requerían de una evaluación de los resultados, es decir, durante el periodo de industrialización moderna (1940-1982). Sin embargo, también ha de considerarse que el objetivo fundamental de política en esos años es simplemente diferente al de hoy día: *crecimiento vs. estabilidad*. Lo que sí puede criticarse a las políticas interventoras desde entonces es la falta de una visión de largo plazo y la atención casi única al mercado interno, alejada totalmente de parámetros internacionales.

Para los años ochenta tienen que atribuirse las ineficacias de la política activa (del Pronafice) a las restricciones macroeconómicas y externas del país; durante toda esta década resulta difícil evaluar hasta qué punto fue inoperante la política industrial por sí misma y hasta dónde las restricciones exógenas impidieron su eficacia. Durante todo el decenio de los ochenta los desequilibrios macroeconómicos dejaban poco espacio en la agenda de la política económica para actuar en los objetivos sectoriales de largo plazo, como son por definición los de política industrial; así, hasta principios de los años noventa, parece razonable la ausencia de una estrategia definida de fomento a la competitividad.

Empero, ante lo que se argumentó como una evidente ineficiencia de las políticas activas, desde principios de los años noventa se propuso explícitamente una política (neo)liberal para conducir el proceso de desarrollo, que de hecho empezó a aplicarse desde 1985-1987. Bajo esta concepción, son los agentes privados a través de sus decisiones individuales quienes asignan eficientemente los recursos escasos de la economía, es decir, es el mercado quien conduce el proceso de desarrollo; porque, según se sostiene, con el funcionamiento de los mercados competitivos las decisiones tomadas en materia de producción y de inversión son por definición eficientes.

Acorde a esta idea general, en la industria se instrumentó una *nueva política industrial* que "puede resumirse en el favorecimiento de las medidas orientadas a mejorar el funcionamiento de los mercados; ahora la política industrial se centra en mejorar el acceso a la información, el nivel y la administración de la regulación, la educación y la capacitación, la cooperación académica-gubernamental-empresarial, la amplitud y la eficiencia del sistema financiero, la seguridad de los

contratos y los derechos de propiedad. Las barreras de entrada al mercado las ataca vía regulaciones antimonopólicas o el fomento de la organización interempresarial. La justificación de esta corriente es que las 'fallas del gobierno' son mayores que las del mercado. Una versión más 'suave' de esta política permite el uso de incentivos fiscales o crediticios de carácter general que no incidan sobre los precios relativos (por ejemplo, para capacitación, desarrollo tecnológico, etc.)" (Méndez, 1997: 53). No obstante los resultados actuales de esta política y, sobre todo, vistos en perspectiva de largo plazo, han sido cuando menos controvertidos.

Así como en el pasado se privilegiaron en exceso, hasta llegar al dogmatismo, políticas proteccionistas y promotoras que generaban déficit público y desequilibrio comercial; en los años noventa, bajo la premisa de no volver a las "políticas del pasado", de igual forma se han exagerado las virtudes del libre mercado y los beneficios de la reducción de toda intervención estatal, paradójicamente, el déficit comercial ha persistido e incluso se ha agravado. En el momento actual es necesario reconocer los límites de cada tipo de políticas pero también sus ventajas, sobre todo pensando en la situación específica de un país, es decir, actuando con pragmatismo. Para México, *es cierto que la política (neo)liberal no creó los desequilibrios del aparato industrial pero lejos de resolverlos los ha agravado.*

En suma, después de casi veinte años de planeación y políticas industriales, lo que destaca es la incapacidad de la planeación para conducir de manera eficaz un cambio suficientemente significativo hacia una estructura industrial eficiente y descentralizada; aún más, tras estos años de planeación explícita y de planes institucionalizados, persisten hoy día muchos de los rezagos que fueron preocupación central desde los primeros planes: *i)* desigual desarrollo sectorial y regional; *ii)* insuficiente creación de empleos y remuneraciones; *iii)* escaso desarrollo tecnológico; *iv)* en varias ramas, insuficiente desempeño exportador; *v)* inexistencia de un sector de bienes de capital; etc. (Ibafin, 1988a: 92).

