

---

# *Una nueva política industrial para el México del siglo XXI*

Mauricio de María y Campos\*



## **Introducción**

La industria manufacturera ha sido y seguirá siendo un sector fundamental, estratégico y líder en la promoción del desarrollo económico, tanto en los llamados países industrializados como en los países emergentes más exitosos. El papel modernizador de las economías, como vehículo del cambio tecnológico y la productividad en otros sectores, es también indudable. Su función como sector de punta en las exportaciones de la mayoría de los países más desarrollados es evidente. Las manufacturas, particularmente las de más alto contenido tecnológico, representan los bienes que generan la mayor contribución y las mayores ganancias monopólicas en el comercio mundial.

Mucho se ha dicho de la creciente importancia de los servicios y de la transición a sociedades postindustriales, pero en la realidad los servicios más dinámicos y de mayor valor agregado son los vinculados a las manufacturas de tecnología avanzada, como los de comunicaciones y transportes, informática y ecología. La evolución reciente de los servicios financieros, la educación, la salud e incluso la cultura y el entretenimiento no se explican sin los nuevos equipos, bienes y tecnologías surgidos del sector manufacturero. No debe desconocerse, sin embargo, que las fronteras entre la industria y algunos servicios se vuelven cada vez más borrosas y obligan a un enfoque más amplio, en el que el conocimiento se convierte en el factor integrador y catalizador.

La participación del sector manufacturero en el empleo es decreciente a nivel internacional por razones tecnológicas, en concreto en el nuevo contexto de economías abiertas y globalización. La elasticidad de empleo de las exportaciones es en nues-

tro país, como en otros, ligeramente negativa. No obstante, el papel que el desarrollo industrial puede tener en el empleo por la vía indirecta, mediante la demanda de materias primas, su articulación con el comercio y los servicios y la generación de ingresos y divisas, puede ser fundamental, como lo muestra la experiencia de muchos países industrializados. Por otro lado, existe una cultura productiva, tecnológica, de largo plazo asociada a la industria que tiene implicaciones fundamentales en los procesos de desarrollo económico y social.

Lamentablemente en años recientes el énfasis en lo macroeconómico y lo financiero ha reducido el interés por lo sectorial y lo productivo, y el desarrollo de la industria se ha dejado a las fuerzas del mercado, en medio de un proceso de cambio radical, desarrollo tecnológico acelerado, globalización e integración regional. La política industrial se ha abandonado.

Mi intención no es examinar aquí la problemática amplia de la globalización sino contribuir con algunas ideas a lo que considero indispensable: la reflexión sobre el estado de la industria mexicana en el nuevo contexto internacional y sobre algunas opciones estratégicas para relanzar y reorientar su desarrollo.

En el Informe de Desarrollo Humano 1988 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se constata que en 1980 México y Corea del Sur tenían un producto interno bruto (PIB) *per capita* similar, es decir 1,949 y 1,953 dólares respectivamente (a precios de 1987), y que en 1995 el PIB

---

\* Ex embajador por México en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

coreano era tres veces mayor que el mexicano: 5,663 contra 1,724 dólares. Al comparar los niveles correspondientes de avance industrial y de progreso tecnológico durante ese periodo, me convenzo más de que México tiene que plantearse con urgencia una revisión profunda de su estrategia industrial y definir una política de largo plazo, por lo menos para la próxima década.

### **Evolución de la industria manufacturera de 1985 a la fecha**

Pocos sectores de la actividad económica en México han experimentado con tanta severidad los efectos de la liberación comercial, la incorporación al Tratado de Libre Comercio (TLC) y la globalización como el sector manufacturero.

A partir de 1986, una industria protegida, con un elevado nivel de subsidios y regulaciones, una significativa participación directa e indirecta del Estado y una orientación fundamentalmente hacia el interior, se vio sujeta a un proceso drástico de apertura comercial, competencia internacional, desregulación, eliminación de incentivos fiscales y financieros, privatización y orientación al mercado. Originalmente el proceso se había planteado más gradual y selectivo, fincado en las negociaciones de ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), y en un conjunto de programas e incentivos sectoriales y regionales, pero las necesidades de la política macroeconómica y el pacto de solidaridad cambiaron drásticamente los planes.

No hay duda de que la mayor parte de estos cambios eran inevitables, frente al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y a los cambios políticos, económicos y tecnológicos que ocurrieron en el mundo, que establecieron un nuevo paradigma, una nueva tendencia internacional. México no podía aislarse de ellos.

No obstante, la experiencia mexicana ha sido distinta a la de otros países y nuestra manera de reaccionar ante la problemática nacional y el nuevo contexto internacional ha tenido características particulares. Ello se explica en parte por nuestra idiosincrasia político económica, nuestra particular vecindad geográfica —con todas las oportunidades y todos los desafíos—, pero también por las visiones y soluciones específicas que hemos ido adoptando a lo largo de los últimos diez años frente a los retos macroeconómicos y del entorno interna-

cional, incluyendo la decisión de incorporarnos al TLC.

