

## Mercado, Estado y política industrial\*

Guillermo Olivera Lozano•

Después de los mínimos logros alcanzados durante los últimos años respecto al desarrollo industrial, particularmente notorios en la ampliación de las desigualdades competitivas entre un pequeño grupo de grandes empresas exportadoras y un amplio conjunto de pequeños productores, en la no generación de los encadenamientos productivos que (a través de la sustitución de insumos importados por nacionales) impulsen al resto de la economía, y en la desventajosa posición de amplios sectores que sin protección o apoyo compiten con similares de otros países en mejores condiciones, se debe retomar una opción abandonada precipitadamente: una política industrial que, sin repetir los errores del pasado, bien fundamentada, flexible y sometida a evaluaciones periódicas, permita superar los escollos que las fuerzas del mercado por sí solas, están en imposibilidad de hacerlo.

After the minimum achievements obtained during the last years regarding industrial development, particularly notorious in the enlargement of competitive disparities between a small group of big export enterprises and a great set of small producers, in the non generation of the productive chaining which (though the item substitution imported by nationals) impulse the rest of the economy, and in the unfavorable position of large sectors which, without protection or support, compete with homologous of other countries in better conditions, an option hastily abandoned should be retaken: an industrial policy which, without repeating past mistakes, well established, flexible and subjected to periodical evaluations, let overcome the difficulties which the market forces by themselves are unable to make.

Après avoir constaté les très faibles progrès réalisés pendant les dernières années dans le domaine du développement industriel, évidents en particulier dans l'élargissement des inégalités compétitives entre un petit groupe de grandes entreprises exportatrices et un large ensemble de petits producteurs, dans la non génération des enchainements productifs qui (par la substitution d'inputs importés par des nationaux) puissent impulser le reste de l'économie, et dans la désavantageuse position de larges secteurs qui, manquant de protection ou de soutien, sont en concurrence avec des égaux d'autres pays dans de meilleures conditions, il faut reprendre une possibilité précipitamment abandonnée: une politique industrielle qui, évitant de répéter les erreurs du passé, bien fondée, flexible et soumise à des évaluations périodiques, permette de surmonter les écueils que les forces du marché se trouvent dans l'impossibilité de faire par elles-mêmes.

\* Traducción del resumen en francés: Jacqueline André F.; traducción del resumen en inglés: Profra. Ángeles Beltrán Nadal.

• Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.

## Introducción

El desarrollo económico de las naciones, en este fin de siglo, está sujeto a las diferentes capacidades competitivas de sus sectores productivos y al grado de integración que éstos alcanzan. En términos generales, a mayor integración y homogeneidad al interior de los sectores económicos, mayor es el desarrollo económico y viceversa. Esta capacidad competitiva, sin embargo, responde también a diferencias institucionales, de entre las cuales destaca el grado de intervención estatal. Las propuestas teóricas en este sentido se polarizan entre aquella que propone una actitud pasiva y otra que sugiere que ésta sea activa. En uno y otro caso se amparan ya sea en las fallas del Estado, o en las fallas del mercado.

Para el enfoque neoclásico, las fallas del Estado son mayores, por lo que su participación debiera restringirse a garantizar un ámbito macroeconómico favorable a la inversión de la iniciativa privada, garantizar el desarrollo de la infraestructura necesaria, contribuir a mejorar la disponibilidad y calidad de insumos, apoyar la calificación de la mano de obra y, sobre todo, debe evitar la aplicación de medidas (de política industrial) de tipo sectorial o selectivo. En todo caso, se aceptan medidas de tipo crediticio y fiscal, siempre y cuando no sean discrecionales ni discriminatorias a favor de cualquier sector, con el propósito de corregir fallas menores del mercado; es decir, se busca la neutralidad de las medidas de cualquier tipo.<sup>1</sup>

Para la corriente intervencionista, el mecanismo de asignación de recursos a través del mercado no es el idóneo, sobre todo porque la eficiencia individual de las empresas no necesariamente conlleva la eficiencia de los sectores económicos, ni mucho menos se refleja como un beneficio social. Además, los diferentes sectores tienen diferentes economías de escala y

aprendizaje, y sólo con el apoyo gubernamental alcanzan las ventajas comparativas que en forma natural no se darían.<sup>2</sup> Por lo tanto, se justifica la aplicación de medidas sectoriales, selectivas y temporales, particularmente en el caso de sectores estratégicos que generan importantes encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante.<sup>3</sup>

Si bien el enfoque neoclásico con su impulso al comercio exterior como indicador de eficiencia y competitividad forma parte del discurso económico de todos los gobiernos del mundo, la realidad es que aún en aquellos que se erigen como paradigma del libre comercio, el Estado tiene una participación irremplazable. Esto es también muy claro en los países del sureste asiático, quienes han tenido un fuerte crecimiento económico en los últimos decenios.

