

POLÍTICA INDUSTRIAL PARA EL SIGLO XXI

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA*

“Estudiar el pasado, para aprender el futuro”, sugiere el proverbio japonés. Una historia exitosa de desarrollo industrial fue protagonizada por México durante casi medio siglo: el producto interno bruto manufacturero creció a una robusta tasa del 6.7% anual entre 1934 y 1982, presentando un incremento acumulado de 2 105% durante ese lapso. Este desarrollo espectacular no fue obra del simple accionar de la mano invisible del mercado, sino producto de una estrategia de industrialización liderada por el Estado a través de múltiples instrumentos de política económica.

En primer lugar, políticas de fomento económico general que incluyeron: formación de recursos humanos, construcción de infraestructura, integración de un sistema financiero funcional mediante la creación de la banca nacional de desarrollo y la regulación y supervisión del sistema de banca comercial; desarrollo de un sector energético vinculado a las prioridades de industrialización; y, desde luego, creación del marco legislativo e institucional indispensable para regular el sano funcionamiento de los mercados. En segundo lugar, políticas de fomento sectorial para impulsar el desarrollo de sectores y ramas productivas consideradas prioritarias, mediante paquetes de instrumentos promocionales que incluyeron: regulación del comercio exterior, otorgamiento de créditos preferenciales a las actividades prioritarias (a través de la banca nacional de desarrollo, o de la banca comercial mediante cajones de asignación selectiva de créditos con tasas de interés preferenciales fijadas por el Banco de México); subsidios y estímulos a industrias nuevas y necesarias, exenciones fiscales a industrias exportadoras y a inversiones elegibles; sistema de compras de gobierno favorable a la industria mexicana; y asociación gobierno-empresarios, con capital de riesgo, en proyectos industriales específicos. En tercer lugar, políticas de regu-

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

lación de la inversión extranjera directa para subordinarla a los intereses nacionales de industrialización, orientándola hacia ramas no reservadas exclusivamente al capital nacional, y hacia ramas donde sólo podía acceder en asociación con capital nacional, así como para asegurar la transferencia de tecnología hacia empresas nacionales. En cuarto lugar —último en orden, pero no en importancia—, políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) activas prudentemente manejadas (con excepción de los años setenta y primeros ochenta, cuando se perdió la mesura en las políticas cambiaria y fiscal, como veremos adelante), orientadas al crecimiento sostenido del PIB y del empleo.

Ahora bien, los instrumentos sectoriales de política industrial fueron integrados en una estrategia económica de largo plazo cuyo objetivo fundamental fue lograr la industrialización de México a través de la sustitución de importaciones, comenzando por la producción interna de bienes de consumo no duradero, prosiguiendo con la sustitución de importaciones en bienes de consumo duradero y con la producción interna de bienes de capital. Con esta estrategia económica, el producto interno bruto de la economía mexicana en su conjunto, cabe recordarlo, creció 15.9 veces entre 1934 y 1982, a una tasa media del 6.1% anual.

Mientras tanto, del otro lado del planeta, Japón asombraba a la humanidad con su “milagro económico”, o salto espectacular al desarrollo (véase R. Quintero Romo, “Japón: del subdesarrollo al superdesarrollo”, en J.L. Calva [coord.], *Modelos de crecimiento económico*, Juan Pablos, México, 1995). Y lo logró bajo una estrategia de industrialización liderada por un gobierno eficaz, que utilizó prácticamente todos los instrumentos de política económica antes enumerados, además de otros instrumentos de su propia invención: 1) la promoción de conglomerados de empresas, cuyos enlaces horizontales les permitieron desarrollar una sinergia industrial inédita; 2) un sistema de educación, investigación y capacitación directamente vinculado a los requerimientos de la industrialización; y 3) su legendaria oficina de planeación estratégica y promoción industrial: el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI), cuya tarea dual consistió en identificar las áreas industriales de avanzado desarrollo tecnológico que debían impulsarse, y en movilizar el capital y los recursos humanos calificados hacia las prioridades estratégicas.

