

---

# REFLEXIONES SOBRE

---

# LA POLITICA

---

# INDUSTRIAL

---

# DE MEXICO

---

Oscar H. Vera\*

## *INTRODUCCION*

Desde los años cuarenta y cincuenta, la política industrial en México ha tenido prácticamente los mismos objetivos. En efecto, durante varias décadas se ha buscado (al menos se ha postulado oficialmente) tener un sector industrial eficiente con referencia a la sustitución de importaciones y posteriormente, para ser competitivos internacionalmente. Se ha pretendido crear *polos de desarrollo* alejados de las grandes concentraciones industrial/urbanas para descentralizar la actividad económica, tanto con fines de desarrollo regional, como por las deseconomías resultado de la excesiva concentración. Igualmente, por mucho tiempo se ha insistido en la necesidad de desarrollar o adaptar tecnologías adecuadas a nuestra dotación de factores, estimulando el uso de la mano de obra en relación con el capital.

---

\*Economista



en su conjunto, así como para la consecución de los objetivos de política industrial; las metas para las exportaciones no petroleras, en particular las de manufacturas, no se lograron; el turismo registró en 1981 el menor saldo positivo para el país (213 millones de dólares), etc. El acelerado crecimiento de 1978—1981 se tradujo en un incremento de la demanda interna que absorbió gran cantidad de los posibles excedentes exportables, al mismo tiempo que aumento de manera considerable la demanda por importaciones (aunque no cambió su estructura). El proceso inflacionario contribuyó a la pérdida de competitividad internacional de la industria mexicana, además de propiciar que, para 1980, el peso estuviera sobrevaluado en aproximadamente 30%.<sup>4</sup>

Al igual que durante la administración previa, existieron factores externos que contribuyeron a agravar la posición de la economía nacional, como el exceso de oferta en el mercado petrolero mundial y las elevadas tasas de interés. Sin embargo, el balance final con respecto a la política industrial volvió a ser similar: un conjunto de factores internos y externos condicionaron la evolución general de la economía, lo cual se tradujo en que los objetivos en materia industrial quedaran relegados debido a consideraciones de tipo coyuntural.

Así, la experiencia de las décadas recientes ha demostrado que para el logro de los objetivos de política industrial, es preciso que exista una consistencia con los demás objetivos de política económica, así como en el manejo de los diversos instrumentos. Las políticas que se siguen en materia comercial, monetaria, fiscal, etc. influyen de manera determinante en el manejo de los instrumentos de política industrial y sus resultados.

Durante la presente administración, en julio de 1984, se dio a conocer el *Programa nacional de fomento industrial y comercio exterior 1984—1988*. Según este programa, el país enfrenta dos retos principales: “propiciar mejores niveles de vida para una población en rápido crecimiento mediante la generación creciente de empleos y satisfactores básicos” —reto interno—, y “superar la elevada vulnerabilidad de nuestra economía frente al inestable contexto internacional”. A diferencia de febrero de 1979, en julio de 1984 ya existía un *Plan nacional de desarrollo 1983—88*, una *Ley de Planeación*, una banca nacionalizada, control de cambios y una economía estancada. Sin embargo, el Programa es ambicioso en su propósito fundamental: “lograr que México llegue a ser hacia finales del presente siglo una potencia industrial intermedia, que se define con base en las siguientes características:

- “Industrialización eficiente y competitiva para lograr un crecimiento autosostenido...
- Crecimiento más autónomo de la producción...
- Descentralización en el territorio de las actividades industriales...
- Desarrollo industrial bajo el liderazgo del empresariado nacional...” (p.59).



En el *Programa* se habla de estrategia para el cambio estructural; un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior, un nuevo patrón tecnológico, una racionalización de la organización industrial, un patrón de localización industrial, una participación más articulada y eficiente de los sectores público, social y privado y una dimensión social... Asimismo, se mencionan políticas de protección y fomento (comercio exterior, industria, pequeña y mediana industria) y regulación; de modernización y descentralización administrativa, actualización del marco jurídico, e incluso de la *Comisión Consultiva de Planeación Industrial*. Aunque para el *Programa... 1984—1988* parece no haber existido el *Plan Nacional... 1979—82*; y a pesar de que surge en condiciones distintas (restricción financiera versus autodeterminación financiera, etc.), hace planteamientos muy similares con jerga nueva.

Resulta significativo que el *Programa* haya dedicado sólo una página y media a los “Mecanismos de ejecución, control y evaluación”. ¿Acaso es lo que menos importa? ¿Qué hace pensar en el éxito del nuevo programa: las nuevas intenciones, la voluntad política del gobierno? ¿Basta decir que el empresariado nacional será líder del desarrollo industrial? ¿Cuál empresariado: el grande o el que será *racionalizado*?