Vistos en conjunto, los resultados de la política industrial en México, ya sea intervencionista o neutral, parecen indicar lo inoperante e ineficaz que ha resultado; ya que siempre hay algo que señalar en su diseño o en su implementación. Al paso del tiempo el gobierno siempre ha mostrado una preocupación por fomentar el sector industrial, prueba de ello son las múltiples medidas existentes; sin embargo, el problema radica en que a pesar de diagnósticos acertados y de políticas en apariencia bien diseñadas, las carencias estructurales en la industria no han sido corregidas de fondo, ni se ha propiciado un crecimiento sostenido del sector.

Ante los claros fallos de la política industrial, parece evidente la inviabilidad de aplicar políticas de fomento hacia la industria mexicana, es decir, los fallos del Estado en México son lo suficientemente importantes como para evitar repetir cualquier experiencia equívoca del pasado. No obstante cabe reflexionar ¿por qué otros países han sido capaces de implementar una política industrial exitosa?, o bien ¿por qué algunos otros se han desarrollado de manera competitiva sin la definición explícita de una política industrial (como EE.UU.)?.

En el caso de la política industrial mexicana, a mi entender, la mayor falla ha sido la inexistencia o mal funcionamiento de las instituciones correspondientes; pero no sólo aquellas entidades encargadas del diseño y aplicación de las medidas de fomento sino, sobre todo, los instrumentos que al perdurar en tiempo e intensidad se convierten en instituciones, es decir, en *reglas implícitas o explícitas* (protección, subsidios, precios públicos, trámites, etc.) que, dada su forma de operar, propician un determinado comportamiento de los agentes y por ende un cierto desempeño agregado, o sea sectorial.

En México, los patrones de comportamiento propiciados mediante las instituciones surgidas de la política industrial por diferentes razones no han conseguido un fomento efectivo del sector industrial. Sea esta la explicación o no, el reto que México tiene como país en los años venideros pasa necesariamente por conseguir esos y otros objetivos en la planta industrial interna.

De otro lado, en el actual marco internacional que favorece las políticas de libre mercado y considerando los compromisos comerciales y financieros de México con el exterior, se vislumbran reducidas posibilidades de revisar de manera oficial las políticas industriales de carácter neutral y un eventual cambio de ellas. En este trabajo se insiste que es necesaria una revisión imparcial de los resultados de las diferentes políticas implementadas en el sector industrial.

La finalidad última es la promoción (y habría que ver hasta que punto se trata de *creación*) de una estructura industrial que sea competitiva en el largo plazo y, que por esta vía pueda crecer dinamizando al resto de la economía. No se intenta argumentar aquí la vuelta al proteccionismo, a los incentivos selectivos y discriminatorios con argumentos sofisticados (como la "selección de ganadores") o al amplio conjunto de apoyos hacia el sector industrial; la utilización desordenada y prolongada de estos instrumentos ya ha mostrado su inviabilidad. Recíprocamente, el conjunto de incentivos neutrales como la creación de bancos de información, la desregulación, la vigilancia de la competencia, o la propia liberalización comercial, si bien han registrado algunos efectos positivos también resulta innegable su limitado efecto sobre los rezagos estructurales del aparato industrial.

Si el Estado mexicano, por razones tanto teóricas (por la vigencia internacional de las políticas liberales) como prácticas (por las restricciones administrativas y financieras del Gobierno), no puede encargarse más de la rectoría del desarrollo industrial a través de la planeación, sí puede hacer una propuesta detallada del desarrollo industrial que se requiere. Tal propuesta es posible de realizar porque el Gobierno cuenta con las fuentes de información y los recursos humanos para ello; además en el nuevo marco de mayor participación ciudadana esto constituiría un ejercicio útil para identificar oportunidades de negocios. Por supuesto, una propuesta de este tipo sería mucho más valiosa si se elabora en conjunto con el sector privado, lo cual implica verdaderamente una nueva "cultura de la colaboración" entre ambos sectores.

La reversión de las deficiencias estructurales: desarticulación de las cadenas productivas, la desaparición de pymes y la profundización de la dependencia estructural de los insumos

importados; no es el corolario de la política industrial, sino su premisa. "La sustitución de importaciones, la generación de ahorro interno y la mayor competitividad no son resultado, sino premisa de una estrategia de competitividad y adecuada inserción en los mercados internacionales. Esta visión tiene la ventaja de que privilegia al mercado interno y en éste sustenta las posibilidades de expansión" (Gutiérrez, 1996: 11).