Sin embargo, en lugar de una estrategia de industrialización orientada primordialmente a la sustitución de importaciones, como la aplicada en México y otros países de América Latina, Japón utilizó sus múltiples instrumentos de política económica para desplegar una estrategia de industrialización más ambiciosa y compleja, que incluía no sólo la progresiva sustitución de importaciones, sino también la firme determinación de realizar de mane-

ra endógena y acelerada su salto del subdesarrollo al desarrollo. Como señaló el viceministro de Industria, Ojimi, al principiar los setenta: “El MITI decidió establecer en el Japón industrias que requerían la utilización intensiva de capital y tecnología, y que, considerando los costos comparativos de producción, resultarían en extremo inapropiadas para Japón. Se trataba de industrias como la del acero, refinamiento de petróleo, petroquímica, automotriz, aérea, maquinaria industrial de todo tipo y electrónica, incluyendo computadoras electrónicas. Desde un punto de vista estático y a corto plazo, alentar tales industrias parecería entrar en conflicto con la racionalidad económica. Pero, considerando una visión a más largo plazo, éstas son precisamente las industrias donde la elasticidad de demanda del ingreso es mayor, el progreso tecnológico más rápido y la productividad de la mano de obra se eleva más rápidamente. Estaba claro que sin estas industrias sería difícil emplear una población de 100 millones y elevar su nivel de vida para igualar el de Europa y Norteamérica únicamente con industrias ligeras; para bien o para mal, Japón tenía que tener industria química e industria pesada. Según Napoleón y Clausewitz, el secreto de una estrategia exitosa está en concentrar el poder de lucha en los frentes clave de batalla; afortunadamente, la buena suerte y sabiduría que Japón adquirió por necesidad, le han hecho posible concentrar sus limitados recursos de capital en industrias estratégicas” (citado por F. Fajnzylber, *La industrialización trunca en América Latina*, Nueva Imagen, México, 1983). El brinco de Japón del desarrollo medio (en 1950 su PIB per cápita apenas representaba el 20.1% del PIB per cápita de Estados Unidos) al desarrollo, alcanzando a Estados Unidos en PIB per cápita en 1987 (20 066.1 dólares estadounidenses en Japón, contra 19 511.2 dólares en Estados Unidos), fue el premio a su audacia e iniciativa histórica.

Después de Japón, Corea del Sur y Taiwán, que hoy descuellan entre los países de nueva industrialización (NICS), iniciaron sus procesos de desarrollo, que les permitieron cruzar la franja que separa a los países subdesarrollados de los países de altos ingresos, desplegando estrategias de industrialización e instrumentos sectoriales de política económica que, no obstante sus particularidades nacionales, son del mismo género que la previamente instrumentada por su exitoso vecino. Como ha concluido un brillante investigador de estos “milagros económicos”: “Los tres países [Corea del Sur, Taiwán y Japón] tienen en común un compromiso intenso y casi inequívoco del gobierno por lograr la competitividad internacional de la industria interna y con ello, a la larga, elevar sus niveles de vida. Este compromiso llevó a los tres gobiernos a crear políticas y organizaciones bastante similares para dominar el mercado. Su notable éxito económico nos permite sugerir que han creado una forma más competitiva de capitalismo, del

que bien podrían aprender otros países” (R. Wade, *El mercado dirigido*, FCE, 1999). Y Enrique Dussel (*Economía de la polarización*, Jus-UNAM, México, 1997) ha remarcado: “Particularmente en el caso de Corea del Sur, probablemente el de mayor interés para Latinoamérica debido al tamaño y a la estructura de su población y economía, los criterios para las políticas industriales y la elección de «sectores estratégicos» fueron multidimensionales, en especial según los criterios del valor agregado, la intensidad del capital y de la capacidad para generar divisas”.

En el otro hemisferio, los países industrializados de Europa y América del Norte no han sido ajenos a los instrumentos sectoriales de política económica (además de utilizar con reconocida eficacia, desde luego, los instrumentos de política macroeconómica y de desarrollo general). Aunque desde los años ochenta se ha formado un *consenso retórico* entre los gobiernos de los países industrializados en torno al ideal neoclásico de suprimir las *políticas sectoriales* y reemplazarlas por *políticas horizontales* (limitadas a corregir imperfecciones evidentes en los mercados, mediante regulaciones antimonopólicas, mejoramiento de los sistemas de información, apoyos a la capacitación y a la innovación tecnológica, con esquemas neutros de incentivos que no discriminen o favorezcan a ningún sector o industria en especial), en la práctica tanto los Estados Unidos y Canadá como los países europeos utilizan sistemáticamente instrumentos sectoriales de política económica, canalizando enormes recursos hacia sectores estratégicos como el aeroespacial, el electrónico, el farmacéutico o el agrícola (la bibliografía histórico-económica es muy amplia, incluidos trabajos de Stiglitz, Rodrik, Amsden, Krugman, J. Galbraith y otros colegas).

