

NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL EN MÉXICO

*Isaac Leobardo Sánchez Juárez**

Resumen:

Esta ponencia forma parte de un proyecto dirigido por el autor, abocado a determinar las razones por las cuales México ha presentado bajas tasas de crecimiento económico. El principal hallazgo hasta el momento es que existe una fuerte correlación positiva entre la desaceleración del producto total y del manufacturero, y de aquí se infiere que es necesario revitalizar este importante sector, por medio de una nueva política industrial. En la ponencia se exponen las condiciones necesarias para la instrumentación de una nueva política industrial, cuyo objetivo central sea la promoción del dinamismo de las actividades estratégicas para el desarrollo nacional, tomando en consideración los cambios recientes en la industria y el contexto internacional. Se afirma que con una industria manufacturera en crecimiento, el país podrá retomar la senda del desarrollo y brindar mayor bienestar a sus ciudadanos.

Palabras clave: México, política industrial, desarrollo.

Introducción

México ha cumplido 30 años de bajo crecimiento económico, en promedio anual, entre 1982 y 2011 el PIB per cápita creció a un ritmo de 0.57%, cifra bastante reducida para el potencial que se tiene. El bajo crecimiento económico ha magnificado una serie de males sociales como son el desempleo, pobreza, inseguridad, informalidad y migración ilegal. Hoy en día, aumentar y sostener la tasa de crecimiento de la producción nacional es el mayor reto que enfrenta la economía mexicana.

* Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales. Profesor de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, tel.: 656-6882100, isaac.sanchez@uacj.mx

Tratando de contribuir a la literatura sobre el bajo crecimiento mexicano y su explicación, Sánchez (2011 y 2011a), usando un marco teórico sectorial-estructural, ha identificado que existe una estrecha correlación positiva entre las series de crecimiento del PIB total, industrial y manufacturero. Lo que indica la importancia de la industria para el desarrollo económico. De acuerdo con estos trabajos, las manufacturas, por la existencia de rendimientos crecientes, se constituyen en el motor del crecimiento económico de un país. Se demuestra que es posible dinamizar el conjunto de la economía si la política pública se aboca al fomento de las actividades industriales, particularmente manufacturas de elevado contenido tecnológico e innovación. En su opinión, la política industrial permite superar obstáculos específicos y superar fallas estructurales, lo que conduce al desarrollo económico, ante posibles fallas del mercado.

Tomando en cuenta lo apuntado, la ponencia tiene como objetivo central presentar una serie de elementos para construir una nueva política industrial, que permita colaborar para superar el problema del bajo crecimiento económico. Para cumplir con este objetivo, en una primera parte se delinearán algunas de las condiciones recientes en materia industrial, las que deben tomarse en cuenta para el diseño de la nueva política industrial y en la segunda se presentan los elementos a considerar para una nueva política industrial en México.

1. Contexto internacional e industrial vigente¹

La industrialización ha sido un factor fundamental para el desarrollo económico. Únicamente en casos excepcionales en los cuales se contaba con una abundancia de tierra o recursos naturales, el desarrollo se ha llevado a cabo sin industrialización. La industrialización es el camino adecuado para el desarrollo y específicamente para un mayor crecimiento. Especialmente son las manufacturas el factor detrás del crecimiento económico.

En el pasado, la principal limitante al crecimiento del producto manufacturero se encontraba en un mercado limitado, que hacía imposible disfrutar de las economías de escala. Hoy en día, los mercados son globales y este tipo de restricción es menos importante. Si un país encuentra un nicho de mercado en el mercado mundial puede crecer tanto como quiera. No obstante, encontrarlo y mantenerse no es una tarea fácil ya que existen muchos competidores en los mercados.

¹ La presente sección se basa en el reporte mundial sobre desarrollo industrial, publicado por UNIDO (2009).

Uno de los cambios más importantes que se han suscitado en la economía global tiene que ver con el incremento en la proporción de productos manufacturados que son comercializados internacionalmente. Esto ha sido motivado por la reducción en las barreras comerciales y la caída de los costos de transporte. El comercio es ahora central para las manufacturas y no es muy realista suponer que la industrialización es únicamente un proceso interno, la apertura comercial es una característica inevitable de la economía. A pesar de esto, no deja de ser importante el mercado local, especialmente en economías de tamaño medio como la mexicana. Cualquier estrategia que se proponga debe tener en cuenta esta nueva condición impuesta por la economía mundial.

Una consecuencia importante del crecimiento del comercio en las manufacturas es que la localización de la producción se ha trasladado de los países desarrollados a los subdesarrollados, un proceso que se ha acelerado gradualmente. No obstante, esta relocalización ha estado bastante concentrada. Asia y en particular China han experimentado un crecimiento industrial explosivo y se han convertido en un ejemplo aplastante y sin polémica de la importancia que las manufacturas tienen en el crecimiento económico y el empleo. A diferencia de ésta región, en los países de ingreso medio como México, la industria se ha mantenido estancada y en África es prácticamente marginal.

No únicamente los productos manufactureros son objeto de intercambio internacional, los procesos de producción se están convirtiendo en tareas que son ellas mismas comercializables. La producción está cada vez menos integrada verticalmente y la vieja imagen de materias primas entrando a una gran factoría y saliendo de ella como un gran producto final es menos realista. Potencialmente este comercio de tareas o actividades es una ruta para que los países se industrialicen, porque facilita su inicio. En lugar de adquirir todo el rango de habilidades necesarias para producir un producto, las manufacturas pueden iniciarse con la especialización en tareas que se pueden llevar a cabo con las habilidades existentes en cada país.