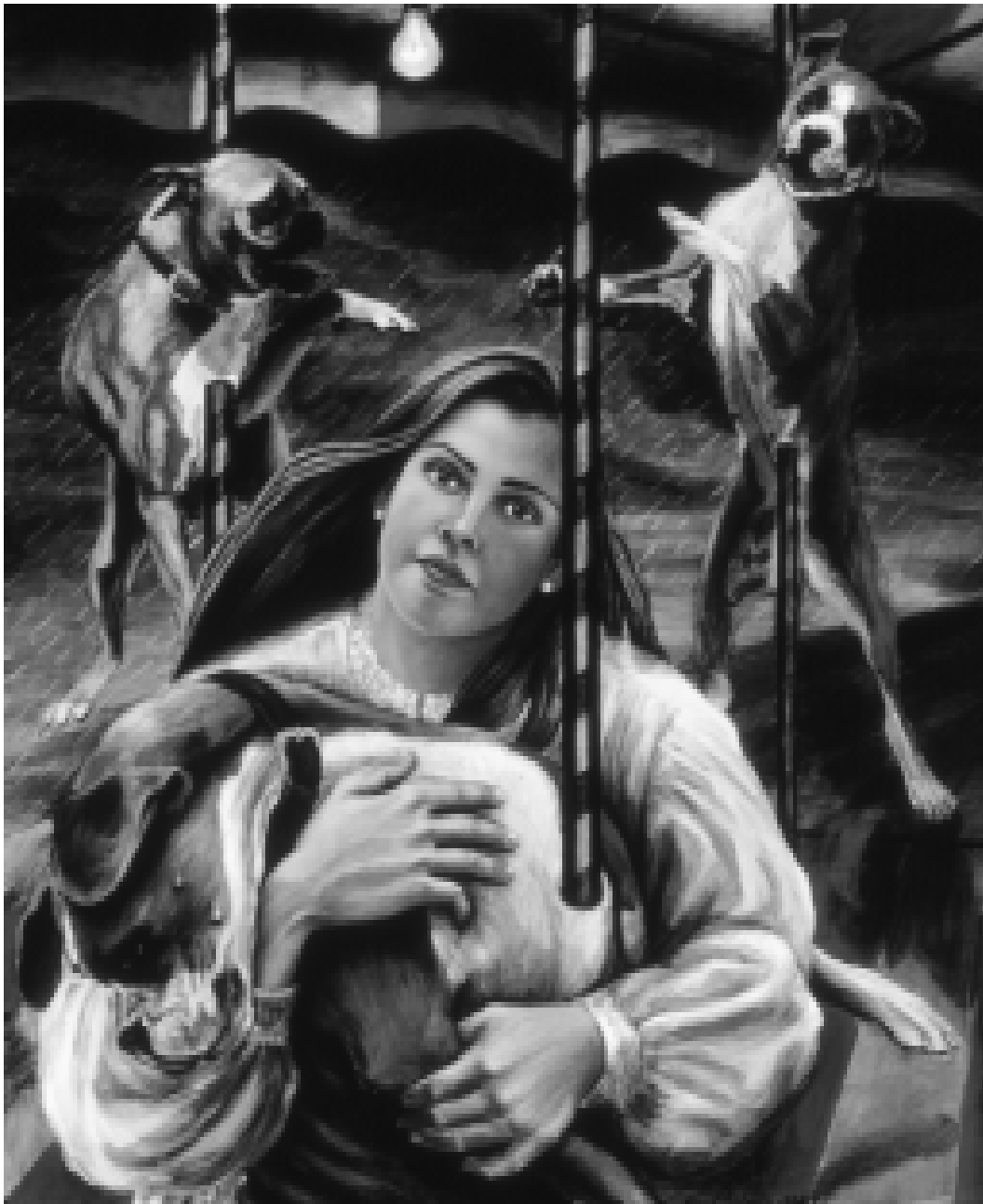
El resultado de todo este proceso ha tenido aspectos positivos, pero también problemas que es necesario analizar con objetividad. En el lado positivo se reconoce que hoy en día contamos con un sector empresarial más ágil y con mayor orientación a la competitividad y al mercado; que tenemos un sector industrial que genera un volumen creciente y significativo en las exportaciones, y que los industriales son más emprendedores e independientes de los subsidios del Estado. Los flujos de inversión extranjera directa se han incrementado en forma significativa debido también en buena medida a nuestra apertura e ingreso al TLC.

Debe observarse que durante los últimos 24 meses ocurrió una recuperación importante tras la crisis de 1995-1996, que ha permitido alcanzar altas tasas de crecimiento en la producción y las exportaciones manufactureras. Aunque cada vez más lentas debido al impacto de la crisis internacional.

No obstante, debe reconocerse que existe inconformidad de muchos empresarios, particularmente de la pequeña y mediana empresa, por el deterioro del mercado interno, por el privilegio que se ha dado a los agregados macroeconómicos frente a las ramas industriales y a las empresas, y por la ausencia de políticas y de medidas de apoyo a la reestructuración y modernización industriales a la par que avanzaba la apertura comercial y la desregulación.

¿Cuáles son los principales problemas que experimenta la industria a consecuencia de la rápida apertura, el cierre de empresas y la falta de apoyo en la transición? Un examen somero apuntaría los siguientes:

- El rezago del mercado nacional frente a las exportaciones, debido al estancamiento del ingreso *per capita* de la población desde 1981 y al crecimiento de la población.
- El rompimiento de las cadenas productivas y la desintegración nacional, tanto de las exportaciones como de los productos que se venden en el mercado interno, lo que lleva al déficit crónico de la balanza comercial y a una propensión muy fuerte a importar, en la medida que aumenta la producción (tres a uno).
- La interrupción de las tasas generales de crecimiento de la productividad, debido al choque externo y a la ausencia de un crecimiento económico sostenido.



*Carrusel, acrílico sobre tela, 92 x 73 cm, 1995.*

- Una reducción significativa de la contribución de la industria manufacturera al empleo total: que cayó continuamente entre 1970 (13.42%), 1988 (11.3%), 1992 (10.54%) y 1995 (9.26%) frente a una terciarización y un crecimiento notables de la economía informal.
- Una caída representativa en las inversiones productivas de las empresas, en concreto de las pequeñas y medianas, debido al reducido crecimiento y a la incertidumbre del mercado interno así como al escaso ahorro y financiamiento nacional disponible.
- Una reducción importante en las inversiones de las empresas en cuanto a capacitación, desarrollo tecnológico y control ambiental, ante la ausencia de un horizonte de largo plazo, la necesidad de sobrevivir y la falta de incentivos del mercado o del gobierno.
- Un mayor desequilibrio regional en el desarrollo industrial, destacándose claramente la ventaja de las regiones exportadoras del norte, frente al rezago del sur del país y de algunas zonas de incipiente desarrollo costero portuario.

- Todo ello ha redundado en un menor dinamismo del valor agregado manufacturero, que entre 1988 y 1997 prácticamente se mantuvo estancado.

Los problemas de nuestra industria no son únicos. Otros países se han enfrentado a eventos y decisiones de políticas con la misma orientación y han tenido que sufrir las consecuencias de un periodo complejo de transición. Es de esperarse también que las ventajas de la incorporación al TLC y al mercado internacional surjan con más solidez, una vez que superemos este lapso de transición y tengamos la oportunidad de un crecimiento más estable y sostenido.

No obstante, se requiere formular una nueva estrategia y una nueva política para el desarrollo industrial, ya sea que la llamemos política industrial, política tecnológica o política de competitividad. Lo importante es el contenido.

Este punto ha sido motivo de constante discusión entre el gobierno y el sector privado, que en repetidas ocasiones desde 1988 ha insistido en la necesidad de una política industrial, pero se ha enfrentado sistemáticamente con negativas y con aceptaciones renuentes de la parte gubernamental, que desembocaron en programas formales pero “sin dientes”, es decir, sin instrumentos, como el Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior (Pronamice) del periodo 1988-1994 o el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior de la presente administración. El problema fundamental de estos programas radica en que si bien los objetivos básicos parecen razonables en lo general, la mera existencia de objetivos y la suma de algunas medidas no constituye *per se* una política.