La política industrial, ya sea en forma implícita o explícita, ocupa un lugar primordial en la estrategia de desarrollo de los países más industrializados. Este hecho, y la fuerte heterogeneidad estructural de los sectores industriales de los países de América Latina justifica el tener que revisar los objetivos y estrategias de política industrial aplicada, así como los principios que la rigen. En el caso mexicano es claro que el fuerte sesgo exportador conferido a la política industrial a partir de los años ochenta, y el hecho de haber relegado a segundo plano el mercado interno mediante la amplia apertura comercial realizada, representó un abandono precipitado de las posibilidades que para el logro de objetivos de desarrollo económico tiene una opción de política industrial activa, selectiva y discriminatoria. No reconsiderar esta apreciación sería prolongar la desventaja que se tiene ante aquellos países que sí lo han hecho.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p 30.

<sup>3</sup> Un panorama bastante amplio acerca de los planteamientos de ambos enfoques, y las posibilidades que cada uno ofrece para la elaboración de una política industrial "moderna", se encuentra en Naciones Unidas, *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Santiago de Chile, Cuadernos de la Cepal, núm. 63, 1990, 171 pp.

<sup>1</sup> Ver Clavijo, José y Susana Valdivieso, "La política industrial en México, 1988-1994", en Clavijo, F. y J. Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, Tomo 1, México, FCE, Colección: Lecturas, núm. 80, 1994, p. 27.

Efectivamente, si bien la política de sustitución de importaciones acumuló ineficacia con el transcurso del tiempo, ello se debió no al hecho mismo de ser una propuesta estatal, sino a la prolongación indefinida de sus instrumentos de protección, fomento y regulación. Los principales errores en que se incurrió consistieron en: la inexistencia de selección en los apoyos otorgados a las industrias, la ausencia de una temporalidad definida en la prestación de los mismos, y la falta de evaluación en su desempeño; asimismo, hubo una multiplicidad de objetivos sin una corresponsabilidad aceptada por las partes involucradas, lo que llevó a que sus rendimientos fueran decreciendo, junto con la legitimidad de la planificación como instrumento. Esta pérdida de rendimientos según Peres,<sup>4</sup> se debió, además de lo señalado, a la falta de coherencia entre la planeación sectorial y macroeconómica, y a la deficiente implementación de los programas, que no se concretaban en partidas presupuestarias por su falta de metas a nivel de instrumentos de política.

El contexto internacional también jugó su papel, ya que la globalidad ha modificado las concepciones y las prácticas de la organización y desarrollo de los factores de la producción; básicamente del papel de la tecnología, las comunicaciones, la infraestructura para la producción, los servicios financieros y la mano de obra. Las ventajas comparativas en que se basó el anterior modelo económico, que son la abundancia de mano de obra y los bajos salarios, se han convertido en ventajas estáticas; mientras que los avances tecnológicos constituyen ventajas dinámicas. Por otro lado, la separación entre sectores es cada vez más difusa, lo cual dificulta la planeación; además de que las nuevas reglas de la economía mundial son ajenas a la voluntad de los gobiernos.

No obstante, varias objeciones se le pueden hacer también a la política de comercio exterior y apertura comercial, que después de varios años de vigencia no han conducido a la eficiencia interna y competitividad internacional esperada. En

<sup>4</sup> Peres, Wilson, "¿Dónde estamos en política industrial?", en *Revista de la CEPAL*, núm. 51, Santiago de Chile, 1993, p. 39.

el primer caso, aún cuando las exportaciones no petroleras se han multiplicado en los últimos años, éstas se han concentrado en pocos productos, en muy pocas grandes empresas y hacia un sólo país (Estados Unidos).<sup>5</sup> En opinión de Conde,<sup>6</sup> la apertura externa consistió en una inserción pasiva al mercado mundial, considerando que el incremento en las exportaciones se sustentó en un auge de la industria maquiladora; auge que se dio aislado del aparato productivo nacional, en tanto que la economía en su conjunto crecía a tasas cercanas al 0%. Las industrias maquiladoras.

...Son un apéndice productivo de procesos de acumulación cuyo dinamismo se encuentra en otras economías; empresas cuyos procesos tecnológicos, apoyos financieros y formas de comercialización se encuentran organizadas por estructuras corporativas multinacionales: Desde el punto de vista económico, el sector maquilador es una extensión de los mercados internos de otras economías.<sup>7</sup>

La política comercial, según este autor, estuvo más bien en función de objetivos de orden financiero y supeditada a objetivos de estabilización macroeconómica de corto plazo, como parte de los paquetes de ajuste económico impuestos por los organismos financieros internacionales. Así, el cambio estructural en conjunto ha tenido, entre otros efectos negativos, el sacrificio de empleos y salarios, un déficit creciente en la cuenta corriente, mayor endeudamiento externo, y decrecimiento del PIB.

Para este trabajo por lo tanto, se considera que una participación bien fundamentada y flexible del Estado, y sometida a evaluaciones periódicas, es necesaria para fines específicos

<sup>5</sup> Ver Unger, Kurt, "Productividad, desarrollo y competitividad exportadora en la industria mexicana", en *Economía Mexicana, Nueva época*, Vol. II, núm. 1, México, CIDE, enero-junio de 1993, p. 185.