En algunas actividades manufactureras, un proceso productivo puede ser descompuesto en una serie de etapas o tareas. Cada tarea es diferente, puede: a) requerir diferentes habilidades; b) usar trabajo y capital en diferentes proporciones; c) requerir diferentes insumos y d) tener diferentes consecuencias para el entorno. Aunque existe una secuencia lógica en la cual las tareas son realizadas, esta secuencia no necesariamente necesita corresponder a ninguna de

las tareas de acuerdo a sus características, tales como su habilidad, capital o intensidad en los insumos.

Las localizaciones en las cuales estas tareas pueden ser realizadas difieren de acuerdo a la dotación de factores, proximidad a los insumos y tolerancia a los disturbios ambientales. Las tareas y localizaciones pueden ser ordenadas de acuerdo a sus características. En general ninguna localización dominará a otras en todas las características y por tanto una sola ubicación no puede ser la mejor para realizar las cuatro tareas.

Dado que las tareas, en alguna etapa necesitan reunirse para completar el producto, existe una tensión entre los costos de transporte necesarios para esto y los beneficios de la especialización de actividades en diferentes localizaciones. De manera similar existen costos que provienen de las comunicaciones y el control entre etapas del proceso de producción. Aquí es donde entran las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), las cuales han reducido sustancialmente los costos de coordinación entre las etapas del proceso productivo en muchas industrias. De esta forma, es posible llevar a cabo tareas en diferentes localizaciones geográficas que antes tenían que llevarse a cabo en un mismo lugar.

El término para el sistema de producción en el cual las cuatro tareas son llevadas a cabo en la misma localización es "integración vertical". La integración vertical era considerada eficiente, ya que muchas etapas del proceso productivo eran llevadas a cabo en la misma localización. Las materias primas entraban en la planta, se procesaban en ella y se obtenía el producto final que finalmente era empaquetado para su transportación y distribución al consumidor final. Esta estructura de producción tiene sus ventajas. Por ejemplo el producto no se mueve lejos entre etapas y el mismo equipo de administración puede controlar todos los pasos.

No obstante, la producción integrada presenta desventajas y por ello se ha dado un cambio reciente en muchas industrias. La primera es que las diferencias potenciales en la ventaja comparativa de las localizaciones para cada tarea se pierden. Otra desventaja es que la escala óptima de producción para una sola tarea puede ser más grande que si todas las tareas son realizadas en la misma ciudad, con los consecuentes costos de congestión urbana.

Puede ser que las economías de escala claves ocurran al nivel de cada etapa o tarea más que a nivel de todo el producto. Puede ser altamente eficiente tener a todas las firmas que manufacturan un parabrisas en una misma ciudad, pero sería altamente ineficiente tener a todas las firmas que manufacturan una miríada de partes que fabrican todas las partes de un vehículo en la misma ciudad.

Conforme los costos de transporte y comunicación decrecen entre las etapas de producción, puede no ser eficiente para la producción de las diferentes tareas o actividades continuar localizadas en el mismo país o región. Muchos países pueden manufacturar el mismo producto, pero cada uno trabajando en una etapa diferente en el proceso y con cada uno especializado en su propia tarea. Esto es lo que normalmente se conoce como cadenas de valor, que implica desagrupar el proceso de producción en diferentes etapas que se localizan en diferentes países.

Este es un rasgo de la nueva economía internacional y la industria que promueve la especialización y puede poner los cimientos para aquellos países que están iniciando un proceso industrial. En el caso de México, ya se ha transitado por este modelo con pobres resultados y es preciso dar el brinco hacia empresas manufactureras nacionales diversificadas en productos sofisticados o con alto contenido tecnológico, produciendo bajo los estándares internacionales que impone la mundialización económica.

Otro cambio en la economía global con consecuencias para la industrialización son los movimientos extremos de carácter periódico en los precios de las materias primas como el cobre, acero, petróleo, carbón, etcétera. En los países de bajo ingreso que exportan materias primas, pueden fomentar a las manufacturas. Sin embargo, también pueden conducir a una desindustrialización, como ocurrió en México entre 1970 y 1981, cuando se abandonó parcialmente la estrategia industrializadora, pensando que los ingresos por petróleo crudo serían suficientes para sostener el ritmo de crecimiento y empleo de la economía.

Los cambios más recientes en la industria y en las manufacturas se pueden catalogar en tres grupos: cambios en el rango de producto, en la localización de la producción y en la oportunidad y umbral de competitividad. En relación al rango de productos, queda claro que lo que se produce importa y que los productos más apropiados que un país debe manufacturar

cambian a lo largo del tiempo. El cambio es necesario y debe de ser evolutivo. Es difícil dar grandes saltos de un producto a otro. La evolución puede ser pensada como un proceso de sofisticación creciente. Esta última debe ser considerada ampliamente como para incluir no sólo la tecnología dura utilizada en el proceso de producción, sino además la tecnología blanda usada en las etapas auxiliares tales como el diseño, logística y mercadotecnia.

En la década más reciente los países en desarrollo que mayores éxitos han experimentado son precisamente aquellos que incrementaron la diversidad y la sofisticación de los productos que generan y exportan. Los países de más bajo ingreso, que han sido exitosos, han expandido su participación en los mercados de productos menos sofisticados, mientras que los de ingreso medio se han movido hacia productos con mayores contenidos tecnológicos. En síntesis, la evolución actual manufacturera en materia del rango de productos, permite entender que no es necesario que cada país produzca el mismo tipo de producto.

En relación a la localización de la producción manufacturera, queda claro que para lograr economías de escala, ésta debe estar concentrada. Esto es mucho más obvio al nivel de planta: la idea de una planta es juntar en un mismo espacio maquinaria y trabajadores. Esto también es válido para la localización de empresas en la misma actividad. Agrupar a las empresas en un mismo espacio, reduce los costos para cada una de ellas, esta es la razón por la cual han tenido tanto éxito los programas conocidos como desarrollo de *clusters*.