Los industriales agrupados en la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) han llegado incluso a proponer una visión estratégica del desarrollo industrial del país para el año 2020, por consultar con el sector gubernamental y el sector laboral, siguiendo algunas de las experiencias asiáticas. Pero no parecen obtener una respuesta alentadora del lado gubernamental.

Por otro lado, el proceso de eliminación de instrumentos e instituciones de fomento ha procedido a paso acelerado. Más allá de cancelar programas de fomento sectorial y de incentivos fiscales y financieros, el gobierno eliminó incluso mecanismos e instituciones que pudieron haber sido modernizados para apoyar el proceso de ajuste y el de-

sarrollo de la pequeña y mediana industrias, el desarrollo tecnológico y el suministro de información. Se eliminaron importantes programas de Nacional Financiera (Nafinsa), así como los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial, el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas o de diversos centros especializados regionales de investigación, instituciones que subsisten fortalecidas en prácticamente todos los países desarrollados.

No ha sido sino hasta muy recientemente que, ante el reclamo de un sector de empresas nacionales, se han creado algunas instituciones como la Fundación Mexicana para la Innovación y Transferencia de Tecnología (Funtec), los Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (Crece) y el Sistema de Información sobre Servicios Tecnológicos (Sistec), que buscan impulsar el desarrollo tecnológico, la realización de estudios y la adquisición de datos y servicios de consultoría especializada.

Es lamentable que en todo ello no se observe una estrategia ambiciosa que establezca prioridades y supere el horizonte sexenal. Sin embargo, no hay duda de que en los próximos años tendremos que delinear una nueva política industrial de largo plazo congruente con el nuevo contexto internacional, ya que la excesiva dependencia de las fuerzas del mercado ha mostrado sus limitaciones en casi todo el mundo, principalmente en países en desarrollo como México.

La experiencia internacional ofrece una amplia gama de modelos de política industrial, que van desde la eficiente y fuerte intervención del gobierno en Asia, hasta la ausencia de políticas públicas explícitas —como en el caso de Estados Unidos y Gran Bretaña— pero con apoyos importantes al desarrollo tecnológico, a la capacitación y a la pequeña empresa, sobre todo a nivel regional. Entre estos dos extremos se encuentran diversos esquemas en los que coexisten y se coordina en diversos grados la intervención del Estado y la participación activa del sector privado.

### **Las nuevas políticas de fomento industrial y de competitividad**

Una revisión de las experiencias recientes de países desarrollados y en desarrollo hace concluir que la política industrial y tecnológica sigue siendo una realidad y una necesidad en el mundo contemporáneo, pero que su naturaleza ha cambiado y seguirá cambiando ante los avances de la globalización y la integración regional.

La necesidad de las políticas sectoriales de desarrollo se mantiene en economías abiertas, orientadas al mercado y donde predomina el sector privado, debido a las múltiples fallas del sistema de precios y de los mercados. Pero también debido al papel que desempeñan en el progreso de las naciones algunos elementos esenciales y estratégicos de largo plazo, como el marco institucional, la infraestructura física, la educación y la tecnología, factores que el mercado no atiende apropiadamente y en donde las regiones rezagadas, aun dentro de los países industrializados, exigen particular atención.

Una política macroeconómica sana es condición necesaria para la estabilidad, pero no basta. Requiere articularse con políticas sectoriales que impulsen los factores críticos del desarrollo en cada sector y tomen en cuenta las necesidades del país y de las regiones que lo integran, así como sus ventajas comparativas existentes y posibles ventajas competitivas por desarrollarse a nivel internacional.

Ello resulta evidente en el caso de la política industrial, donde existen tendencias a la convergencia a nivel mundial, pero donde también hay mayor margen de maniobra del que se asevera con frecuencia, tanto en el marco de procesos de integración económica muy profunda como el de la Unión Europea, como en el caso mismo del Tratado de Libre Comercio y del Mercado del Cono Sur (Mercosur).

Una cuidadosa revisión del estado de las políticas de desarrollo industrial en el mundo muestra en los últimos años un progresivo cambio en cuanto a:

- Políticas de desarrollo industrial fincadas en mercados de productos y ramas industriales, hacia políticas horizontales o de fomento a la competitividad sistémica basadas en mercados de factores: fomento a la educación, la capacitación y el desarrollo tecnológico, la infraestructura física, el desarrollo institucional, etcétera.
- Cambio de énfasis de instrumentos directos (empresas estatales) a instrumentos indirectos (promoción y organización del sector privado).
- Menor apoyo para la formación de activos tangibles (inversiones, edificios, maquinaria y equipo) y más para activos intangibles (programas de capacitación y calidad total, reingeniería de procesos, sistemas complejos de control de gestión, acceso a información y servicios de consultoría, etc.). Como diría un amigo chileno,

no, énfasis en tecnologías “blandas” más que en “duras”.

Además de las políticas de desarrollo educativo, científico y tecnológico, que fomentan la competitividad, existen algunas que han sido admitidas aun en los foros más ortodoxos y han sido consagradas de alguna manera en acuerdos internacionales sobre “mejores prácticas”, como el que constituyó la Organización Mundial de Comercio. Éstas se refieren a las pequeñas y medianas empresas (PYME); el desarrollo regional y local a nivel nacional; la sustentabilidad del medio ambiente, y la generación de empleo y otros aspectos laborales relacionados con la equidad y el desarrollo social. En estas áreas todos los países, inclusive los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), admiten y recomiendan tener políticas apropiadas para el sector industrial.

En los últimos años, sin embargo, el debate sobre la política y la práctica de los países parece estar cambiando. Las limitaciones del mercado son reconocidas con más frecuencia en la discusión nacional y en los foros internacionales. Al mismo tiempo la experiencia ha mostrado que junto con las políticas horizontales han sobrevivido y se siguen justificando medidas de intervención selectiva, ya sea para la asistencia en los procesos de reconversión sectorial y empresarial en el marco de procesos de ajuste macroeconómico, o para la promoción y la creación de ventajas competitivas o dinámicas.

Las políticas específicas para la reconversión han buscado minimizar los costos de los procesos de ajuste y superar tres problemas básicos:

- La falta de sincronización entre las medidas de liberación comercial e integración regional con el desarrollo de los factores sistémicos de la competitividad.
- Los problemas de coordinación entre los diferentes agentes económicos al tomar decisiones de cambio macroeconómico.
- El impacto regional de los procesos de apertura comercial, desregulación y privatización, y la relocalización geográfica de los recursos productivos móviles, como consecuencia de los ajustes macroeconómicos, incluyendo las migraciones.