<sup>6</sup> Conde, Raúl, "Política de comercio exterior: Evaluación y alternativas", de la Garza, Enrique (coord.), *Políticas públicas alternativas en México*, México, La Jornada ediciones / UNAM, 1996, p. 146.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 153.

como el de la eficiencia productiva en general, e industrial en particular. Dicho de otra forma, se considera que las fuerzas del mercado por sí solas no garantizan los cambios requeridos para un mayor crecimiento económico y menos aún para un mayor bienestar de la población (objetivo también señalado en los programas de gobierno). La cuestión es ¿qué papel debe desempeñar el Estado en la revitalización de la industria mexicana, y cómo debe realizarlo?

En esta línea, es importante iniciar por lo "más simple" y clarificar algunos conceptos básicos como por ejemplo, ¿qué debe entenderse por fomento industrial?, ¿cuáles son sus rasgos principales? y ¿cuáles son los criterios básicos que deben guiar la elaboración de programas de apoyo a la industria? Desde luego, más que sugerir pasos concretos de un itinerario a seguir, sólo se apuntan aspectos que se consideran claves en su forma más general. Ello porque se piensa que las medidas de política industrial deben ser resultado de una actitud más pragmática de los gobiernos, y por lo tanto activa y en constante renovación.

En las páginas siguientes se comentará la relación que hay entre Estado y mercado, los rasgos de la eficiencia productiva en función de la acción estatal, y las características generales de las políticas industriales y/o de fomento industrial que pudieran adaptarse a México.

## El Estado y el mercado

Los procesos económicos mundiales obligan a los países a una mayor apertura e integración, pero los cambios requeridos para lograrlo no son garantizados por las fuerzas del mercado; ello se debe a que la integración no se da sola, ocurre al mismo tiempo un proceso de exclusión. Esta dialéctica de la globalización hace obligatoria la presencia del Estado para resolver el conflicto de siempre: la eficiencia económica y el bienestar social, que es donde encuentra su legitimidad la acción pública.

Precisamente porque no hay una correspondencia entre eficiencia y bienestar, es que se requiere de una política pública y/o social que responda a todo aquello que no se adapta a la

fórmula apertura-exportaciones, como es el caso de la pequeña y mediana industria no moderna por ejemplo, que junto con la micro representa más del 90% del total de establecimientos manufactureros, y generan la mitad de empleos en el sector. El mercado debe ceder espacios al estado para realizar ajustes que permitan su mejor funcionamiento, se requiere por una parte, un mejor mercado para impulsar y sostener un crecimiento económico por arriba del crecimiento y las necesidades de la población, por otra parte, un mejor Estado para hacer realidad las promesas del mercado. En estos términos, el dilema no es como se había venido planteando, de más o menos Estado, sino el de un Estado mejor. Si el Estado no es eficiente, tampoco lo será el mercado.

Por ello es incorrecto atribuir los errores de la política de sustitución de importaciones en América Latina al "fuerte" dirigismo Estatal sobre la economía. De acuerdo con Paramio<sup>8</sup> no se trató de un Estado demasiado fuerte, sino de un Estado demasiado grande. Su tamaño lo convirtió en un Estado débil, tanto por sus pocas posibilidades financieras reales, como por su falta de autonomía con respecto a los actores sociales que administraron la política de industrialización sustitutiva de importaciones.

La consecución de un nuevo régimen de acumulación, por lo tanto, implica avances.

en la construcción de un estado pequeño y fuerte, capaz de influir realmente en la orientación de la inversión y en la fijación de certidumbres económicas, y a la vez capaz de impulsar políticas de redistribución y expandir el mercado interno por un mecanismo distinto del reparto de la renta estatales.<sup>9</sup>

Como ejemplo este autor expone el caso de los países asiáticos de reciente industrialización, donde la autoridad y autonomía del Estado ha sido ejercida ante los inversionistas

8 Paramio, Ludolfo, "América Latina en los noventa. La crisis de unos autores", en *Nexos*, núm. 168, México, diciembre de 1991, p. 36.

9 *Ibid.*, p. 36.

para regular los ritmos de la innovación, de gasto en investigación y desarrollo, e imponer prioridades de desarrollo.

En esta misma línea, es ampliamente conocido que también las economías de los países industrializados se manejan mediante un sistema mixto con un sector privado dinámico y un amplio y sólido sector público. Particularmente en la industria, por lo tanto, no existe en el mundo un mercado absolutamente libre. Japón, al respecto, tiene áreas altamente protegidas, no sólo en el sector industrial sino incluso en los sectores agrícola, comercio y servicios.<sup>10</sup>

Algo muy diferente sucede con el Estado mínimo del neoliberalismo latinoamericano, en donde el desmantelamiento del estado equivale a modernización. En esta región no se puede hablar del surgimiento de Estados fuertes que puedan elaborar una opción de desarrollo para ser instrumentado con un margen de autonomía relativa, o lo suficientemente importante para no supeditar las decisiones estatales a las exigencias de las clases dominantes. Al respecto Farfán<sup>11</sup> advierte que si no surge la posibilidad de un desarrollo basado en democracia con un margen de autonomía relativa fuerte, el futuro de América Latina no podrá ser otro que el surgimiento de economías abiertas y estados civiles autoritarios. Así no puede pensarse en el éxito de un proyecto basado en el libre mercado, debido al grado de centralización y monopolización de las economías de América Latina.