Las economías de escala también se pueden generar por la proximidad de las empresas que se dedican a otras actividades, algo que queda bastante claro al analizar el crecimiento de las grandes ciudades. Las economías de aglomeración crean tensiones al interior de los países y entre estos. Dentro de los países, los intentos para distribuir las actividades manufactureras de forma equitativa entre las regiones, han sacrificado la eficiencia y de aquí su inviabilidad. Entre los países, aquellos que históricamente han concentrado actividades manufactureras tienen ventaja sobre los que inician o tienen una industrialización incompleta.

Las dificultades que enfrentan los países que se han rezagado en la carrera industrial se encuentran claramente definidas por una variable crítica: el tiempo. Los países que apenas han iniciado procesos industriales se enfrentan al problema del “huevo y la gallina”. Porque no cuentan con las aglomeraciones industriales y son incapaces de competir con los países que sí

las tienen. Esta clase de países se enfrentan a un umbral de competitividad que debe ser remontado.

Una vez que logran superar dicho umbral su crecimiento es explosivo, porque la actividad se expande y las aglomeraciones crecen y junto a ello caen los costos de producción. Pero mientras este umbral no sea cruzado, la industria no es competitiva; existen razones para creer que en México no ha sido superado por ello que existe un problema de estancamiento económico.²

2. Consideraciones para una nueva política industrial

Para que el crecimiento y el empleo se incrementen generando círculos virtuosos que promuevan el desarrollo es necesario contar con una política macroeconómica que apoye este objetivo,³ pero no basta, se requiere articular con políticas sectoriales que impulsen los factores críticos del desarrollo y tomen en cuenta las necesidades del país y de las regiones que la integran, así como sus ventajas comparativas y posibles ventajas competitivas para desenvolverse internacionalmente.

Es urgente replantear la política industrial, de hecho es necesario contar con una auténtica política industrial, ya que la revisión de las experiencias recientes de los países desarrollados y en desarrollo permite concluir que la política industrial sigue siendo una realidad y una necesidad, pero que su naturaleza ha cambiado ante los avances de la globalización y la integración regional.

La nueva política industrial debe ser congruente y sincronizarse con la política macroeconómica, la política aplicada al resto de sectores de actividad económica, las acciones regionales y las microeconómicas. A decir de Villarreal (2005), se requiere de un enfoque sistémico para el crecimiento, un enfoque de carácter macro-industrial al que deben agregarse consideraciones locales.

² Para tener mayores elementos de análisis acerca de las condiciones internacionales vigentes para la puesta en marcha de políticas industriales, refiérase a UNCTAD (2007).

³ Para Esquivel (2010), el establecimiento de reglas de conducción y comportamiento de la política macroeconómica ha ayudado a reducir la volatilidad y la inestabilidad, pero a costa de un menor crecimiento. La vinculación de la economía mexicana a la norteamericana, así como las políticas monetarias y fiscales procíclicas están dejando que el crecimiento de la producción esté sujeto a factores externos. En función de esto sugiere tener una política macroeconómica más activa y reducir la fuerte relación industrial entre México y los EE.UU.

El país requiere un ajuste estructural basado en la industria manufacturera para generar una economía saludable y sustentable. Esta tarea requiere de la participación de todos los agentes económicos y la creación o reestructuración de los instrumentos necesarios. No bastan los planes y no se puede ni se debe reconstruir el pasado. Se deben poner en marcha instrumentos y proyectos acordes con los nuevos tiempos, retos y oportunidades que dejan entrever la actual situación nacional y las tendencias internacionales.

Además, se requiere equilibrar el desarrollo industrial regionalmente, descentralizar y alentar iniciativas y consensos en cada una de las entidades y en sus principales ciudades que permitan aprovechar las ventajas comparativas existentes y generar mediante inversiones estratégicas nuevas ventajas. Se debe alentar una visión estratégica de la administración de todo el territorio nacional, vinculada a la geoeconomía mundial y la participación en el TLCAN (de María y Campos, 2000: 78). Respecto a este último punto toda estrategia de política industrial debe partir por reconocer que la apertura a la economía internacional y por tanto la liberalización no son solo fundamentales sino vitales para el cambio y el desarrollo en el siglo XXI, aunado a que son procesos irreversibles.

Hoy en día existe un consenso amplio en torno a la necesidad de una nueva inserción dinámica en la economía internacional y de una acción deliberada para reducir el desempleo y promover un mayor crecimiento, condición necesaria para consolidar el desarrollo. En el logro de estos objetivos se valora el desempeño del mercado pero con una clara advertencia sobre sus fallas e insuficiencias, lo mismo se asume para el Estado. El enfoque propuesto se basa en el pragmatismo más que en la disputa ideológica entre Estado *versus* mercado.

2.1 Diez principios para el diseño de la política industrial

Aunque no se cuenta con recetas universales en materia de política industrial, existen elementos comunes que se extraen de la experiencia de naciones exitosas, los cuales pueden ser tomados en cuenta para el diseño de una nueva política industrial en México. De acuerdo con la opinión experta de Rodrik (2007: 114-117), existen diez principios que es necesario considerar:

1. Conceder incentivos y subsidios a las actividades “nuevas”. El principal propósito de la política industrial consiste en diversificar la economía y generar nuevas áreas de ventaja comparativa. De aquí, se concluye que los incentivos se deben enfocar en las actividades económicas que son nuevas para la economía.