La promoción del sector industrial no implica enfocarse sólo al desarrollo de este sector como si fuera la solución única de los problemas, tal concepción constituye un claro error sobre el lugar y las potencialidades sectoriales. Por el contrario, sobre todo en el actual contexto global, se requiere de una estrategia nacional integral definida entorno al objetivo de la *competitividad sistémica*. Esto implica definir el rumbo del desarrollo nacional, en términos prácticos se trata de:

1. *Definir una estrategia de desarrollo nacional en el largo plazo*, es decir, definir en prospectiva que tipo de estructura económica, incluido el sector industrial, es necesaria para alcanzar un mayor nivel bienestar. Por un lado lo anterior puede definirse con base en un diagnóstico de las capacidades y potencialidades de la estructura productiva actual y, en base a ello, la definición de metas concretas en magnitudes y plazos. Asimismo también deben considerarse las necesidades de crecimiento en base a los requerimientos del desarrollo nacional.

De tal forma que, desde nuestra visión, el *primer gran reto de la política industrial y económica de México* es la definición de objetivos nacionales a través de un debate con los sectores involucrados y plasmados en un plan de desarrollo de largo plazo. Los actuales planes de desarrollo nacionales y sectoriales tienen un vago compromiso de implementación y, por ende, los agentes confían poco en su eficacia.

2. Es indispensable una *mayor transparencia y objetividad en la evaluación* de las medidas adoptadas y sus resultados. En este sentido la revisión de la gestión a funcionarios e instituciones públicos (*accountability*) se hace cada vez más necesaria de adoptar como una práctica cotidiana. Hasta ahora, es evidente el contraste entre la evaluación de los resultados de un plan (o gobierno) y el diagnóstico que hace el siguiente. Entre la evaluación de los avances de uno y el diagnóstico de otro existen discrepancias, lo que en parte demuestra la falta de rigurosidad tanto en el diagnóstico como en la evaluación; evidentemente hace falta una mayor capacidad político-burocrática en este sentido.

3. Las *acciones directas son indispensables*. Dado que el competido entorno global es el parámetro de comparación para cualquier desempeño económico, sea éste nacional o internacional, y dados los amplios rezagos estructurales que imperan en la manufactura mexicana, resulta esencial identificar las carencias del aparato industrial y actuar en consecuencia. No basta aplicar medidas de corte horizontal o general pues aunque son consistentes teóricamente, no promueven eficazmente la competitividad del sector.

Aunque es un límite de difícil definición, las políticas del Estado deben sujetarse a ciertos criterios, por ejemplo: *i)* pueden definir niveles deseables de desempeño para los diferentes

sectores; sin embargo, *ii)* no pueden pretender determinar hacia qué ramas debe dirigirse la inversión privada; asimismo *iii)* tienen la posibilidad de otorgar mayor apoyo de diversa índole - previo acuerdo con el sector empresarial y consulta con el académico- a ciertos sectores en base a criterios de mayores impactos positivos generales.

No obstante, las anteriores no son todas las tareas que se requieren para un desempeño competitivo del sector industrial. Una de las cuestiones más relevantes del cambio estructural emprendido es que este requiere, y en el futuro lo hará con mayor énfasis, una "cultura empresarial" muy diferente a la existente hasta ahora; se requiere de empresarios y empresas flexibles, con capacidad de adaptación, que se concentren en la calidad de sus productos y procesos, que estén atentos a las condiciones de demanda así como a los cambios internacionales; que promuevan una nueva cultura de trabajo más allá de las legislaciones vigentes; que promuevan relaciones de cooperación con otras empresas; esto sólo por mencionar unos cuantos de los muchos factores que intervienen en el funcionamiento de las empresas y en su desempeño competitivo.

Todas las políticas deben actuar de manera coordinada y acorde con la meta fundamental de largo plazo creando, primero, un ambiente generalizado para emprender los ajustes estructurales y, segundo, actuando inmediatamente con medidas concretas que atiendan los problemas estructurales de la planta productiva. Lo primero va encaminado a no entorpecer la operación de las empresas y, por el contrario, estimular las medidas necesarias para ajustarse pronta y eficazmente al nuevo entorno económico; de ahí la importancia de contar con:

1°. un marco macroeconómico estable,
2°. un eficiente sistema de regulación,
3°. infraestructura física y humana adecuada, y
4°. la inexistencia de sesgos en favor de ciertas actividades.