Para México, la estrategia de industrialización liderada por el Estado, trajo consigo el ya referido medio siglo de acelerado crecimiento industrial: el PIB manufacturero se incrementó 21.1 veces entre 1934 y 1982. Como resultado, se conformó una base industrial relativamente diversificada que comprendía las tradicionales industrias de bienes de consumo e intermedios (alimentos, bebidas, telas y prendas de vestir, calzado, vidrio, cemento, etc.), que se originaron durante la colonia o el siglo XIX, pero se habían renovado tecnológicamente en muchos de sus segmentos y multiplicado desde los años treinta; además de incluir nuevas industrias de bienes de consumo duradero, bienes intermedios y de capital, que se expandieron explosivamente durante las grandes oleadas de sustitución de importaciones de la posguerra (maquinaria y aparatos eléctricos y no eléctricos, siderurgia, industria química y petroquímica, productos minerales no metálicos y equipo de transporte). De hecho, la base industrial forjada desde los años cuarenta, y sobre todo durante las grandes oleadas de industrialización de los años cincuenta, sesenta y setenta, continuó constituyendo el corazón y la

mayor parte del tejido industrial existente en México (exceptuando las maquiladoras). Por eso, después de constatar que, tras el marasmo industrial del periodo 1982-1987, el relativo dinamismo industrial de los años noventa tuvo como líderes a las ramas industriales que ya en los años setenta eran las más dinámicas (automotriz, petroquímica básica, maquinaria y equipo eléctrico, industrias metálicas básicas, vidrio y las tradicionales de bebidas alcohólicas y conservas alimenticias), Enrique Dussel (*op. cit.*) puntualizó que tal fenómeno “sugiere que el periodo de industrialización por sustitución de importaciones [...] ha proveído la mayoría de las condiciones tecnológicas, productivas y laborales disponibles durante el reciente periodo de crecimiento”.

Todavía al principiar los setenta, la industrialización sustitutiva de importaciones daba muestras de estar cumpliendo eficazmente su cometido: el coeficiente importado de las manufacturas (definido como: importaciones manufactureras/PIB manufacturero más importaciones de manufacturas) se había reducido dramáticamente del 56.7% en 1929 (y 48.6% en 1939), al 18.6% en 1971; con la particularidad de que la sustitución de bienes de consumo no duradero, que se daba por concluida desde los años cincuenta, mostraba un coeficiente importado de apenas 3.8% en 1971; al tiempo que la industrialización sustitutiva en bienes intermedios había hecho descender el coeficiente importado del 55.6% en 1929 al 20.5% en 1971; e incluso la sustitución de *bienes de capital* y *de consumo duradero* había avanzado considerablemente, al reducirse su coeficiente de importaciones del 94% en 1929 al 44.3% en 1971 (J. Boltvinik y E. Hernández Laos, “Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones”, en R. Cordera [comp.], *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, FCE, México, 1981). Sin embargo, la exitosa industrialización sustitutiva de importaciones se descarriló desde los años setenta no sólo por insuficiencias o debilidades de la estrategia industrial, sino también —y principalmente— por severas fallas de manejo macroeconómico.

Por una parte, al carácter relativamente unilateral de la estrategia sustitutiva de importaciones —que no fomentaba con suficiente vigor a los sectores manufactureros con potencial exportador, como sí hicieron los países de nueva industrialización del este de Asia, a fin de *propiciar un financiamiento endógeno de la industrialización*, a través de una balanza comercial equilibrada en manufacturas—, se sumaba la insuficiente promoción de la producción interna de bienes de capital y de importantes bienes intermedios a través de un más agresivo fomento del aprendizaje tecnológico y de los encadenamientos productivos (a diferencia de Japón y de los NICs, que *tempranamente* fomentaron las industrias de bienes de capital, incluyendo industrias de alta tecnología, así como sus *clusters* o conglomerados indus-

triales), de manera que ambas debilidades estratégicas generaban una *brecha de divisas crónica* en nuestro comercio exterior manufacturero.