Las experiencias japonesa y europea en la reconversión y en la salida de sectores de importancia estratégica para el empleo y la actividad eco-

nómica regional han sido muy relevantes. Aunque cada vez desempeñan un papel de menor importancia, éste ha sido clave, sobre todo en el contexto de la integración europea. Lamentablemente en el caso de América Latina los apoyos a la reconversión han sido desechados o truncados atendiendo a argumentos como alto costo y “distorsiones indeseables del mercado”. México es un claro ejemplo de ello: con la apertura drástica de 1987 y 1988 se cancelaron todos los programas sectoriales de reconversión en vigor o planeados para acompañar a la liberación gradual, negociada en el GATT. La incorporación al TLC ni siquiera los previó.

La intervención selectiva para generar ventajas competitivas constituye un elemento fundamental de las políticas de desarrollo de los países desarrollados y emergentes de Asia. Aunque en Estados Unidos, Japón y los países europeos se habla cada vez menos de la selección de sectores “ganadores”, en la práctica las políticas de fomento selectivo a sectores y empresas estratégicas continúan por la vía financiera y sobre todo por la vía tecnológica, sea aludiendo a:

- Razones de seguridad nacional (militar, espacial, de transporte, energética y ambiental).
- La necesidad de mantener la competitividad internacional de sectores de excelencia nacional o de impacto estratégico (industria automotriz, bienes de capital y semiconductores).
- El fomento a sectores y empresas de tecnología de punta en la esfera de las telecomunicaciones y la informática, la biotecnología y los nuevos materiales.

Las argumentaciones para apoyar estas políticas provienen en parte de la creencia de que las fallas del mercado afectan con diversa intensidad a los distintos sectores industriales. Al mismo tiempo, cada vez más se reconoce que las ventajas en el contexto internacional no residen en la dotación estática de factores de un país, sino en la capacidad y en la habilidad de sus empresarios para instalar determinadas industrias estratégicas y alcanzar las escalas más convenientes con el apoyo de sus gobiernos, mediante subsidios a la inversión, a la capacitación, a la exportación y sobre todo al desarrollo tecnológico.

Las políticas públicas industriales y comerciales dirigidas a los sectores de punta adquieren así un carácter estratégico, puesto que permiten apropiarse de los beneficios monopólicos o extraordinarios

que generan las innovaciones. La pregunta crucial es si se puede o no influir en el comportamiento tradicionalmente conservador y rentístico de los grandes grupos empresariales e inducir a una exigua élite económica a tomar riesgos de largo plazo.

La experiencia de otros países señala que sí, pero que ello depende de que el entorno cultural y macroeconómico impulse la competitividad sistemática. Se plantea así la interdependencia y la necesidad de congruencia y sincronización entre la política macro, la política sectorial y las acciones microeconómicas.

### **El desarrollo regional y local en los nuevos procesos de industrialización**

La política de desarrollo regional constituye en casi todos los países del mundo una vía elemental no sólo para propiciar una mayor equidad y cohesión nacional sino también como eje de la planeación y la administración territorial, que permite potenciar las ventajas comparativas reveladas y crear ventajas dinámicas para el desarrollo económico y social del país.

En el contexto de la Unión Europea, la política regional no sólo hizo y seguirá haciendo posible la integración y cohesión de países con niveles de desarrollo dispares, nivelando el terreno del juego, sino además constituye un elemento fundamental para promover el cambio estructural y hacer frente a los efectos de la liberación y de regulación dentro de los países, entre los países integrantes de la Unión Europea y entre esa región y el resto del mundo. En 1994, las transferencias entre los países de la unión representaron 4% del PIB de los países más ricos, que se convirtieron en 9% del PIB de los menos desarrollados (España, Portugal, Irlanda y Grecia).

En México las políticas para el desarrollo regional se han enunciado con diversos grados de precisión y urgencia a lo largo de las últimas tres décadas pero, desafortunadamente, por lo general han pasado a segundo término frente a objetivos de crecimiento acelerado y estabilidad macroeconómica, éstos frecuentemente de corto plazo.

Durante los años cincuenta y sesenta, la política de desarrollo regional, impulsada por una fuerte inversión del Estado en infraestructura y en la industria pesada, se enfocó a crear algunos polos estratégicos en el centro y el norte del país. Los años setenta fortalecieron esas políticas mediante



*Sin título*, acrílico sobre tela, 137 x 190 cm, 1997.

un esquema de estímulos fiscales y financieros a la industrialización sustitutiva de importaciones que buscó contrarrestar el magnetismo concentrador de la ciudad de México y sus valles aledaños, de Monterrey y de Guadalajara.

Fueron las expectativas de ingresos petroleros extraordinarios el factor que impulsó la política más ambiciosa de desarrollo regional de México en la segunda mitad de los años setenta, mediante inver-

sión pública estratégica en infraestructura portuaria, urbana e industrial, así como por la inversión petrolera, energética y petroquímica del Estado y un programa muy generoso de subsidios al sector privado. Dentro de esta perspectiva no sólo Altamira en Tamaulipas y Lázaro Cárdenas en Michoacán constituirían nuevos polos de desarrollo nacional, sino también Coatzacoalcos y Salina Cruz en el sureste.

La crisis de 1985 y en particular los programas de estabilización de 1987 para combatir la hiperinflación, redujeron bruscamente la protección industrial tradicional y condujeron a eliminar los incentivos a la inversión y el empleo, incluyendo los que se venían otorgando a la descentralización industrial y el desarrollo regional. Más grave aún: muchas de las inversiones en infraestructura regional quedaron inconclusas, y se detuvieron, cancelaron o nacieron muertos algunos proyectos de inversión productiva de naturaleza estratégica regional y efecto multiplicador de largo alcance, específicamente en la industria petroquímica y metalmeccánica. Desde entonces ha sido sobre todo la política social, en un contexto de inversión pública muy disminuido y privatizado, la principal política de ajuste regional. En pocas palabras, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y ahora el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) han constituido los instrumentos fundamentales, no la inversión en infraestructura física ni los apoyos al fomento de la inversión productiva.

Es cierto que con la apertura y el TLC existen poderosas determinantes de la inversión privada y en particular de la inversión productiva, que hacen poco eficiente y poco aconsejable concentrar grandes recursos en estímulos fiscales y financieros, que tendrían en todo caso un efecto sólo marginal sobre la localización regional de la inversión.