Un problema actual es que México ya no cuenta, como hasta inicios de los años ochenta, con la amplia gama de instrumentos que proporcionaba la economía cerrada; el proceso de desregulación, implícito en la estrategia de cambio estructural, se encargó de desmantelar el extenso aparato de instituciones y mecanismos relativos. Sin embargo, se cuenta con los medios institucionales básicos para un impulso eficaz a la industria. Dichos medios son: *i)* las entidades encargadas de apoyar las actividades más importantes en materia de financiamiento (Nafinsa), comercio exterior (Bancomext), tecnología (Conacyt), etc.; *ii)* los reglamentos que definen la estrategia económica como es la planificación (nacional y sectorial) del desarrollo, la planificación específica por tipo de empresa (*pymes*) o actividad (tecnológica); *iii)* las legislaciones de carácter horizontal recientemente creadas que promueven la calidad y la competitividad como la Ley Federal de Competencia; la Ley de Inversión Extranjera, las Normas Mexicanas de Calidad y sus mecanismos de certificación, la Ley de Propiedad Industrial, entre otras.

Las estrategias de intervención directa, sean planificadoras o asistenciales, se han desdeñado por el marco económico y político liberal que ha imperado en el mundo por lo menos desde 1980; sin embargo, cada vez es más evidente que sin una estrategia definida, las fuerzas del mercado por sí solas no llevaran ni a una óptima asignación de recursos ni a una mayor equidad en el reparto de los beneficios entre naciones, sectores, factores o estratos poblacionales.

En México con todo y la mayor integración con la economía global existe un margen de maniobra suficiente para implementar políticas industriales y comerciales que fomenten la competitividad y, por esta vía, el incremento del bienestar de la población. Es importante, primero, reconocer las limitaciones inherentes a las políticas intervencionistas e igualmente las de las políticas horizontales, es decir, se requiere de una evaluación más objetiva de los resultados en la estructura industrial de ambos tipos de políticas y, por tanto, de su incidencia en el desempeño del sector en el largo plazo. Posteriormente se requiere un diagnóstico imparcial de las potencialidades y carencias del aparato productivo para aplicar medidas consecuentes. Sobra decir que las necesidades internas y de largo plazo del país requieren de una evaluación clara al respecto.

Las acciones voluntaristas y centralizadas del gobierno no tienen futuro. La cuestión importante al delinear alguna política industrial se refiere a cómo hacerlo "sin caer en los vicios y burocratismos que han caracterizado a la toma de decisiones en materia industrial en el pasado" (Ibafin, 1988a: 106-107).

Ahora bien, cabría reflexionar si el *fin último de una política promotora* debiera ser enfrentar exitosamente la competencia internacional o centrarse en cuestiones de índole interna, relativas a la sustentabilidad del modelo de desarrollo en el largo plazo. A nuestro entender, el énfasis en todo el mundo ha sido encarar la competencia internacional porque los procesos políticos dirigen la economía internacional hacia un sistema más interrelacionado e interdependiente, pero ello con el fin de no quedar alejado de las tendencias mundiales y tener la posibilidad de acceder a mejores niveles de vida. Sin embargo, *el fin de cualquier política, así como la responsabilidad de todo gobierno (más aún en la era global) está en procurar el bienestar de la población*, por ello cabe revalorar tanto el papel del gobierno como la importancia del mercado interno para sustentar el desarrollo, lo cual no obsta para desentenderse de las "mejores prácticas" internacionales. *La competitividad se construye desde el interior de una economía*, fortaleciendo sus elementos determinantes y, aunque el impulso de las fuerzas exógenas es un valioso apoyo, los elementos fundamentales que sustentan el modelo de crecimiento en el largo plazo se encuentran en última instancia en la estructura interna de la economía en cuestión.

5. Avances y limitantes de la nueva estructura industrial mexicana.

La crisis de finales de 1994 presenta un buen motivo para discernir en torno al grado de avance tanto de la política como de la estructura industriales. Hasta las opiniones más optimistas en su

momento reconocieron que esta crisis puso de manifiesto la debilidad de algunos equilibrios logrados desde la década pasada aunque, por supuesto, también mostró importantes avances tanto en aspectos macroeconómicos como estructurales. Hay que reconocer que la economía mostró, sin duda, una mayor capacidad de ajuste dados el mayor peso del comercio exterior en el PIB y una posición equilibrada en las finanzas públicas, situación que contrasta drásticamente con la de principios de los años ochenta (OCDE, 1997: 19).