2. Establecer puntos de referencia y criterios claros de éxito y fracaso de los proyectos subsidiados. La política industrial es un proceso experimental. Es la naturaleza del espíritu emprendedor saber que no todas las inversiones van a generar dividendos y que no todos los esfuerzos de promoción resultarán exitosos.
3. Aplicar una cláusula de extinción automática de los subsidios. Una forma de asegurar que los recursos tanto físicos como humanos no permanecerán atados por mucho tiempo a actividades que no generan dividendos consiste en establecer un término hasta el cual se mantendrán los apoyos. Si una actividad no termina por funcionar se le deben cancelar los apoyos. Esta medida exige que tanto las autoridades como los agentes privados sean capaces de reconocer un error.
4. Concentrarse en actividades económicas (transferencia o adopción de tecnología, capacitación, entre otras) en lugar de sectores industriales. Esto permite estructurar el apoyo para corregir las fallas del mercado.
5. Conceder subsidios solamente a actividades con evidentes posibilidades de tener efectos multiplicadores y que puedan servir como ejemplo.
6. Delegar la política industrial a instituciones de probada competencia y transparencia. La tarea de la política industrial debe implementarse por aquellos organismos que sean los más capaces y transparentes, evitando hasta donde sea posible la creación de nuevos. Evitar la burocratización y el gigantismo estatal.
7. Adoptar medidas para garantizar que estas instituciones estén supervisadas por una persona (s) interesada (s) en los resultados y con autoridad política del más alto nivel. La vigilancia permite un mejor desempeño de las instituciones y personas encargadas de la implementación de estrategias.
8. Garantizar que las instituciones que aplican las políticas, mantengan canales adecuados de comunicación con el sector privado. Los burócratas deben mantenerse cerca de los empresarios e inversionistas, para tener la mejor información posible y tomar las mejores decisiones. No es la burocracia sino el sector privado quien sabe de donde provienen los problemas y, por lo tanto, cuál es la respuesta adecuada a ellos; por eso, se necesita un mecanismo que permita al sector público, a los organismos y a la burocracia conseguir la información necesaria. Si no logra hacerlo, si el modelo de regulación es un modelo impuesto desde arriba en el que se mantienen las distancias, la política puede resultar ineficaz e incluso negativa.

9. Entender que muchas veces se eligen proyectos “perdedores” en el marco de políticas industriales óptimas. Por esta razón, se deben mantener salvaguardas, anticipando esta clase de situación. Si los gobiernos no cometen errores, lo único que significa es que no están haciendo con la suficiente fuerza su tarea de promoción del desarrollo industrial. Sólo si se tiene un conocimiento ilimitado se pueden evitar los errores y elegir siempre los proyectos más rentables.
10. Respaldar actividades de fomento, capaces de evolucionar, para que el ciclo de descubrimiento sea constante. Las estrategias en ningún momento deben ser estáticas, deben modificarse continuamente dependiendo de los errores y aciertos que se tengan. Los organismos públicos deben tener la capacidad de reinventarse.

Adicional a lo anterior, la política industrial debe incorporar medidas disciplinarias y recompensas, es decir, tanto incentivos como castigos. Los incentivos son necesarios, ya que si en el proceso de descubrimiento de costos, los empresarios encuentran que una nueva actividad no es rentable, no invertirán en ella. Debe existir un sistema de incentivos y castigos que aliente la inversión en campos no tradicionales y elimine las inversiones que fracasan.

En el pasado, durante la etapa de sustitución de importaciones, tal mecanismo era inexistente, únicamente se ofrecían apoyos y no se esperaba que rindieran cuentas sobre el destino de los mismos, se manejaban los recursos con mucha discrecionalidad, la nueva política industrial para la superación del estancamiento debe evitar ésta práctica.

2.2 Nueva política industrial para el crecimiento

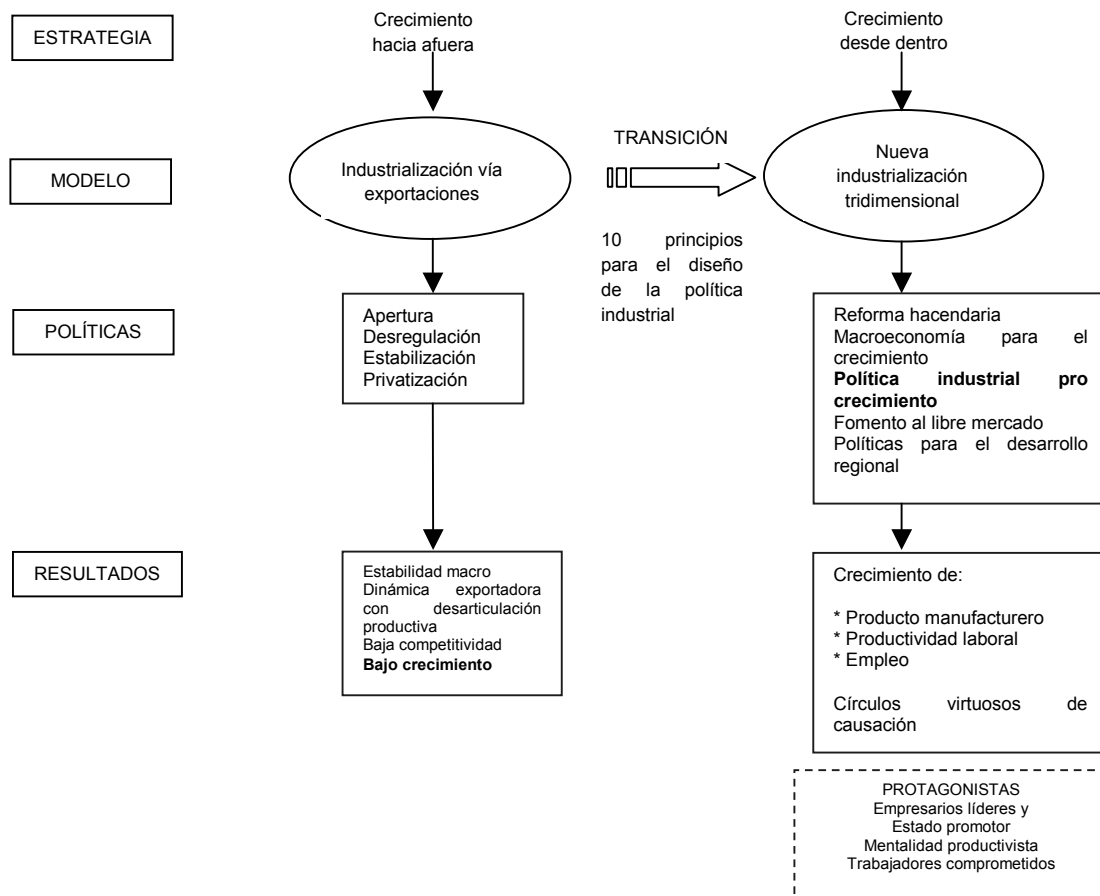
La estrategia propuesta consiste en sustituir el actual modelo de crecimiento hacia afuera por uno centrado tanto en lo interno como en lo externo sin olvidar los factores endógenos (innovación tecnológica), se trata desde un punto de vista neoestructuralista de “crecer desde dentro”. El nuevo modelo industrial que se propone está basado en tres dimensiones: interna, externa y endógena (ver figura 1).