En cambio, la experiencia de numerosos países desarrollados y emergentes muestra que la inversión en infraestructura física y social, los apoyos selectivos a la inversión estratégica, la descentralización del gasto y el fortalecimiento de las instituciones y las capacidades locales de gobierno a nivel regional y local, pueden constituir, junto con programas integrales de apoyo a la pequeña y mediana empresas, factores inductores de un desarrollo regional más equilibrado, particularmente cuando se articulan dentro de programas y estrategias amplias de desarrollo a largo plazo. Ello debe considerarse no sólo en el caso de la industria sino también del turismo y otros sectores de impacto regional que pueden constituir una salida para regiones de menor desarrollo, en concreto para los estados del sur.

Chiapas, Oaxaca y Guerrero en lo particular requieren de un programa urgente de desarrollo económico regional de gran alcance y largo plazo, en virtud del rezago en que se encuentran tras varios siglos de marginación. Pero otras regiones del país

demandan una estrategia específica de desarrollo, no sólo por razones de equidad y búsqueda de cohesión nacional si no también por su potencial de producción competitiva en el contexto del TLC, de otros acuerdos regionales de comercio e inversiones y de la globalización.

Ello puede efectuarse ya sea por medio de planes y programas de desarrollo regional y administración del territorio; la creación de comisiones, corporaciones o asociaciones mixtas de desarrollo regional (Escocia y Gales del Sur en Gran Bretaña; Emilia-Romaña, Modena, y Génova en Italia; Amazonia y Nordeste en Brasil; Provincias Atlánticas en Colombia), o con una combinación coordinada de medidas nacionales y regionales, públicas y privadas.

Estamos ante una revaloración del papel de las políticas locales y regionales a nivel nacional en el contexto de las tendencias a la descentralización, favorecidas por el cambio tecnológico.

En la medida en que las regiones ganan importancia como actores en la movilización de recursos, se hace necesario replantear la política de desarrollo regional y sus respectivos regímenes regulatorios y de incentivos financieros y fiscales. Éstos han sido administrados con efectos frecuentemente precarios e incluso contraproducentes en el pasado, y ahora deben ponerse al servicio de una capacidad competitiva sostenible.

Gran parte de la actividad económica pública, tanto en países desarrollados como en aquellos en desarrollo, tiene lugar hoy en día a nivel estatal y local (o municipal), lo cual facilita la atracción de actividad económica, la generación y sustitución de fuentes de empleo, y la capacidad de adaptación a cambios en la demanda y en la tecnología.

En muchos países desarrollados en donde no se habla de política industrial —como Estados Unidos y Gran Bretaña— los incentivos estatales y locales para atraer inversiones industriales, principalmente de alta tecnología y con elevados efectos multiplicadores regionales sobre el empleo, han sustituido a las medidas nacionales. Por su propia naturaleza, esos incentivos han estado hasta ahora fuera de las discusiones y negociaciones internacionales. Ellas se refieren no sólo a disponibilidad de terrenos e infraestructura gratuitos sino también a entrenamiento gratuito o subsidiado, acceso a tecnología e incentivos fiscales, e incluso al uso del poder de compra estatal con programas como Buy Californian o Buy Texan en Estados Unidos.



En México, desde los años cincuenta los estados de la federación han tratado de realizar una actividad de fomento industrial, misma que llegó a provocar una competencia fiscal ruinosa en los años sesenta. La creciente coordinación fiscal entre la federación y los estados, y el surgimiento, a fines de los años setenta, de esquemas más neutros, apoyados en instrumentos menos discrecionales y enmarcados en estrategias regionales y nacionales, terminaron con esa competencia desleal. La eliminación de los esquemas federales en 1988 y su satanización a partir de entonces, ha causado en los últimos cuatro años la reaparición tímida y silenciosa de algunos estímulos estatales y locales. Sería fundamental revisar esta situación a la brevedad posible, con el fin de que dichos estímulos puedan jugar un papel efectivo, pero en un marco de coordinación que evite los errores y excesos del pasado.

De la misma manera, habría que revisar las experiencias pasadas que prohibían crear nuevas empresas en la zona metropolitana de la ciudad de México y otras grandes metrópolis. En muchos países se ha visto que estas estrategias deben matizarse.

Se ha comenzado a advertir la necesidad de que las industrias aprendan a vivir con las ciudades, y éstas a su vez con la industria. La actividad manufacturera en centros urbanos merece atención especial, dada su magnitud e implicaciones sobre el empleo, la creciente dependencia de nuevas actividades manufactureras del acceso a servicios y tecnologías complejas disponibles en las localidades, y la viabilidad que existe hoy de sustituir tecnologías en uso por otras más limpias en los procesos de producción, distribución y transporte.

### **Nuevas tendencias en el fomento de la pequeña y mediana industria**

Las políticas especiales dirigidas a las pequeñas y medianas empresas (PyME) ocupan un lugar clave en la esfera industrial, en virtud de que estas unidades enfrentan fallas de mercado mucho más acentuadas que las grandes compañías.

El renovado interés en este sector y su papel en el desarrollo económico y social se debe primero a su peso en la economía y en el empleo a niveles nacional y regional, con sus consiguientes implicaciones políticas y sociales, pero también debido a la evidencia creciente de que las PyME pueden llegar a ser fuentes de innovación y eficientes competidoras en el mercado internacional

si operan dentro de redes que estimulen la especialización industrial y complementariedades recíprocas en sus funciones productivas, comerciales y tecnológicas.

Una apertura demasiado rápida de una economía tradicional puede generar riesgos y tener un impacto negativo sobre la pequeña empresa, como pudo suceder en algunos países europeos. Sin embargo, el problema se agudiza cuando, como sucedió en México, el proceso no se acompañó de un programa efectivo de apoyos para la reconversión y la competitividad sistémica. En contraposición, esos riesgos y desafíos se pueden superar e incluso convertir en oportunidades si se incorporan con creatividad y eficacia en esquemas de integración regional y se promueven acciones positivas que permitan a las PyME reorganizar su actividad y competir en el mercado internacional.

El concepto "pequeñas empresas" es en realidad demasiado ambiguo. Si lo disgregamos incluye:

- Empresas urbanas y rurales familiares de subsistencia.
- Pequeños productores independientes que operan de manera aislada para satisfacer un mercado local específico.
- Subcontratistas o proveedoras de empresas mayores.
- Firmas especializadas que operan dentro de redes de complementariedad.
- Empresas medianas que atienden nichos específicos de los mercados nacionales o internacionales.

Cada una de estas categorías exige tratamientos diferentes, sobre todo si operan en la economía informal. En el pasado existía el convencimiento de que estas empresas eran ineficientes por definición, ya que no poseían economías de escala ni sofisticación gerencial y tecnológica, aunque eran importantes por su impacto en el empleo y el desarrollo regional, lo cual condujo a programas para compensar por la vía del subsidio sus deficiencias, ayudarlas a sobrevivir y, en el mejor de los casos, fortalecer su crecimiento.