En las explicaciones de esa crisis subyace la polémica sobre si ésta se debió fundamentalmente a problemas de tipo estructural o a errores de la política económica. En este trabajo se afirma que aunque ambas tienen su papel *son las causas de tipo estructural y, en especial, las referidas al sector industrial, las que tuvieron un papel determinante.* Asimismo, no obstante, también se afirmó que las aquí señaladas como deficiencias estructurales fueron agravadas por la política oficial o, mejor dicho, por su falta de implementación.

A nuestro parecer, el deterioro de la balanza de pagos que hace crisis en 1994 reflejó que las fuerzas del mercado no resuelven por sí mismas las deficiencias estructurales ni micro ni macroeconómicas. En términos micro nos referimos a la diferencia entre el importante crecimiento de las exportaciones que resultan insuficientes para financiar las importaciones y, en términos macro, la diferencia entre el ahorro y la inversión que no es más que el resultado de la evolución de la competitividad de la industria, resultado que se refleja en la posibilidad de financiar el crecimiento con recursos fundamentalmente propios.

El modelo de sustitución de importaciones (o "las políticas del pasado") fue criticado por crear una industria ineficiente: heterogénea, poco articulada y sin capacidad de financiar su propio déficit comercial, que a su vez provocaba incremento del endeudamiento externo; además de crear un esquema de baja generación de ahorro. Sin embargo, la modernización económica implementada para incrementar el ahorro interno y la competitividad de las exportaciones, y así no depender de recursos externos; no ha superado, con mucho, la necesidad de un permanente financiamiento externo (Calva, 1995).

Desde 1982 debe destacarse como un elemento agravante de las deficiencias estructurales, la imposibilidad -o falta de habilidad- para aplicar políticas macroeconómicas y sectoriales de manera simultánea. Este "desfase" entre la aplicación de políticas neutrales y el reconocimiento de los fracasos a nivel sectorial es preocupante (Dussel, 1995a). El caso más concreto es el escaso efecto dinamizador de las actividades exportadoras sobre el resto de la economía, que hasta muy recientemente se ha tratado de subsanar con el reconocimiento de la importacia de las cadenas productivas y su fomento (Propice, 1996)

De tal forma, los costos microeconómicos del cambio estructural son muy altos: desarticulación interna, desigual desarrollo de ramas productivas, deterioro de la infraestructura, desventajas competitivas de empresas por rezagos estructurales, adverso tipo de cambio y encarecimiento del crédito (Calva, 1995).

Hasta ahora las perspectivas macroeconómicas de crecimiento acelerado y sostenido -para ya no añadir equitativo- son endebles; en cuanto al avance de la modernización microeconómica sus resultados están limitados a unas cuantas industrias (o empresas), que además escapan de las determinaciones de carácter nacional; incluso únicamente considerando los principales conglomerados industriales no puede haber una previsión exageradamente optimista en virtud de la escasa propagación de los resultados. No está por demás subrayar que estas características son resultado directo del nuevo modelo de desarrollo adoptado desde mediados de los años ochenta, de la concentración exclusiva en algunos aspectos de la macroeconomía y de la desatención de los problemas estructurales a nivel microeconómico que el mercado no es capaz de resolver; por tanto, *si no se pone en práctica una estrategia de política industrial deliberadamente diseñada para fomentar activamente la competitividad, las perspectivas de crecimiento seguirán siendo escasas y el crecimiento obtenido continuará siendo concentrador y excluyente.*

6. Perspectivas y alternativas al desarrollo reciente de la industria mexicana.

Desde nuestro punto de vista, la evolución de la estructura industrial a partir de 1980 ha planteado dos cuestiones importantes que deben resolverse antes de definir un rumbo del desarrollo industrial, estos son: 1) precisar qué tan importante es contar con una "estructura industrial completa", es decir, productora de bienes de consumo, intermedios y de capital, tal cual era la meta original de la industrialización; y 2) en el mismo sentido, delimitar la conveniencia para el desarrollo nacional de un mayor peso de las grandes corporaciones (nacionales y extranjeras) en el rumbo y la dinámica de la industria y de la economía en general.