La nueva política industrial en México debe seguir favoreciendo las exportaciones, aprovechando los diversos acuerdos comerciales firmados por el país y sacando partido de la localización geográfica estratégica, pero también debe fomentar el progreso tecnológico, la

innovación y articular las cadenas productivas, para reducir el coeficiente de importación y evitar restricciones externas al crecimiento económico y el empleo.

Aunado a esto, se propone fortalecer el motor endógeno de la economía o lo que es lo mismo crecer desde dentro, no hacia adentro como fue en el pasado, se trata de potenciar todas las ventajas que ofrece una economía de tamaño mediano como la mexicana, el enfoque desde dentro reconoce la importancia que tiene dinamizar otros sectores y subsectores industriales, especialmente la construcción que presenta fuertes encadenamientos hacia adelante y atrás; de lo que se trata es de generar condiciones para no depender exclusivamente de un solo sector de actividad económica, las manufacturas son importantes pero no deben ser el único sector de interés, entre otros, se debe prestar atención al sector primario, ya que es la fuente básica de ventajas para un país.

Figura 1 Transición al nuevo modelo de industrialización para crecer desde dentro



Fuente: elaboración en base a Villarreal (2005: 801).

En materia de instrumentos, la nueva política industrial tridimensional con un enfoque desde dentro requiere otorgar incentivos a las actividades y a los empresarios para mejorar sus niveles de productividad, eficiencia operacional, capacitación continua, reinversión de utilidades, encadenamientos productivos e innovaciones constantes. Como se ha mencionado antes, los apoyos deben de estar claramente justificados y deben tener un periodo de gracia para el alcance de los objetivos, estableciendo además un sistema de premios y castigos para que exista un óptimo aprovechamiento de los escasos recursos fiscales con los que cuenta el Estado mexicano para la labor de promoción.

Se debe aceptar que el empresario es líder del proceso y el Estado funge como promotor y facilitador del desarrollo industrial, lo cual implica contar con una política industrial de que tenga dos frentes: el primero es el ámbito empresarial, donde los empresarios son los actores primordiales de la competitividad y el segundo es el Estado como promotor y facilitador del crecimiento competitivo del aparato industrial (Villarreal, 2005: 801).

Pero también, se debe reconocer, que sin trabajadores comprometidos no se puede avanzar, la nueva estrategia tiene que ganarse la credibilidad de aquellos hacia los que va dirigida y en esto los trabajadores son un elemento crucial; de los trabajadores y empresarios se espera que actúen con una lógica productivista, es decir, que piensen cotidianamente en mecanismos para aumentar su productividad y con ello sus ingresos, lo que redundará en un incremento de la producción industrial y por ende en el resto de la economía.

El objetivo central de la nueva política industrial debe ser incrementar la tasa de crecimiento económico de la actividad manufacturera, ya que de lograrse se incrementaría la tasa de crecimiento de la productividad laboral manufacturera y por esta vía la tasa de crecimiento de la productividad total de la economía y por ende el crecimiento económico y el empleo en México y sus regiones.⁴

Los objetivos específicos propuestos serían los siguientes:

- Elevar la tasa de crecimiento y competitividad de las ramas y subsectores industriales del país, consolidando y desarrollando sus potencialidades.

⁴ Para una confirmación estadística de esta idea, véase Sánchez (2011), particularmente el capítulo 3.