En síntesis, el Estado debe tener una participación activa en el proceso de desarrollo, para lo cual requiere apoyarse en cambios políticos e institucionales.

10 Véanse al respecto los casos canadiense y brasileño en Peres, 1993, *op. cit.*; de Estados Unidos y países de la OCDE en Clavijo y Casar, *op. cit.* y de Japón en Yamamura, Kozo, "Caveat Emptor: La política industrial de Japón", en Krugman, Paul (comp.), *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*, México, FCE, 1986, pp. 168-207.

11 Farfán, Guillermo, "El pensamiento crítico latinoamericano" (conferencia), en *Gaceta UNAM*, México, 13 de enero de 1994, p. 27.

## El Estado y la política industrial: rasgos y contexto

En un sentido amplio, la política industrial incluye a todos los programas y prácticas que afectan significativamente el desempeño industrial, su concepción debe incluir al mismo tiempo el desarrollo de políticas de financiamiento, políticas educativa, ecológica y de comercio exterior, por lo que no puede imaginarse fuera del ámbito del Estado. En un sentido estrecho y operacional se limita a aquellos programas de gobierno y prácticas cuyo propósito explícito sea promover la competitividad individual doméstica o internacional de las firmas.<sup>12</sup> En este caso se trata de un concepto cercano al fomento.

Ambos términos, fomento y política industrial, implican una transformación que va desde el contexto político del país, al nivel educativo de su población, el estado real de su economía, el número de habitantes, la infraestructura para la producción, cambios institucionales y en el sistema financiero.<sup>13</sup> Estos cambios, traducidos en una eficiencia productiva y como respuesta a los desafíos actuales de empleo y bienestar, constituyen los rasgos de lo que pudiera ser una política nacional industrial y de fomento.

Un aspecto que no debe olvidarse es el del medio ambiente, ya que éste y las políticas para su cuidado se han convertido en parte de la política industrial de los países desarrollados primero, y recientemente en los subdesarrollados. Los instrumentos utilizados han consistido básicamente en regulaciones sobre la emisión de contaminantes en el proceso productivo. Austria y Holanda por ejemplo, han establecido acuerdos gobierno-industria para reducir la contaminación; en Austria la industria del papel se ha comprometido a reciclar el deshecho y en Holanda la industria de la construcción ha acordado

12 Ver Bell y Lande, "Industrial and regional development policies: An overview", en Bell y Lande (eds.), *Regional dimensions of industrial policy*, USA, Lexington Books, 1982, p. 4.

13 Véase, Trudeau, Pierre, "Economías en transformación", en *Nexus*, núm. 165, México, septiembre de 1991, p. 38.

utilizar llantas usadas con fines térmicos. Noruega y Suecia por su parte, incrementaron el impuesto a las emisiones de CO<sub>2</sub>.<sup>14</sup> Si bien el TLC de Norteamérica donde se incluye México, cuenta con acuerdos paralelos que buscan atender este problema, aún hay mucho por hacer al respecto.

### Los rasgos del fomento y la política industrial

Los denominamos así en virtud de que todos los aspectos seleccionados requieren de una definición explícita de la instancia gubernamental correspondiente. Los más representativos son los siguientes:

#### *En sentido amplio*

- La estabilización macroeconómica

De acuerdo con Trudeau,<sup>15</sup> se requiere en primer lugar de la adopción de políticas macroeconómicas apropiadas para la estabilización y la promoción del crecimiento económico. Dicha estabilización deberá manifestarse, entre otros aspectos, en el valor real de los precios y servicios, en el valor real de la moneda (política cambiaria) y en el equilibrio fiscal y control del medio circulante (políticas fiscales y monetarias restrictivas).

Se trata, sin embargo, de un enfoque al mismo tiempo dominante y tradicional; dominante por su aplicación ampliamente difundida entre países desarrollados y atrasados; y tradicional porque los instrumentos propuestos —impuestos, gasto y política monetaria— no permiten solucionar algunos

14 Pérez, Eduardo, "La política industrial en el resto del mundo", en Clavijo, Fernando, *et. al.*, *La política industrial en México*, México, SECOFI/El Colegio de México/ITAM/Confederación de Cámaras Industriales, 1994, p. 58.