La experiencia de las dos últimas décadas ha demostrado que las economías de escala, si bien son importantes, no son *per se* eficientes si el mayor tamaño involucra costos organizacionales mayores. Por otro lado, se ha observado que en condiciones de demanda inestable, diferenciada y de rá-

vido cambio tecnológico, las pequeñas empresas, por ser más flexibles, pueden ser más competitivas que las empresas de producción masiva, cuyos activos son rígidos y altos sus costos burocráticos.

Además, experiencias muy variadas en Europa, sobre todo en Italia y Alemania, y en algunos países asiáticos han mostrado que la aglomeración territorial de las empresas puede ser muy favorable si se basa en la especialización entre empresas y en una red de complementariedades y apoyo recíprocos.

Los famosos “distritos industriales” del norte de Italia en la industria alimentaria, del vestido, del calzado y del mueble, y también de fabricación de motocicletas y maquinarias diversas, han mostrado que las PyME pueden ser eficientes en un contexto de integración regional y creciente globalización.

Con una orientación apropiada de política concertada —pública y privada— las PyME pueden desempeñar el doble papel de promotoras del desarrollo económico y al mismo tiempo de la estabilidad social a un nivel local y regional muy concreto, por los caminos siguientes:

- Favorecer el autoempleo, principalmente entre jóvenes y mujeres.
- Mejorar la productividad y la calidad de la producción de las micro y pequeñas empresas orientadas a los mercados locales.
- Generar redes de empresas especializadas que constituyan enlaces entre las economías locales y regionales con las nacionales, así como con las economías internacionales.
- Contribuir a la generación de empleo, pero también de nuevas actividades económicas.
- Promover un clima estimulante para la innovación empresarial, organizacional y tecnológica.
- Fortalecer un sistema económico y social que sea capaz de aprovechar las ventajas de la integración regional dentro de un esquema abierto y competitivo.

Sin embargo, la experiencia reciente muestra también que la pequeña empresa será eficiente sólo si el entorno económico y social también lo es, particularmente al nivel regional y local donde opera. En este contexto se requiere poner atención no sólo en la eficiencia de la estructura administrativa gubernamental sino también en la “governabilidad” o “governación”, esto es: en el conjunto de elementos, estructuras y reglas públicas, privadas, inter-

mediarias, asociativas, laborales que dan forma a la sociedad local en que operan las pequeñas empresas. También es necesario asegurar que los sistemas bancarios, educativos y de innovación coadyuven de manera positiva junto con la infraestructura física y los servicios públicos a una operación favorable y competitiva.

La tarea puede parecer muy difícil, pero a la larga es posible que sea más realista y duradera. Hemos invertido mucho tiempo y esfuerzo en sucesivas soluciones mágicas para el desarrollo de las PyME. La realidad parece ser más compleja. Ello no debe impedir, sin embargo, que siguiendo algunas experiencias exitosas dentro de los tres países de América del Norte y de otras regiones en proceso de integración, emprendamos programas y acciones selectivas para apoyar a las pequeñas y medianas empresas, concretamente a nivel regional y local. Quisiera proponer dos distintos tipos de acciones:

- Acciones dirigidas a promover las PyME privadas en general.
- Acciones específicas sectoriales y regionales, encaminadas a promover condiciones sectoriales y sociedades y redes de cooperación entre empresas que permitan aumentar la productividad y la calidad de su producción y elevar sus niveles tecnológicos, de recursos humanos, organización, etcétera.

En el primer grupo de acciones podemos incluir:

- El reforzamiento de la infraestructura física local.
- El acceso a formación vocacional y empresarial.
- El suministro de servicios a las empresas del sector informal para inducir las a la formalidad, incluyendo la simplificación de leyes y procedimientos y la reducción de costos administrativos.
- La promoción efectiva de la subcontratación y vinculación de las pequeñas empresas con las grandes —nacionales y extranjeras— y las maquiladoras de exportación.
- El suministro de información y asistencia para la creación y expansión de empresas y para el acceso efectivo a créditos y garantías.
- Finalmente, disposiciones fiscales y financieras que incentiven la inversión y la innovación, sobre todo por el lado de la demanda.



*Venus recreándose con el amor y la T.V.*, fotograbado, aguafuerte y aguainta, 46 x 62 cm, 1995.

En el segundo grupo se incluirían políticas y acciones dirigidas a, entre otros aspectos:

- La promoción de productos locales en mercados del North American Free Trade Agreement (NAFTA) e internacionales; por ejemplo, vía consorcios de exportación.
- El acceso a capacitación específica sectorial.
- El impulso a redes y centros de servicio comunes específicos para el sector.
- La orientación temporal en materia gerencial.
- El acceso al crédito y a garantías de mediano y largo plazos por medio de la banca privada y de la banca de fomento (como Nacional Financiera, —Nafinsa— en el caso de México).
- La construcción de infraestructura especializada y de calidad.

- La promoción de inversiones extranjeras y coinversiones en actividades innovadoras y complementarias.
- El acceso a información, consultorías y servicios técnicos de apoyo mediante centros regionales, universidades, parques industriales e intermediarios especializados que promuevan la innovación.
- El estímulo a la cooperación internacional, por medio de redes institucionales y el intercambio de experiencias sobre prácticas exitosas.

Los estudios recientes y la experiencia de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), del Banco Mundial y de la OCDE confirman que todos los países tienen programas de fomento a la pequeña y mediana industrias, en

concreto para apoyarla en su modernización, innovación e incorporación a la globalidad y que, en particular, los nuevos marcos regionales, como el de la Unión Europea, han propiciado programas muy importantes de cooperación que hacen posible apoyar a las regiones más rezagadas y al mismo tiempo dan gran flexibilidad para que los distintos países, regiones y ciudades adopten esquemas ajustados a sus necesidades. Ante este panorama, debemos establecer a la brevedad posible un programa nacional para las PyME cuando menos equivalente a los de Estados Unidos y Canadá, Italia, Corea del Sur y Malasia. Ello implica ciertos subsidios presupuestales a sectores y regiones atrasados con potencial de desarrollo que impulse su modernización y su desarrollo sustentable, pero también implica apoyos selectivos a pequeñas y medianas empresas articuladoras, para reconstruir cadenas productivas, y a pequeñas empresas innovadoras. Nafinsa puede jugar un papel clave en la puesta en marcha de un nuevo esquema, como lo hizo durante los años setenta y ochenta.