- Aumentar el nivel de integración de las cadenas productivas, especialmente entre las grandes empresas y las Pymes para generar *cluster* productivos y desarrollar auténticos polos regionales de crecimiento, empleo e innovación.
- Reducir paulatinamente la dependencia de insumos importados, principalmente los de alto contenido tecnológico.
- Aumentar la capacidad de enfrentar a la competencia externa en el mercado nacional y buscar mayor penetración en el exterior.
- Incrementar las exportaciones de producto industriales, básicamente en productos con alto valor agregado y bajo componente importado, con el fin de generar divisas y superar la brecha externa al crecimiento.
- Aumentar los ingresos de los trabajadores, de acuerdo al incremento registrado en su productividad, para que de esta forma se consolide el mercado interno y sea posible la aparición de círculos virtuosos de acumulación.
- Acelerar la transición del país hacia esquemas industriales más avanzados, en las subramas con mejores perspectivas de desarrollo tanto internas como externas.
- Apoyar y alentar a las actividades económicas que tanto históricamente como internacionalmente han mostrado tener los mayores efectos demostración y encadenadores.
- Movilizar recursos financieros, nacionales y del exterior, hacia ramas industriales en proceso de modernización.
- Fortalecer la capacidad tecnológica de las empresas y propiciar la incorporación de tecnologías modernas y competitivas.
- Apoyar la formación de alianzas estratégicas entre grandes empresas nacionales y líderes tecnológicos internacionales.
- Fomentar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas industriales para lograr con un ello la desconcentración de la actividad en el territorio nacional.
- Dar estímulos fiscales directos a las actividades de investigación y desarrollo de empresas que introduzcan innovaciones.
- Elevar la calidad y competitividad de los productos mexicanos, mejorando sus diseños y su normalización frente a estándares internacionales.
- Preservar, mantener y aprovechar en mayor medida la infraestructura con que cuenta el país, así como construir nueva de acuerdo a las necesidades existentes.

- Enfocarse en aquellas regiones en las que se cuenta con una base industrial relativamente sólida. Se debe reconocer la importancia de las economías de escala y de aglomeración.
- Determinar las potencialidades y requerimientos industriales de aquellas regiones en las que no existe una tradición manufacturera para apoyarlas en un segundo momento una vez que se consoliden las regiones con mayores ventajas.
- Para alcanzar el desarrollo económico y en especial el regional, es necesario que la política industrial se vincule con la política macroeconómica y las políticas enfocadas a sectores no manufactureros.
- La nueva política industrial debe ser compatible con las estrategias de desarrollo económico propuestas por cada una de las regiones y localidades.
- Revisar periódicamente que no exista contradicción entre los objetivos propuestos de política industrial y de la política industrial con el resto de políticas del país.

Una vez expuestos los objetivos que debe cumplir la nueva política industrial, a continuación se exponen una serie de elementos que deben ser considerados para la creación de una exitosa política industrial en México.

El primero de ellos tiene que ver con el aspecto organizativo, la política industrial requiere que las diferentes instituciones responsables de su formulación, ejecución y evaluación sean reordenadas. Esto evitaría conflictos y superposiciones, y ayudaría a la convergencia de acciones. Es importante señalar que no deben de crearse nuevas instituciones, se debe trabajar con los recursos con los que se cuenta, se debe aspirar a la eficiencia, es decir, el gobierno debe hacer la mayor cantidad de actividades para el cumplimiento de los objetivos de la política industrial con la menor cantidad de recursos. Sí se quiere tener éxito, una de las prioridades debe ser evitar el despilfarro y la malversación de los fondos.

El Presidente de la República debe constituirse en el principal responsable de la puesta en marcha de la nueva política industrial y ésta debe convertirse en la tarea primordial de su mandato. Se sugiere la modificación de la actual Secretaría de Economía, convertirla en la Secretaría de Fomento a la Competitividad Industrial, cambiando totalmente sus objetivos, enfocando sus funciones al cumplimiento del Programa Nacional de Política Industrial para el Crecimiento.

Aunado a esto, se sugiere la constitución de un Sistema Nacional de Política Industrial que sería orientado y coordinado por un Consejo Nacional para el Diseño y Evaluación de la Política Industrial, compuesto por todos los Secretarios de Estado involucrados, los gobernadores de los estados, el gobernador del Banco de México, las diferentes Cámaras empresariales, organismos sindicales, representantes de las principales instituciones académicas y el Presidente de la República en calidad de autoridad suprema.

Dicho órgano se encargaría de diseñar, implementar, coordinar y sobre todo evaluar las acciones emprendidas en la materia. Con la actuación de este Consejo se espera que la política industrial sea consistente y flexible. Consistente porque debe reconocerse que los objetivos no podrán ser alcanzados en un periodo corto de tiempo y flexible porque los cambios en el entorno (nacional e internacional) hacen necesario replantear las estrategias o bien puede ser que se hayan seleccionado actividades “perdedoras” para su apoyo o simplemente se cometieron errores en la ejecución que es preciso corregir. A diferencia del pasado, se espera que la política industrial no se mantenga inmutable, todo lo contrario se espera que sea más un proceso que un decálogo que debe cumplirse a toda costa.

En materia de concertación con los agentes productivos, la nueva política industrial debe guiarse por dos ideas: complementariedad y realismo. Las acciones emprendidas por el gobierno deben ser congruentes con la planeación realizada por los empresarios, quienes son los que conocen a la perfección la actividad que realizan, las acciones gubernamentales no deben entorpecer sino alentar la actividad industrial, de ahí la importancia de la complementariedad.

El realismo porque no se pueden inventar soluciones desde un escritorio, desde una oficina y basados en el conocimiento que tienen los hacedores de política económica. Es posible imaginar escenarios de lo que debe ser la actividad económica manufacturera, pero es preciso que sean los empresarios los que propongan lo que debe hacerse, en el marco de los acuerdos alcanzados dentro del Consejo Nacional para el Diseño y Evaluación de la Política Industrial.

Un problema que inevitablemente salta a la vista hasta aquí es que las actividades burocráticas se incrementan ante tantas restricciones, por ello se debe buscar un sano equilibrio entre

Estado y mercado, en este sentido es importante que exista la mayor libertad por parte de los inversionistas privados, respetando las reglas del juego impuestas por el Estado.