15 *Op. cit.*, p. 18.

de los nuevos problemas. Su aplicación ha tenido como corolario recesión económica y pérdida de empleos, en forma generalizada.<sup>16</sup>

Un punto de vista complementario, por lo tanto, consideraría que la estabilidad macroeconómica sólo representa un rasgo de fomento y política industrial cuando incluye objetivos sociales. En este enfoque, el desempleo debiera ser el centro de discusión y la búsqueda de fórmulas para incrementar el empleo, la tarea principal.<sup>17</sup> Al respecto, algunos autores proponen una reorientación en el gasto social en donde éste sea congruente con criterios de racionalidad económica, al mismo tiempo que con enfoques de auténtico largo plazo. Reconstituir el gasto social y convertirlo en un instrumento promotor del bienestar social.<sup>18</sup>

Obviamente, tampoco una mayor inclinación social basta, si no hay crecimiento económico que genere un círculo virtuoso de más y mejores salarios, más y mejores empleos, y más y mejores consumidores. Hay en este sentido, que superar dos problemas básicos: el de la productividad y generación de innovaciones tecnológicas, y el de la urgencia de invertir en planeación de los recursos humanos (educación). Asimismo, es conveniente no perder de vista la necesidad de atender la creación de infraestructura para la producción, así como la planeación demográfica, que es un asunto de igual importancia.

16 Al respecto es bien conocido que la evolución económica en México, durante la última administración gubernamental, reveló la existencia de "contradicciones" entre el comportamiento a nivel macro y la realidad microeconómica de las empresas; donde un contexto en apariencia saludable no se manifestó como el más propicio para el despegue de la revolución productiva deseada; por el contrario, se manifestó como una recesión en donde el empleo, la productividad y la inversión tuvieron una evolución alejada de lo esperado.

17 Pipitone, Hugo, en *La Jornada*, 26 de noviembre de 1993.

18 Cordera, Rolando, "Mercado y equidad", en *Etcétera*, núm. 45, México, 3 de diciembre de 1993, p. 24.

Galbraith<sup>19</sup> constata un giro en el aspecto social en la política económica estadounidense, con lo cual se busca la creación de empleos a través del gasto público en infraestructura, que ahora también es considerada como creadora de riqueza. Más aún, sugiere incrementar la ayuda del gobierno federal a estados y localidades que recortan empleos y servicios esenciales y que contribuyen con ello al empeoramiento de las recesiones al disminuir el poder adquisitivo de la población. Está claro que la reciprocidad entre inversión pública y el apoyo a estados y localidades se manifiesta como posibilidades reales de crecimiento. Si bien es necesario recurrir incluso al gasto deficitario como instrumento para reactivar la economía, hay que hacerlo en un principio, para reducirlo y aumentar los impuestos cuando ya no se le requiera.

Asimismo, Galbraith indica que si la economía funciona tan debajo de su capacidad que existe tanto desempleo, lo que esto indica es que la inflación no es *el problema*.<sup>20</sup>

La lección es que el crecimiento no es una consecuencia de la expansión de las empresas a través de bajas tasas de capital. La economía se empuja con el aumento del gasto de los consumidores.<sup>21</sup>

Es tiempo de reconocer las nuevas ineficiencias del Estado mexicano en relación a la forma en que enfrenta las fuerzas del mercado, y que no ha podido superar sus logros más allá de una más o menos aceptable marcha del país a nivel macroeconómico en ciertos periodos (inflación, finanzas públicas, inversión extranjera, estabilidad cambiaria) pero que está lejos de reflejarse como una mejoría económica de las unidades fabriles; la modernización se ha circunscrito a unas cuantas actividades y empresas vinculadas al comercio exterior, mientras que la

19 Galbraith, John, "El regreso de Keynes", en *Nexos*, núm. 185, México, mayo de 1993, p. 7.

20 Esto ha sido claro en México, donde ni el gasto público ni los salarios tuvieron que ver con los repuntes en la inflación en el pasado sexenio; ésta más bien se generó en el circuito financiero.

21 Galbraith, *op. cit.*, p. 8.

mayor parte de las que destinan su producción al mercado interno no ha podido recuperar su dinamismo. Es decir, la productividad y eficiencia son un proceso constreñido a unos pocos grupos industriales que tradicionalmente han centralizado los apoyos de las dependencias gubernamentales.

Como parte de esta reconsideración debe quedar bien claro que no deben pensarse por separado la productividad y el empleo, y que deben buscarse mecanismos que permitan generar en un sector o territorio los empleos que se pierden en otro(s). Sobre todo, es fundamental no descuidar el apoyo a áreas importantes como la infraestructura y la formación de capital humano, así como dejar de considerar a la inversión extranjera como fuente básica de financiamiento, y aceptar que solo debe tener un papel complementario.

#### • Educación

Se considera que tal vez sea el sistema educativo lo que le ha dado a Japón y demás países asiáticos una de sus más importantes ventajas competitivas; se piensa asimismo que la competitividad industrial está influida fuertemente por una política de crecimiento del capital humano. Y en efecto, en estos países la educación es un factor esencial para el desarrollo por lo que se ubica en primer término, en casi todos los dragones la tasa de inversión es superior al 30% del ingreso nacional.<sup>22</sup> Corea, por ejemplo, avanzó sustancialmente en indicadores educativos simultáneamente con el crecimiento económico y esta podría ser la razón de su crecimiento sostenido contra el crecimiento interrumpido de América Latina.<sup>23</sup>

22 Alonte, Juan, "La nación y el mundo", en *El Nacional*, México, 12 de noviembre de 1993, pp. 1 y 12.

23 Ver Loyola, Antonio, "Dinámica de la competitividad industrial en San Luis Potosí", ponencia presentada en el Seminario *Industria, Estado y sociedad*, Toluca, México, octubre de 1993.