Mientras las políticas macroeconómicas —principalmente la cambiaria y la fiscal— se manejaron con mesura, asegurando la sostenibilidad del crecimiento económico, estos desequilibrios en la balanza comercial manufacturera se mantuvieron bajo control. Pero en los años setenta y primeros ochenta, el manejo imprudencial de las políticas *macroeconómicas* agravó la *brecha de divisas manufactureras*. La fuerte sobrevaluación del peso observada durante el periodo 1971-1975 (la paridad se mantuvo constante en \$12.50 por dólar, no obstante que la inflación mexicana alcanzó el 12.1% anual contra 6.8% anual en Estados Unidos durante dicho periodo), trajo consigo un crecimiento vertiginoso de las importaciones, a un ritmo mayor que las exportaciones. En consecuencia, el déficit de cuenta corriente alcanzó el 4.9% del PIB en 1975, obligando a la macrodevaluación de 1976, que permitió reducir el déficit corriente al 1.9% del PIB en 1977. Sin embargo, durante el gobierno de José López Portillo, bajo la divisa de “un presidente que devalúa, se devalúa”, volvió a provocarse una fuerte sobrevaluación (la paridad peso/dólar pasó de \$22.58 en 1977 a sólo \$24.51 en 1981, no obstante que la inflación acumulada durante ese lapso fue de 198.6% en México contra 59.6% en Estados Unidos), provocándose nuevamente —no obstante los enormes ingresos petroleros— un creciente déficit de cuenta corriente (hasta el 6.5% del PIB en 1981), que incrementó la adicción al ahorro externo y desembocó en la crisis de la deuda de 1982.

En los segmentos finales de ambos periodos, el desequilibrio externo trató de ser corregido mediante un hipertrofiado proteccionismo comercial (por ejemplo: las tasas arancelarias medias pasaron de 14.9% en 1977 a 26.8% en 1981; y los permisos previos de importación saltaron del 60% de las importaciones en 1980 al 85% en 1981), pero esta política resultó ineficaz para corregir los agigantados desequilibrios externos. Lo peor es que el proteccionismo comercial hipertrofiado —es decir, excesivo y casi indiscriminado, precisamente por concebirse como mecanismo de ajuste de la balanza comercial— acentuó el sesgo antiexportador de la estrategia unilateralmente sustitutiva de importaciones, de suyo agravado por la enorme sobrevaluación cambiaria, que también generaba un sesgo adverso contra los servicios *comerciables* (como el turismo), obstruyendo, paradójicamente, las vías naturales de superación del desequilibrio externo.

Una segunda falla de manejo macroeconómico apareció en los años setenta en forma de creciente brecha ingreso-gasto público. Aunque la expansión del gasto comprendió un significativo incremento de la inversión pública —incluyendo las enormes inversiones para construir la plataforma petrolera y expandir las industrias eléctrica, petroquímica y siderúrgica—, así

como un fuerte incremento del gasto social, dicha expansión resultó excesiva, conduciendo a un déficit fiscal que se ensanchaba aceleradamente y era, por tanto, insostenible en el largo plazo. Lo peor es que los enormes *déficits operacionales* (o *déficits reales*, que descuentan el componente inflacionario del servicio de la deuda pública), que ascendieron al 3.8% del PIB, en promedio anual, durante el sexenio 1971-1976 y al 4.8% del PIB en el sexenio 1977-1982, fueron financiados principalmente con deuda externa, de modo que este manejo imprudencial de las finanzas públicas se combinó con la sobrevaluación cambiaria conduciendo a nuestro país hacia el colapso financiero de 1982, que terminó sepultando al modelo sustitutivo de importaciones al propiciar el ascenso al poder del Estado de un grupo tecnocrático con una visión radicalmente distinta de la economía y el desarrollo.

En vez de corregir ordenadamente las fallas de manejo macroeconómico y de redefinir la estrategia de industrialización (de la tradicional sustitución de importaciones hacia objetivos más amplios, que incluyeran un mayor fomento de las exportaciones para lograr una balanza comercial manufacturera equilibrada, así como la promoción más resuelta de las industrias de bienes de capital y de sus encadenamientos productivos internos), el nuevo grupo gobernante optó por aplicar un severo programa contraccionista de ajuste macroeconómico y por dismantelar la política industrial. No fue la mejor de las opciones.