Es por ello que otro elemento a considerar es la calidad de la gestión pública, la cual depende de la coherencia institucional, de la clara delimitación de objetivos, de la eficacia de los instrumentos y de la capacidad administrativa y funcionaria. Esto obliga a plantearse objetivos realistas y flexibles para no sobrestimar la capacidad del gobierno.

Más que la cantidad, importa la calidad de la intervención pública en la actividad económica, la que debe corresponder a los desafíos de innovación institucional que impone la mundialización. Se necesita un sector público calificado para apoyar las actividades de fomento productivo, regulación y estímulo a la calidad y competitividad; con legitimidad social para generar un consenso en torno a las tareas para el crecimiento, con un funcionamiento transparente, controlable y sujeto a evaluaciones periódicas o extraordinarias (Rosales, 1994: 77).

Es una tarea vital impedir que el sector manufacturero se desarrolle de manera aislada, tal y como ocurrió con el sector maquilador en México. Para lograr escapar de la etapa actual de bajo crecimiento económico se requiere trabajar en todos los sectores y en todas las regiones al mismo tiempo, enfocándose centralmente, ¡claro está!, en aquellas que ya han sentado algún precedente.

El carácter que asume el ritmo de progreso tecnológico no permite marginar ninguna actividad económica; los límites entre los sectores primario, secundario y terciario tienden a hacerse difusos. Se requiere una mayor integración interna del aparato manufacturero y una relación cada vez más estrecha entre el desarrollo de la industria y el de otras actividades, tales como la agricultura, la construcción, la minería y los servicios sociales: educación, salud, etc. La tarea consiste en plantear complejos productivos dinámicos, con gran capacidad de articulación interindustrial e intersectorial con alto grado de autonomía, eslabonamiento y arrastre económico (Marcos, 1988: 10).

Un punto bastante polémico es el referente a la descentralización regional de la actividad productiva. Con la firma y entrada en vigor del TLCAN existe suficiente evidencia que indica que las actividades manufactureras en cierta medida se desplazaron del centro a la frontera norte de México; los esfuerzos por desconcentrar la actividad manufacturera en México por lo regular

han resultados infructuosos, por ello no se ha considerado como un objetivo explícito de la nueva política industrial, ya que podría consumir recursos que serían mejor utilizados en otras labores de fomento, tales como la innovación e incorporación de progreso tecnológico.

Se debe tener en cuenta que no es posible que la industria en su conjunto cubra toda la gama de metas nacionales en lo que se refiere, por ejemplo, a la eliminación del desempleo, la captación de divisas, la independencia tecnológica, la descentralización y el desarrollo regional, etc.; algunas industrias pueden contribuir en un sentido y otras no y ello debe evaluarse a la luz del entendimiento pleno de su alcance (Martínez del Campo, 1985: 340).

En algunos círculos, especialmente los académicos, subyace esta idea de que la actividad industrial debe contribuir en forma directa a la solución de diversos problemas nacionales, particularmente en cuanto al desarrollo regional. En general, se ha perdido de vista que la industrialización tiene sus propios obstáculos y que no es fácil que simultáneamente resuelva o participe de manera significativa en la solución de muchos de los grandes problemas nacionales. Ha habido en nuestro país graves fallas de localización de industrias importantes al confundir o por lo menos traslapar, unos propósitos con otros. Tampoco puede propenderse a un desarrollo industrial uniforme en el territorio nacional; debe haber muchas regiones, entidades, localidades, etc., donde se acentúen las actividades primarias o terciarias, según sea el caso (Martínez del Campo, 1985: 344-345).

Aunque a nivel nacional se requiere una industria manufacturera diversificada, al interior del país resulta complicado diversificar la actividad económica ya que existen fuerzas centrípetas (economías de escala, urbanización, localización, aglomeración y costos de transporte) que obligan a mantener a la actividad económica concentrada. A partir del conocimiento teórico e histórico es preciso reconocer que la concentración de la actividad económica es un rasgo inherente del sistema de producción capitalista moderno y que lo único que se puede hacer por aquellas entidades en las que no se localizan actividades manufactureras dinámicas es promover su funcionamiento a través de subsidios y apoyos monetarios provenientes de un adecuado sistema de coordinación fiscal e incentivar los sectores de actividad en los que poseen ventajas comparativas (comercio, servicios, agricultura, minería, etc.). No todas las regiones del país pueden ser manufactureras, este principio pragmático de la política industrial debe quedar claro y deben dejarse de lado discursos huecos en lo que se propone que la política industrial favorezca la desconcentración territorial de la industria.

Respecto a la desconcentración de la manufactura, se pueden decir dos cosas más. La primera es que si en el país se promueve y aplica un plan de desarrollo de infraestructura que conecte de forma eficiente por tierra, mar y aire el país es posible que la actividad se desconcentre un poco, pero todo depende de la calidad y extensión de la infraestructura que se desarrolle, sin olvidar un punto que en los países subdesarrollados como México casi siempre queda de lado: el mantenimiento. La segunda es que los gobiernos locales pueden dedicar parte de sus recursos para la atracción de inversiones a sus estados, algo que ya se viene haciendo aunque de manera un poco descoordinada y con poca energía.

Otra manera de atacar el problema de la concentración de la actividad manufacturera es por medio de la difusión de una red de pequeñas y medianas empresas orientadas básicamente a los mercados regionales. El apoyo sistemático a las Pymes permite enfrentar un conjunto de rezagos y deformaciones características del desarrollo industrial del país en el curso de las últimas décadas (Marcos, 1988: 20-21). Con una orientación apropiada de política concertada – pública y privada–, las Pymes pueden desempeñar el doble rol de promover el desarrollo económico y al mismo tiempo la estabilidad social a un nivel local y regional.