En el caso mexicano, con excepción tal vez de la ciudad de Monterrey, no se ha visto a la educación en general como un asunto esencial; es notoria principalmente la falta de correspondencia entre las necesidades de la planta productiva y los planes y programas de estudio de las dependencias universitarias y centros tecnológicos. Ante el Tratado de Libre Comercio, las oportunidades en materia de empleo en el mediano y largo plazo sólo serán aprovechadas si se invierte y planifica en materia de recursos humanos.

- Comercio exterior

Como ya se indicó con anterioridad, la competencia en el mercado internacional se ha erigido en la máxima prueba de calidad y eficiencia bajo la suposición de que sólo mediante un incremento de las exportaciones podría garantizarse un crecimiento de la producción, del empleo, y consecuentemente mejorar la distribución del ingreso y, todavía más, disminuir gradualmente el monto de la deuda externa (en el caso mexicano).

Si bien es cierto que sólo a través de una mayor inserción en el mercado internacional por vía de las exportaciones se podrá hacer frente a los compromisos adquiridos por la nación, así como a las necesidades de importación de insumos, bienes de capital y bienes de consumo, es preciso hacer uso del derecho de aplicar medidas comerciales restrictivas y de fomento industrial selectivas, que de ninguna manera son incompatibles con las prácticas de nuestros socios comerciales. El uso de la selectividad es adecuado cuando permite identificar, crear y adquirir una ventaja comparativa potencial. Es decir, la liberalización del comercio exterior no puede realizarse en forma unilateral como lo ha hecho nuestro país.

De este modo, el proteccionismo comercial y un tipo de sustitución de importaciones no son en sí mismas una opción de política despreciable, sobre todo cuando se trata de impulsar sectores naciescentes o de tecnología de punta con notables efectos multiplicadores, que requieren de fuertes inversiones y que

representan por consiguiente un alto riesgo a las empresas.<sup>24</sup> Desde luego, los niveles de protección deben sujetarse tanto a un periodo acordado como al desempeño positivo de los sectores favorecidos, según estándares internacionales, para que una vez alcanzada la madurez, la protección sea innecesaria.

Otro aspecto importante, es la regulación de los flujos de inversión. El gobierno de Corea, por ejemplo, ejerció gran influencia en los modelos de inversión extranjera, impidiendo que éstas compitieran con sus empresas nacionales.<sup>25</sup> Sería conveniente tal vez, combinar una política selectiva de sustitución de importaciones con otra de promoción a las exportaciones; para ello, los sectores clave de la economía deben estar controlados por el Estado y no por las compañías transnacionales.

Finalmente, aún cuando el comercio internacional no ha resultado un eficiente mecanismo transmisor de progreso técnico, debe trabajarse en la posibilidad que ofrecen las compañías multinacionales y las grandes empresas locales, para que a su alrededor se desarrolle un entorno empresarial de empresas medianas y pequeñas, que al mismo tiempo que les suministren eficientemente las partes, componentes y servicios que requieren, mejoren su propia capacidad tecnológica y administrativa.

24 Más que seleccionar "ganadoras" y "perdedoras", se trata de elegir industrias clave, esto en función de su interrelación con otras, sobre todo las de mayor densidad de relaciones entre insumo producto y con mayores externalidades positivas con otros sectores. Véase Clavijo, F. y José Casar, "Las restricciones al crecimiento de la economía mexicana y la necesidad de una política industrial para el fomento de la competitividad", en Clavijo, F. y J. Casar, *op. cit.*, 1994, p. 465.

25 Ver Jenkins, Rhys, "La experiencia de Corea del Sur y Taiwan, ¿Ejemplo para América Latina?", en *Comercio Exterior*, México, diciembre de 1992, p. 1129.

### *En sentido operacional*

- Apoyos a la industria

Países como Japón, Alemania y Corea del Sur cuentan con un fuerte apoyo estatal a la actividad industrial, combinado con grupos industriales y bancario-industriales de fuerte tradición que han desarrollado esquemas de largo plazo.<sup>26</sup> Esto también ha venido ocurriendo recientemente en Taiwán y Singapur, lo cual habla de una coordinación bastante estrecha entre los sectores público y privado.

Se trata de apoyos de tres tipos, básicamente:<sup>27</sup> 1) costo de capital; 2) costo de entrenamiento de mano de obra y; 3) costo de arranque de las empresas. En el rubro de capital, su costo es accesible a las empresas, aunque no siempre se trata de créditos pues también se les apoya mediante transferencias fiscales. Sin embargo, el financiamiento monetario está sujeto a la existencia de una organización empresarial y a una tecnología eficientes.