A mi entender, es difícil procurar contar con una *estructura industrial completa*, sobre todo en momentos en que las mayores interrelaciones mundiales apuntan más hacia una especialización complementaria entre naciones. Sin embargo, tampoco es plausible renunciar a una *estructura industrial diversificada* ya que precisamente la fortaleza competitiva de diversas economías está basada en la producción de todo tipo de bienes, desde los más sencillos hasta los de mayor complejidad tecnológica; asimismo esta diversificación ha permitido avanzar en el acervo de conocimientos, en la capacidad de adaptación y, en suma, ha permitido evolucionar hacia etapas más complejas de industrialización de lo que un aparato industrial especializado en bienes manufactureros de intermedia complejidad -como el mexicano- permitirá.

En segundo lugar, el papel de las grandes empresas en el desarrollo nacional, sobre todo las extranjeras, seguirá siendo materia de polémica; lo cierto es que en la actual etapa económica -de globalización- éstas tendrán una importante incidencia en las economías nacionales, creando problemáticas nuevas para los gobiernos. La trascendencia para los países en desarrollo radica en encontrar la forma de que las inversiones de este tipo de empresas, en primer lugar, permanezcan en territorio nacional durante un amplio lapso y, en segundo lugar, qué se les pueda aprender en materia productiva, comercial y tecnológica a través de la competencia y/o la cooperación. Nuevamente, hay que recordar que la industrialización de varios países se benefició del

aprendizaje a estas empresas, por lo tanto, en México debe aprovecharse su presencia para adoptar pautas económicas útiles en la competencia global.

Por otra parte, es necesario crear condiciones propicias para el desempeño de las empresas mexicanas, por lo general las evidentes carencias de la planta productiva se plasman en muy similares diagnóstico y recomendaciones, entre las más recurrentes están: "desconcentrar las actividades económicas, elevar la calificación de los recursos humanos, implementar instrumentos financieros más eficaces, cohesionar con mayor fuerza las cadenas productivas, dinamizar la difusión e intercambio de información tecnológica, son metas que sólo pueden lograrse en un contexto de amplia interacción entre instituciones académicas, empresas y Estado" (Gómez, 1994: 317).

Aunque con frecuencia se cita el alentador avance del cambio estructural, las deficiencias estructurales se manifiestan en la persistencia de las brechas comercial, de ahorro y tecnológica. "De no enfrentarse sistemática y decididamente [los problemas microeconómicos] los resultados del nuevo estilo de desarrollo en términos de crecimiento, empleo y bienestar dejarán mucho que desear y pondrán en tela de juicio a la reforma misma" (Casar, 1995: 18).

En materia de propuestas, no es probable que una mayor liberalización económica (mayor desregulación y privatización) como es el camino de la estrategia de cambio estructural, así como una mayor dependencia de inversión extranjera, solucionen los retos surgidos por la apertura comercial (Dussel, 1995b). "No es posible suponer que un conjunto de estímulos aislados podrá transformar la planta industrial [...] los estímulos e incentivos pueden ser exitosos si existe un énfasis generalizado de transformación económica a través de todos y cada uno de los componentes de la política económica" (Ibafín, 1988a: 132). Con ello se llama la atención sobre el fracaso del "automatismo", es decir, la inducción del cambio estructural microeconómico a través de estabilidad macroeconómica que asumía la estrategia oficial.

De acuerdo a lo que se revisó en el trabajo podemos concluir que, aunque es controvertido, es factible de argumentar sobre la necesidad de establecer una política industrial de fomento al crecimiento del sector con objeto de enfrentar la competencia mundial y estimular el crecimiento general de la economía como forma de sostener el desarrollo del país en el largo plazo, tal cual es la hipótesis del trabajo. Es posible argumentar al respecto principalmente por las siguientes razones:

1. Las nuevas condiciones de la economía internacional han intensificado las pautas de competencia y no es probable que las tendencias y/o los agentes de este nuevo orden económico mundial induzcan la necesaria competitividad a todos los países; aquéllos que menos preparados se encuentren para enfrentar los nuevos retos verán reducidas sus posibilidades de desarrollo.

2. Por lo anterior, varios países competitivos internacionalmente han afrontado el nuevo contexto mundial aplicando políticas de fomento hacia sus industrias desde hace varios años y la tendencia es apuntalar los elementos base de la competitividad, tales como: estabilidad macroeconómica,

inversión en ciencia y tecnología, exportación de bienes de mediano y alto contenido tecnológico, educación básica y superior, capacitación, etc.