En la nueva política industrial para el crecimiento se deja de lado la industria petrolera porque por sus características requiere un plan particular. Las actividades petroleras son fundamentales para el desarrollo industrial de México, principalmente la petroquímica. Es una actividad que permite agregar valor a las materias primas, así como a la diversa gama de productos intermedios y cuasi-finales. Los planes de desarrollo de la petroquímica deberán hacerse públicos y discutirse ampliamente para que tengan la solidez y el respaldo que se requiere y permitan una continuidad que rebase los estancos sexenales (Martínez del Campo, 1985: 363).⁵

Un penúltimo elemento a considerar es el papel que juegan las empresas transnacionales. La nueva política para la competitividad industrial debe ser realista y considerar su existencia. Es esencial que las autoridades mantengan una vigilancia permanente y firme posición negociadora para lograr equilibrios en la distribución de beneficios. Las empresas transnacionales tienen mecanismos propios de operación que no responden a políticas nacionales, se debe conciliar esto con las medidas que se intentan aplicar para reindustrializar al país.

⁵ Una lectura actual e interesante respecto al petróleo, la petroquímica y la empresa encargada de su manejo, operación, procesamiento y venta se encuentra en Ibarra (2008).

El último elemento a considerar es el siguiente: ¿Hasta qué grado ha influido en los pobres resultados económicos, el hecho de que la legislación y otras disposiciones oficiales se han aplicado erráticamente, tanto por los distintos criterios de los funcionarios en turno, como por la simple omisión administrativa y hasta por asociación delictiva o intereses creados? ¿Podríamos haber tenido una industria competitiva si simplemente se hubieran manejado con estricto apego a la letra y el espíritu, las innumerables disposiciones, programas y proyectos de las múltiples secretarías y organismos a lo largo de los últimos años? ¿Es posible tener un sistema gubernamental menos corrupto?

Y aun en los casos en que no hayan existido diversas formas de corrupción, ¿cuánta ignorancia y burocratismo no habrán sido también las causas directas de esas desviaciones en los objetivos? ¿Cuánta falta de coordinación entre secretarías e instituciones no habrá determinado el fracaso económico? Estas y otras consideraciones deben ser tomadas en cuenta al momento de diseñar un programa completo de política industrial en México para superar el bajo crecimiento económico y alentar el empleo (Martínez del Campo, 1985).

Conclusiones

México es un país con una economía que se ha ido deteriorando paulatinamente en los últimos años, existen múltiples mecanismos para revertir esta situación, uno de los más trascendentes consiste en aplicar una nueva política industrial. Para crecer es necesario (re) industrializar el país y sus regiones. Algunas de las condiciones que deben ser consideradas por la nueva política industrial son las siguientes:

- 1) Equilibrar la participación estatal con la iniciativa privada, promover la existencia de mercados libres, pero adecuadamente regulados;
- 2) no incrementar el gasto público, en su lugar recortar el presupuesto de áreas no estratégicas y canalizarlo a las labores de fomento productivo (educación, actividades emprendedoras, innovación y progreso tecnológico);
- 3) consolidar el proceso de apertura comercial, pero sobre todo diversificar los mercados de exportación;
- 4) no proteger sectores y actividades de la competencia internacional;
- 5) tener apoyos diferenciados regionalmente;
- 6) reconocer los errores y excesos del pasado;
- 7) mantener una actitud flexible, para modificar los objetivos e instrumentos, dependiendo de los cambios en los entornos local, nacional e internacional;

- 8) subsidiar primordialmente actividades “nuevas”, favorecer sectores innovadores;
- 9) mantener la estabilidad macroeconómica y
- 10) crear incentivos para lograr niveles de producción de eficiencia y castigos en los casos en los que esto no ocurra y se hayan recibido recursos públicos.

Referencias

de María y Campos, Mauricio (2000). “Una nueva política industrial para el México del siglo XXI”. *Reglones*, 43, pp. 67-80.

de María y Campos, Mauricio, Lilia Domínguez, Flor Brown y Armando Sánchez (2009). *El desarrollo de la industria mexicana en su encrucijada*. Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social, México.

Esquivel, Gerardo (2010). “De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: El papel del diseño y la conducción de la política económica”. En Lustig, Nora (coord.). *Crecimiento económico y equidad*. Colegio de México, México, pp. 35-78.

Ibarra, David (2008). *El desmantelamiento de PEMEX*. UNAM, México.

Marcos, Ernesto (1988). *Propuesta para una nueva política industrial de México*. NAFIN, México.

Martínez del Campo, Manuel (1985). *Industrialización en México. Hacia un análisis crítico*. El Colegio de México, México.

Rodrik, Dani (2007). “Industrial policy for the twenty-first century”. En Rodrik, Dani (ed.). *One economics, many recipes. Globalization, institutions, and economic growth*. Princeton University Press, Nueva Jersey, pp. 99-152.

Rosales, Osvaldo (1994). “Política industrial y fomento a la competitividad”, *Revista de la CEPAL*, pp. 53: 58-79.

Sánchez, Isaac (2011). *Insuficiencia dinámica manufacturera y estancamiento económico en México, 1982-2010. Análisis y recomendaciones de política*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez.

Sánchez, Isaac (2011a). “Estancamiento económico en México, manufacturas y rendimientos crecientes: un enfoque kaldoriano”. *Investigación Económica*, 70: 277, pp. 87-126.

UNCTAD (2007). *Rethinking industrial policy*. United Nations Conference on Trade and Development, Viena.

UNIDO (2009). *Industrial development report. Breaking in and moving up: New industrial challenges for the bottom billion and the middle-income countries*. United Nations Industrial Development Organization, Viena.

Villarreal, René (2005). *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010)*. Fondo de Cultura Económica, México.