El apoyo también se otorga cuando la situación así lo requiere, en forma de subsidios; aunque también en forma indirecta con la investigación. Pero los resultados finalmente parecen estar determinados por la coordinación entre el sector público y el privado, como en el caso de Alemania y Japón, donde las decisiones se han tomado a partir de consensos.

- El financiamiento

Este es un asunto básico de la política industrial y se trata en esencia de favorecer el acceso de las empresas a recursos financieros a un costo accesible. En el caso de los pequeños productores se trata además de un asunto de vital importancia.

<sup>26</sup> Trejo, Saúl, "¿Qué política industrial y para qué?" (seminario), en *Este País*, núm. 34, México, enero de 1994, p. 3.

<sup>27</sup> *Ibid.*

En México hay tres fuentes posibles de financiamiento: 1) crédito externo; 2) las exportaciones no petroleras, que no pueden depender del peso subvaluado porque implica inflación y saqueo social<sup>28</sup> y; 3) la importación de capitales externos. En el primer caso ha habido una notable contracción; en el tercero, se trata de una práctica que sólo parcialmente sustituye al ahorro interno; además, la experiencia de estos últimos años muestra una orientación de la inversión externa al circuito financiero y a la especulación, en demérito de la creación de capacidad productiva. En consecuencia, lo que se requiere es movilizar el ahorro local, aunque también en la situación actual parece ser de muy difícil realización.

El comportamiento del Estado al respecto debe ser el de tomar medidas directas de ayuda al financiamiento de las pequeñas empresas, creando un entorno financiero adecuado (políticas monetarias y fiscales sanas). Por supuesto, los recursos adicionales para el financiamiento sólo podrán obtenerse de un deseable superávit comercial de México con el mundo.

Se piensa<sup>29</sup> que un mecanismo alternativo de financiamiento pudiera ser un modelo de subcontratación, en donde la gran empresa puede ser pieza clave; otra medida podría ser de tipo coercitiva y consistiría en obligar a la empresa multinacional a que subcontrate empresas nacionales para que incremente su volumen de adquisiciones en el país. Esto último desde luego, implicaría haber superado los actuales problemas de altos costos de producción en las empresas nacionales, de baja calidad del producto, y de infraestructura y canales de comerciali-

<sup>28</sup> Ya el aumento de las exportaciones en los ochenta se trató de un subsidio que la economía pagó en forma de devaluación de la moneda, inflación y concentración de la demanda. Esto se combinó con el desplome del consumo interno, por lo que se ofrecieron mercancías no compradas por mexicanos a precios que la subvaluación del peso hizo competitivas. Véase Aguilar, Héctor, *Después del Milagro*, México, Cal y Arena, 1989, p. 288.

<sup>29</sup> Ruiz, Clemente, "Las empresas micro, pequeñas y medianas: crecimiento con innovación tecnológica", en *Comercio Exterior*, Vol. 42, núm. 2, México, febrero de 1992, p. 166.

zación deficientes, problemas prioritarios que urgen ser considerados en la nueva política industrial mediante medidas selectivas de protección, de subsidios, de inversión y de convencimiento.

También es importante vincular las políticas de financiamiento con las de articulación interindustrial y con un entorno favorable al desarrollo de las empresas. Además de que se considera importante no fundamentar la adquisición tecnológica en créditos externos porque si se presenta una crisis o recesión, el pago de réditos se vuelve una carga pesada.

#### • Tecnología

El desarrollo tecnológico es la base de la competitividad de los países industrializados y consiste en la generación de innovaciones de proceso, de producto y de organización; su papel es esencial tanto del lado del capital como del correspondiente al trabajo, aunque su desarrollo está determinado por la educación, la disponibilidad de recursos y la asistencia técnica, entre otras medidas complementarias (mejor gestión y administración).

Actualmente, Japón y Alemania se sostienen en la innovación, pero sobre todo, en la difusión de tecnología. En efecto, la difusión se ha convertido en un proceso más importante aún que la generación de innovaciones y es, en términos de Unger,<sup>30</sup> una *ventaja comparativa dinámica* que está asociada a un grado de madurez de la industria en general.

En México, la actitud más común del empresario en este rubro no ha sido la de prepararse sino de esperar a los inversionistas extranjeros para asociarse con ellos. Esta actitud difícilmente conduce a una difusión de los desarrollos tecnológicos, o a la generación de una tecnología propia —generalmente la tecnología, los procesos, los bienes de capital y los diseños de

<sup>30</sup> Unger, Kurt, "¿Qué política industrial y para qué?", en *Este País*, núm. 34, México, enero de 1994, p. 5.

producción industrial, provienen del exterior—. Y un país sin tecnología propia difícilmente puede ser competitivo, pues esta es la base para una elevada participación en el comercio internacional que a la vez sea rentable.