3. En México se avanzó desde mediados de los ochenta en la estabilidad macroeconómica y en políticas de cambio estructural; y aunque en la primera se han registrado notables avances, la reforma estructural ha favorecido medidas que poco han incidido en la competitividad del sector industrial.

4. A pesar del sobresaliente avance de las exportaciones manufactureras, principal argumento oficial en favor del avance competitivo, éste presenta rasgos de alta concentración (sectorial, geográfica y por empresa) y escasos o nulos efectos sobre la economía interna.

5. En México, los rezagos del sector industrial: heterogeneidad sectorial y regional, escasa integración inter e intra sectorial, entre otros, se anteponen incluso a la insuficiente dinámica del mercado interno, la especialización comercial y productiva y, en general, al avance en materia competitiva.

En suma, aunque seguirá siendo materia de controversia, cuando menos hay razones suficientes para discutir mecanismos de fomento directos hacia la industria mexicana.

En el trabajo se ha estado de acuerdo con la pertinencia y necesidad de contar, primero, con una macroeconomía en equilibrio y, después, de que son más convenientes políticas horizontales para el fomento sectorial; asimismo, también hay que reconocer que, primero, aunque la estabilidad macroeconómico es una condición básica no garantiza un cambio a nivel microeconómico en materia de competitividad y, en segundo término, las políticas horizontales tienen serias limitaciones para incidir de manera determinante sobre sectores y empresas. De tal forma, una vez conseguida la estabilidad macroeconómica debe avanzarse hacia objetivos más precisos en materia de estructura y competitividad sectorial, lo cual inevitablemente requiere de políticas más directas.

Ahora bien, las definiciones sobre el tipo de estructura industrial que se desea fomentar, la prioridad sobre otros sectores, la profundidad de las políticas y las cuestiones relativas deben discutirse e instrumentarse bajo la participación de todos los actores involucrados, gobierno, empresas, sindicatos, académicos y otras instituciones pueden y deben realizar contribuciones valiosas tanto para el diseño como para la aplicación de las políticas; la tarea no es exclusiva del gobierno. Además, estas definiciones deben de quedar plasmadas en un plan de largo plazo, de forma que otorgue certidumbre sobre su cumplimiento. Es tanto en la concertación con otros agentes como en la planeación de largo plazo donde la experiencia de los países asiáticos es muy valiosa.

El objetivo del fomento al sector industrial, como ya se apuntó, es contar con una estructura industrial que permita enfrentar las nuevas características de la competencia mundial; esto sólo será posible a través de una planta industrial que sostenga en el largo plazo su competitividad y,

con esta base, se generen empleos y cada vez mejor remunerados; el fin último es alcanzar mejores posibilidades de desarrollo para una población que demanda cada vez con mayor urgencia mejores condiciones de vida.

ANEXO DEL CAPÍTULO V.

Tabla A-1.
México: Alternativas para solventar los rezagos de la industria.

Rezagos estructurales	***Alternativas***	***Perspectivas***
• desigual desarrollo sectorial y regional • escaso desarrollo tecnológico • desarticulación de las cadenas productivas • desaparición de pymes • dependencia de insumos importados • escasos efectos multiplicadores de actividades exitosas • nulo avance en especialización productiva y comercial	1) *Continuar con la reforma económica:* • privilegiar la estabilidad macroeconómica • mayor liberalización • política industrial neutral	• persistencia de heterogeneidad • tendencia crónica al déficit comercial • nulo desarrollo científico • actividades de bajo valor agregado • *crecimiento inestable y no sostenido en el largo plazo*

	2) *Fomento directo a la industria*
	• definir una estrategia de largo plazo (20 años)
	• promoción horizontal (primero)
	• promoción vertical, selectiva (después)
	• fomento a actividades clave:
	  * ciencia y tecnología
	  * educación y capacitación
	  * vinculación academia-industria
		• énfasis en la competitividad sistémica
		• desarrollo de valor agregado nacional
		• estímulo al aprendizaje y al desarrollo de nuevas capacidades laborales, productivas, tecnológicas, etc.
		• especialización geográfica y sectorial
		• crecimiento relativamente homogéneo
		• articulación de la industria
		• competitividad interna y externa
		• mayor equilibrio en las cuentas externas
		• *MAYOR POSIBILIDAD DE MEJORAR EL BIENESTAR DE LA POBLACIÓN*