Por segunda vez consecutiva se elabora un ambicioso plan o programa industrial. Para examinar la posibilidad de hacer realidad los propósitos (o algunos, por lo menos), es esencial examinar (y no ignorar como lo hace el *Programa*), la *efectividad* de los instrumentos usados en el pasado. Como ha señalado Sidney Weintraub, de la Universidad de Texas:





### *La Estrategia*

La estrategia de desarrollo industrial en México para los próximos años debe caracterizarse por incorporar de manera esencial el contexto en que se desenvolverá — v.gr. alta incertidumbre— y estar en armonía con las políticas macroeconómicas que se sigan, para evitar incongruencias entre el manejo de sus instrumentos y los de la política económica general.

En los últimos años, a raíz de los problemas económicos que han experimentado muchos países en desarrollo y el mayor éxito relativo que han tenido aquellos que han adoptado estrategias de industrialización *hacia afuera* (como Corea del Sur, Taiwan o Singapur, entre otros), ha cobrado nuevo ímpetu la corriente de pensamiento que favorece este tipo de estrategia (Balassa, 1980 y 1981). No obstante, cabe resaltar el diferente tipo de integración industrial del sudeste asiático si se lo compara con América Latina (Ikonicoff, 1983).

En México frecuentemente se ha desechado tal estrategia debido, principalmente, a que podría significar una *mayor dependencia* del exterior. *El Programa... 1984—1988* afirma que la estrategia de cambio estructural "obliga a apoyar nuestro crecimiento industrial en los sectores industriales endógeno y exportador en su conjunto" (p. 87). Aún cuando recientemente el gobierno mexicano ha anunciado su decisión de ingresar al GATT, conviene subrayar que ésta constituye sólo una de las medidas necesarias para reorientar la estrategia de desarrollo industrial. De hecho, el resultado inicial de ingresar a este organismo bien pudiera ser un incremento del grado de protección de la industria mexicana, de manera similar a la contemplada en el Protocolo de Adhesión de 1980.

Un aspecto importante es que, si bien uno de los principales objetivos de adoptar este tipo de estrategia es mejorar

la balanza de pagos, también tiene efectos benéficos sobre la economía en general —en particular la industria—, mejorando las condiciones de vida de la población mediante una mayor generación de empleos. Esto se debe no sólo al hecho de que gran parte de las industrias de exportación serían intensivas en mano de obra, sino también a que se mejora la eficiencia de aquellas dedicadas a la sustitución de importaciones.

Vease, por ejemplo, los argumentos usados para no ingresar al GATT en 1980.

Asimismo, la flexibilidad de una economía es mayor bajo una orientación hacia afuera ya que sus industrias, al exponerse a la competencia mundial, tienen la experiencia y capacidad necesarias para modificar la composición de su producción en respuesta a cambios en la demanda externa. De hecho, los países que se han adaptado mejor a los mayores precios del petróleo y la recesión mundial de finales de los setenta, son los que siguieron este tipo de estrategia. Por otra parte, los que más problemas han tenido prosiguieron con una orientación hacia adentro (Nigeria, Venezuela y México, entre otros).

Sin embargo, para poder capitalizar las ventajas de una estrategia de esta naturaleza, es esencial que las señales que reciban los agentes económicos sean claras y oportunas. A su vez, esto implica la simplificación y eliminación de obstáculos (administrativos y de otra índole) que entorpecen el desarrollo de la actividad económica. En la medida en que proliferen reglamentos, regulaciones, etc., se neutralizarán gran parte de los beneficios potenciales de orientar la economía hacia el exterior.

La viabilidad de una estrategia de desarrollo basada primordialmente en un recurso natural (petróleo, en el caso de México), ha mostrado sus severas limitaciones. Si bien puede haber un crecimiento acelerado durante pocos años, no puede sostenerse sólido y establemente a largo plazo, además de que resulta finalmente en una mayor dependencia del mercado mundial.

Por otra parte, proseguir indefinidamente con una política de sustitución de importaciones tampoco resulta viable, debido a las crisis recurrentes en la balanza de pagos. En términos generales, se ha señalado que existe el peligro de que una segunda etapa de sustitución de importaciones conduzca al establecimiento de una estructura industrial prematuramente vieja, en el sentido de estar basada en una escala de producción pequeña, una especialización inadecuada y maquinaria obsoleta. En este caso, tratar de pasar después a una orientación hacia afuera y superar el subdesarrollo es mucho más difícil, pues la planta industrial dependerá de la tecnología y los avances provenientes del exterior.

Esto permite explicar por qué, aunque las exportaciones de México y otros países latinoamericanos crecieron rápidamente durante los setenta, su participación dentro de la producción manufacturera se ha mantenido baja, a pesar de los intentos de tener una mayor proyección