La mayor dificultad de esto quizá radica en la gran heterogeneidad tecnológica entre las diversas empresas y sectores productivos, lo cual a su vez está asociado a importantes asimetrías en términos de capacidad de acumulación, estructuras de mercado y relaciones de intercambio.<sup>31</sup> En este sentido, junto con una política industrial explícita debe diseñarse una política tecnológica también explícita.

La principal tarea de los responsables de la política industrial y de desarrollo tecnológico, por lo tanto, consistiría en tratar de fomentar una organización industrial que indujera a la homogeneización de las capacidades productivas de las distintas empresas y sectores, y que promueva el crecimiento y modernización de la pequeña y mediana industria para que éstas eleven su participación en la generación de valor agregado. Ello debe ser acompañado por una mejor articulación a nivel de los sectores productivos (industria-agricultura, servicios-actividad productiva y administración pública). Un aspecto que no debe descuidarse es el vínculo con los centros de investigación y las universidades, que representan infraestructura ya construida y de donde pueden surgir innovaciones para la industria.

#### • Aspecto laboral

El punto principal a tratar en este rubro es el del impacto negativo que está teniendo el paradigma productivo actual sobre la fuerza de trabajo, al relegar al sindicalismo. Se está

<sup>31</sup> Ver Casar, J. y Jaime Ros, "Problemas estructurales de la industrialización en México", en *Investigación Económica*, núm. 5, México, CIDE, 1983, p. 161.

ante una paradójica naturaleza de la productividad, ya que a la flexibilización de los procesos de producción le ha seguido la flexibilización del empleo, que no es otra cosa que la atribución del capital para fijar las normas de trabajo en forma unilateral.

Una flexibilidad bien entendida, sin embargo, supone relaciones laborales que incluyan mecanismos de apoyo al empleo, ya sea en sus habilidades y aptitudes, tanto como en su organización e inclusión en los procesos de modernización industrial, e incluso, en su transferencia a otras ramas de actividad o a otros sectores económicos, de tal manera que lo que se pierda en un lado se gane en otro. Hasta el momento en ninguna parte se han planteado iniciativas encaminadas a la reconversión de la mano de obra desplazada.

## Otros rasgos del fomento

### *Políticos*

Muy importante resulta el grado de centralización o descentralización, es decir, la capacidad de los gobiernos estatales (con autonomía presupuestal) para brindar apoyo a las empresas. Apoyo del tipo de subsidios o bonos, como ocurre por ejemplo, en Estados Unidos y Canadá.<sup>32</sup>

Asimismo, la transición hacia una economía basada en la eficiencia y la competitividad internacional implica una recomposición de las alianzas políticas tradicionales. Los factores que le dieron cohesión y estabilidad al crecimiento económico: proteccionismo, centralización gubernamental, sectores empresariales, obreros y burocráticos privilegiados, constituyen un esquema que implica obstáculos para la eficiencia distributiva y competitividad internacional.<sup>33</sup> Se requiere una mayor participación de los sectores hasta ahora marginados.

32 Trejo, Saúl, *El futuro de la política industrial en México*, México, El Colegio de México, 1994, p. 197.

33 *Ibid.*

## *Institucionales*

La cooperación entre los sectores privado y público para alcanzar metas sociales precisas y aceptadas, parece haber sido la característica principal de las economías que han logrado generar procesos duraderos de crecimiento orientado al exterior. Se requiere, por lo tanto, de una adecuación de las instituciones tanto públicas como privadas que favorezcan un ambiente adecuado al desarrollo de las empresas, particularmente para la micro y pequeña.

Se entiende que ningún fomento puede operar sin una base de fuerza de trabajo educada, capacitada, de todos los niveles y con una gran flexibilidad y capacidad de adaptación, esa es una cuestión; y lo otro es que la infraestructura, particularmente en comunicaciones, tenga un mayor desarrollo. El resultado de todo esto se refleja en una integración eficiente del mercado nacional y de exportación, en la difusión del desarrollo tecnológico e innovaciones, mayor calificación de los recursos humanos, asistencia financiera, aprovisionamiento de insumos, maquinaria y equipo, y el desarrollo de mejor transporte y comunicaciones.

Para finalizar este trabajo es necesario enfatizar que la actitud del Estado no se restringe al nivel macroeconómico, e inclusive, que no debe hacerse la separación entre lo macro y lo micro. A nivel macro el Estado debe procurar un contexto favorable al desarrollo de las empresas; a nivel micro, su apoyo debe centrarse en el mejoramiento de la calidad, la capacitación, el adiestramiento y la difusión tecnológica.

En síntesis, la política industrial debe ser dinámica, flexible, y adecuarse al contexto internacional, pero sin descuidar los objetivos de integración y complementariedad de las diferentes ramas y sectores; debe incorporar el factor tiempo y una evaluación periódica de sus resultados y de sus estrategias; ser coherente con las metas macroeconómicas, de desarrollo tecnológico; y más el producto de un diagnóstico y prospectiva nacionales exigentes que como una imposición de las instituciones acreedoras internacionales.

Cuando se combinan exitosamente factores sociales, institucionales y de estrategia económica, la intervención estatal selectiva no se opone a una industrialización exitosa.