Desde la visión ortodoxa según la cual las políticas activas de fomento económico sectorial (específicamente orientadas a favorecer el desarrollo de sectores, ramas o industrias seleccionadas) generan distorsiones en los precios relativos, que provocan ineficiencias en la asignación de recursos e impiden alcanzar los niveles óptimos de crecimiento económico y bienestar, el nuevo grupo gobernante procedió a liberalizar —de manera unilateral y abrupta— nuestro comercio exterior y a suprimir la mayoría de los instrumentos de fomento sectorial, a fin de que los agentes privados y las fuerzas espontáneas del mercado optimizaran la asignación de recursos, al tiempo que la exposición a la competencia externa obligaría a los empresarios mexicanos a introducir cambios tecnológicos y a elevar aceleradamente la productividad. Como señaló el primer presidente neoliberal de México: “Seguimos un intenso proceso de racionalización [*sic!*] de la protección comercial para inducir mayor eficiencia y competitividad de nuestra economía nacional” (M. de la Madrid, *Quinto informe de gobierno*, México, 1987). Y el principal ideólogo del segundo gobierno neoliberal, José Córdoba Montoya (“Diez lecciones de la reforma económica mexicana”, *Nexos*, México, 1990) escribió: “Acelerar un proceso de liberalización comercial resulta conveniente para asegurar su irreversibilidad y, también, para que las em-

presas introduzcan los cambios necesarios e incrementen la productividad en poco tiempo”.

En consecuencia, la apertura comercial fue realizada con tan extraordinario celo y dinamismo, que en escasos cuatro años (entre 1984 y 1987) quedó prácticamente concluida; pero el gobierno —congruente con su ortodoxia neoliberal— dejó que los industriales mexicanos se las arreglaran como pudieran, cada uno por su cuenta (a excepción de los favoritos a quienes permitió despacharse con la cuchara grande de los *precios monopólicos u oligopólicos*), con la transformación tecnológica de sus empresas, porque simultáneamente se achicaron o redujeron los instrumentos de fomento sectorial, en espera de que los agentes privados y las fuerzas espontáneas del mercado establecieran la asignación eficiente de los recursos.

Para el nuevo grupo gobernante, la contribución nodal del Estado al crecimiento económico consistiría, simplemente, en la creación de un marco de estabilidad macroeconómica (entendida estrechamente como inflación decreciente, próxima al nivel inflacionario de Estados Unidos, y finanzas públicas equilibradas o cercanas al equilibrio ingreso-gasto). Considerada como condición necesaria y suficiente del desarrollo, esta estabilidad macroeconómica sería la gran generadora del clima de confianza que automáticamente dinamizaría la inversión, el crecimiento económico y el bienestar.

Los resultados del experimento neoliberal, sin embargo, han sido muy diferentes de los proyectados por la tecnocracia.

En primer lugar, durante el periodo 1983-2017, el PIB manufacturero sólo creció a una tasa media del 2.2% anual; mientras que durante el periodo 1935-1982, el PIB manufacturero había crecido a una tasa media del 6.7% anual. Un análisis por divisiones industriales arroja los siguientes resultados: durante el periodo 1983-2017, el PIB de la división de industrias química, petroquímica y caucho creció a una tasa media del 1.4% anual, mientras que durante el periodo 1951-1982 su tasa de crecimiento fue de 9.5% anual; en la división de productos minerales no metálicos, los crecimientos fueron de 1.9% anual y 7.4% anual, respectivamente; en las industrias metálicas básicas, las tasas medias de crecimiento del PIB fueron de 2.4% anual y 10.4% anual, respectivamente. En la división de maquinaria y equipo, el PIB creció a una tasa media del 3.8% anual durante el periodo 1983-2017, mientras que durante el periodo 1951-1982 su tasa media de crecimiento fue del 9.4% anual; en la división de alimentos, bebidas y tabaco, las tasas medias de crecimiento anual fueron de 1.9% y 5.8%, respectivamente. En la industria textil y del vestido, los crecimientos fueron de 0.5% anual durante el periodo 1983-2017 y de 4.6% anual durante el periodo 1951-1982; en la división de madera y productos de madera, las tasas medias fueron de 0.1% anual y de 7.6% anual, respectivamente. En la división de papel, im-

prentas y editoriales, las tasas anuales de crecimiento fueron de 2.3% y 2.5%, respectivamente; y en la división de otras industrias, las tasas fueron de 2.6% anual y 4.9% anual, respectivamente.