Al mismo tiempo, es necesario promover esquemas de cooperación para nivelar el terreno del juego entre PyME mexicanas y de Estados Unidos y Canadá, en el contexto del TLC.

### **La necesidad de una política de desarrollo industrial de largo plazo**

México puede tener un futuro industrial prometedor, pero hay que empezar a repensarlo y a redefinirlo ya, aprovechando la relativa estabilidad macroeconómica que hemos logrado y la transición democrática. Llegó el momento de formular una nueva visión y estrategia industrial de largo plazo que nos lleve cuando menos a la primera década del próximo milenio.

Ello requiere la participación de todos los sectores y la creación o reestructuración de los instrumentos necesarios. No bastan los planes y no se puede ni se debe intentar reconstruir el pasado. Hay que 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.

Ello requiere, además, equilibrar el desarrollo industrial regionalmente, descentralizar, pero sobre todo alentar iniciativas y consensos en los diversos estados de la república y en sus principales ciudades, que permitan aprovechar las ventajas compa-

rativas ya existentes y generar, mediante algunas inversiones estratégicas, nuevas ventajas dinámicas. Algunos estados de la república lo intentan ya. Hay que consolidar esos esfuerzos con apoyo del gobierno federal, de la banca y de los inversionistas locales, nacionales y extranjeros. Pero hay que ir más allá, con una nueva visión estratégica de la administración de todo el territorio nacional, vinculada a la nueva geoeconomía mundial y a nuestra participación en el TLC.

Nuestro país tiene ventajas importantes comparativas en el nuevo contexto internacional: clima y recursos naturales, una posición geográfica estratégica, una población medianamente educada, una estructura y una cultura industrial significativa e incluso relativa tranquilidad social, habida cuenta de las actuales incertidumbres derivadas de la crisis financiera internacional y de nuestra propia transición política.

Pero requiere dar más valor agregado a su producción agropecuaria y a otros recursos naturales como el petróleo, consolidar sectores de excelencia regional y nacional e impulsar áreas industriales y de servicios estratégicas para el empleo y la generación de divisas, todo ello con una estrategia sostenida de largo plazo. La reconstrucción de cadenas productivas y el fortalecimiento de las articulaciones intersectoriales en un marco de competitividad e innovación son cruciales para aumentar el deteriorado contenido nacional de nuestra producción.

También requiere fortalecer la infraestructura física de comunicaciones y transportes con proyectos de gran visión, específicamente en las regiones más rezagadas y prometedoras de México como los estados del Sur —pero sin olvidar la importancia que podrían tener la creación y el reforzamiento de corredores industriales para la exportación hacia el norte y hacia los puertos más estratégicos del país, incluyendo el Istmo de Tehuantepec.

Cuestión fundamental para el futuro del país —pero ciertamente para el sector industrial— es el abastecimiento y uso racional del agua y la energía. La escasez de agua es muy grave en el caso de México. Nuestra cuota por habitante ya es menor que la de Egipto y amenaza deteriorarse más en función del cambio climático y el crecimiento de la población. El caso de la energía presenta un reto distinto. En principio tenemos petróleo y gas en abundancia, pero nuestros consumos son dispendiosos, tenemos fuertes rezagos en la inversión y descansamos excesivamente en fuentes fósiles y

---

procesos contaminantes. Es importante empezar a examinar con perspectiva de largo plazo la mezcla de opciones energéticas por promover para satisfacer las necesidades del país y de la industria, atendiendo a los costos de las diversas fuentes, a las tecnologías previsibles y a sus impactos ambientales.

Pero las soluciones de infraestructura no pueden estar sólo en grandes obras de acero y concreto. Requieren la ampliación y la consolidación de la infraestructura institucional que permita impulsar una nueva industrialización y facilite su competitividad sistémica y la creación de ventajas competitivas dinámicas, mediante la educación, la capacitación, el desarrollo tecnológico y la formación de empresarios y empresas líderes en el nuevo contexto internacional.

Las políticas de educación, capacitación y desarrollo tecnológico exigen atención especial en el contexto de la estrategia industrial. En los países de desarrollo industrial exitoso han constituido un factor fundamental explicativo de las altas tasas de crecimiento sostenido, competitividad, innovación y exportación de manufacturas. En la era del conocimiento su importancia será crucial. Ello requiere una creciente y efectiva asignación de recursos públicos, pero también una sustantiva contribución del sector privado, tanto en el financiamiento como en el activo papel del empresario como promotor y demandante de los servicios correspondientes.

Todo ello hace necesaria una nueva política industrial, pero también una nueva forma de formularla, llevarla a cabo y darle seguimiento efectivo. Las nuevas condiciones de la sociedad mexicana ya no admiten, como en el pasado, políticas industriales autoritarias. Mas allá de su dimensión técnica industrial, el éxito de una política industrial dependerá tanto de una adecuada estrategia de formulación e instrumentación, como de la satisfacción de una amplia gama de imperativos políticos. La consulta y concertación entre los sectores se convierten en premisas fundamentales para establecer estrategias consensadas de largo plazo y lograr compromisos y resultados efectivos.

Pero el modelo concertador seguido a la fecha tiene que revisarse, buscando transitar de un mecanismo de control a uno de promoción, consulta y coordinación; de una estrategia de consenso macroeconómico y estabilidad, a una que incorpore el crecimiento productivo, la modernización integral, la generación de ventajas comparativas, la

innovación y la atención a sectores y regiones rezagadas, pero con potencial de empleo y exportaciones.

Ello exige también modificar las estructuras institucionales del gobierno, el sector privado, las universidades, los sindicatos y la sociedad civil, tanto a nivel federal, como estatal y local.

Aprovechando las experiencias exitosas de algunos países europeos y asiáticos, debería revisarse la estructura de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, incorporando elementos de apoyo a la capacitación, el desarrollo tecnológico y sobre todo fortaleciendo la capacidad de liderazgo técnico y prospectivo para alimentar un sistema permanente de estudio, evaluación, consulta y formulación de política industrial. Habiendo perdido los instrumentos correspondientes al periodo de sustitución de importaciones, tiene que hacerse de nuevas herramientas de fomento, regulación e incluso de protección selectiva como las que utilizan nuestros competidores en el actual contexto internacional.

La identificación y la puesta en marcha de instrumentos apropiados son elementos clave. En esta nueva etapa sería importante concentrarse más en los apoyos institucionales horizontales en el área de capacitación, información, tecnología, desarrollo empresarial, etc., poniendo especial énfasis en aquellos que promueven la productividad, la competitividad y la innovación en la pequeña empresa.

No obstante, como lo muestra la experiencia de otros países, ello no basta. Si pretendemos contar con una industria mediana y grande de capital nacional, que compita en el TLC y globalmente, habría que revisar y fortalecer el aparato gubernamental y mixto de apoyo al sector industrial. No es posible fomentar el desarrollo industrial sin una banca de desarrollo (Nafinsa) funcional y sin una serie de instituciones eficientes que, además de apoyar la competitividad sistémica, estimulen los proyectos industriales audaces, refuercen a las industrias de excelencia y subsidien los proyectos de tecnología de punta. La política fiscal juega también un papel elemental en la creación de un horizonte de innovación de largo plazo y no debe descartarse como un instrumento de fomento industrial, junto con el financiamiento. Lo importante es su uso selectivo y condicionado a la realización de proyectos, que en un plazo perentorio se ajusten a las reglas del mercado y sean razonablemente autofi-

nanciables. Corresponde al Estado, junto con los empresarios mismos, vigilar que así suceda.

El desafío del cambio institucional es igualmente crucial para los otros sectores y, en particular, para el empresario y el sector privado en su conjunto. Sin una banca que preste y sepa prestar; sin asociaciones industriales fuertes, visionarias y participativas, con capacidad de servicio efectivo a sus agremiados (más allá del cabildeo), y sin un empresariado con suficiencia de análisis, de prospectiva y diálogo, dispuesto a afrontar riesgos en el nuevo contexto nacional, de integración regional y de globalización, no será posible emprender un nuevo proyecto nacional en materia industrial.

Es cierto que los retos son formidables para México. Por un lado, las restricciones políticas y financieras son enormes. Otorgar de nuevo importancia a la política industrial y a la infraestructura requiere grandes recursos, que resulta difícil aportar en el momento actual, cuando la economía lleva dos décadas de estancamiento, la captación fiscal está debilitada y mantenemos una política de gasto muy conservadora. Por otro lado, la elevada propensión a importar, después de diez años de desintegración industrial, constituye un serio límite al crecimiento del PIB, aunque al mismo tiempo se convierte en un desafío y un objetivo macro de la política industrial. Por ejemplo, el crecimiento de la población continúa y, por ende, también crece la necesidad de crear cuando menos un millón adicional de empleos al año. Por si fuera poco, la crisis financiera global arrecia y establece en corto plazo un clima poco propicio para el desarrollo y la inversión productiva.

No obstante, más vale comenzar a actuar en éste y en otros frentes, antes de que el destino nos alcance.▲

## Bibliografía

- BEKERMAN, Marta y Pablo Sirlin. "Política industrial y estabilización, apertura e integración económica", en *Comercio Exterior*; Bancomext México, julio de 1998, pp.517-527.
- BIANCHI, Patrizio. *Industrial policies and economic integration*, Routledge, Nueva York, 1998.
- Bianchi, PATRIZIO Y NILLER Lee. *Policies for small and medium enterprises*, en prensa, 1998.
- CLAVIJO, Fernando y José Casar (comp.). *La industria mexicana en el mercado mundial, elementos para una política industrial*, (Lecturas de El trimestre económico), Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp.80-81.
- COATES, Joseph. "Long term technological trends and their implications for management", en *International Journal*

- of Technology Management*, Inderscience Enterprise, vol.14, núms. de 6-8, 1997.
- DUSSEL Petters, Enrique. *La economía de la polarización. Teorías y evolución del cambio estructural de las manufacturas mexicanas, (1988-1996)*, JUS/UNAM, México, 1997.
- GONZÁLEZ, Pedro Javier. "La política industrial en la era de la globalización", en *Comercio Exterior*; Bancomext ,México, julio de 1998, pp.528-537.
- IBARRA, David. "Globalización, moneda y finanzas", en *El Mercado de Valores*, Nafinsa, México, mayo de 1998, pp.3-16.
- KIM, Linsu. *Imitation to innovation. The dynamics of Korea's technological learning*, Harvard Business School Press, Boston, 1997.
- LAWRENCE, Robert. *Regulation, multilateralism and deeper integration*, Brookings Institution, Nueva York,1996.
- LÓPEZ Villafañe, Víctor. "El impacto de la integración económica sobre el desarrollo: el este de Asia, Norteamérica y México", en Gutiérrez Garza, Estela (coord.) *El debate nacional*, Universidad Autónoma de Nuevo León/Diana, 1997.
- MARÍA Y CAMPOS, Mauricio de. "El sur de México. Necesidad de una política de desarrollo regional", en *El Mercado de Valores*, Nafinsa, México, agosto de 1998, pp.23-33.
- "Los retos del desarrollo tecnológico de México en el nuevo marco global", documento presentado en el X Simposio del ADIAT, Mérida, junio de 1998.
- MARÍA Y CAMPOS, Mauricio de y Francisco Sercovitch. "Hacia una nueva visión de la política de desarrollo industrial y competitividad", en *El Mercado de Valores*, México, Nafinsa, México, enero de 1998.
- Ministry of Economic Affairs. *White book for small and medium enterprises in Taiwan*, RoC, 1994.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. *Desarrollo regional y política estructural en México*, OCDE, París, 1998.
- National systems for financing innovation*, OCDE, París, 1995.
- Technology, Productivity and Job Creation, best policy practices*, OCDE, 1998.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL, ONUDI. *Informe Mundial 1997. Financiación de inversiones industriales*, Fondo de Cultura Económica, México,1997.
- *Principios para la promoción de agrupaciones de redes de PyMES (pequeñas y medianas empresas)*, Viena, 1995.
- *Sistemas de apoyo a las PyMES en los países en desarrollo*, Viena, 1996.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secofi. *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1983-1988*, Secofi, México, 1983.
- *Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior, 1990-1994*, Secofi, México,1990.
- *Programa Nacional de Política Industrial y Comercio Exterior, 1996-2000*, Secofi, México, 1996.
- SOLANA, Fernando. "Liderazgo industrial para el México del tercer milenio", discurso pronunciado en la conferencia organizada por la Confederación de Cámaras Industriales sobre el tema, mimeo, Puerto Vallarta, 1997.
- SOLLEIRO, José Luis y Rosario Castañón. "Política industrial y tecnológica para las pequeñas y medianas empresas", en *Comercio Exterior*; Bancomext, México, julio de 1998, pp.582-594.
- Unión Europea, *Informe de Cohesión*, Bruselas, 1996.
- WAISSBLUTH, Mario. "El financiamiento gubernamental a la innovación", en *Comercio Exterior*; Bancomext, México, julio de 1998, pp. 547-561.