Ciertamente, algunas ramas específicas de la industria manufacturera han tenido crecimientos significativos con la estrategia económica neoliberal. Pero lo realmente relevante para una nación son los resultados agregados.

En segundo lugar, el festinado éxito exportador de la estrategia neoliberal de “industrialización orientada a las exportaciones”, visto en perspectiva histórica, no es tan grande como parece. Es cierto que durante el periodo neoliberal (1983-2017) las exportaciones manufactureras crecieron a una tasa media del 9.8% anual, incluyendo maquiladoras. Sin embargo, durante el periodo 1951-1982, de industrialización liderada por el Estado, las exportaciones manufactureras —medidas en dólares a precios constantes en ambos periodos— habían crecido a una tasa media del 12.8% anual. De esta manera, cuando la tecnocracia neoliberal se vanagloria del crecimiento explosivo de las exportaciones de bienes industriales, exhibe en realidad una falsa carta de triunfo.

Lo peor del asunto estriba en que el aumento de las exportaciones manufactureras bajo el neoliberalismo agudizó, en vez de superar, la desarticulación interna de las ramas fabriles, al crecer vertiginosamente el *componente importado* de la producción manufacturera, desplazando componentes nacionales, además de crecer el porcentaje importado del consumo interno. En general, el coeficiente importado de las manufacturas, que en 1982 fue de 27% sin incluir las “importaciones” temporales realizadas por las maquiladoras, saltó a 43.1% en 1994, y a 50.9% en 2006 (último dato oficial disponible sin maquiladoras). Además, la *desustitución de importaciones* afectó dramáticamente a las divisiones industriales donde la *sustitución de importaciones* prácticamente había concluido desde los años sesenta (v. gr. en textiles y prendas de vestir, el coeficiente de importaciones saltó de 5.8% en 1982 a 44.4% en 2006); y, desde luego, afectó también las divisiones donde la sustitución de importaciones estaba lejos de concluir (en maquinaria y equipo, por ejemplo, el coeficiente pasó de 53.9% en 1982 a 65.9% en 2006; y en la industria química el coeficiente importado registró un espectacular salto de 21.8% en 1982 al 52.9% en 2006, sin incluir en ningún caso a las maquiladoras).

Como resultado, se han roto *eslabones completos de las cadenas productivas*; y las exportaciones manufactureras han reducido progresivamente su efecto de arrastre sobre la industria nacional, aumentando en cambio sus efectos multiplicadores sobre la producción, la inversión y el empleo fuera del país. De hecho, las exportaciones se han concentrado en unas cuantas industrias y empresas; y el sector exportador, erigido en motor del crecimiento econó-

mico por la estrategia económica neoliberal, se ha ido convirtiendo, cada vez más, en una economía de enclave desarticulada del resto de la economía nacional.

En tercer lugar, se han observado inferiores tasas de crecimiento de la productividad laboral. Durante el periodo 1935-1982, la productividad del trabajo en la industria manufacturera creció a una tasa media de 3.1% anual, mientras que en el lapso 1983-2017 la productividad laboral manufacturera apenas creció a una tasa del 1.8% anual.

Sin duda, algunas empresas han logrado elevar su productividad a ritmos acelerados bajo el neoliberalismo, pero lo relevante es que *en el conjunto* de la industria manufacturera los resultados efectivos de la estrategia neoliberal difieren de sus promesas eficientizadoras.

Para colmo, los pobres resultados en el frente de la productividad laboral bajo el modelo neoliberal tuvieron el sesgo característico de una *modernización excluyente*. Contradiciendo la teoría de las ventajas comparativas, según la cual siendo el trabajo nuestro factor abundante crecerían rápidamente las ramas intensivas en mano de obra y, por tanto, crecería aceleradamente la masa agregada del empleo manufacturero, lo que realmente ha ocurrido bajo el modelo neoliberal es que el escaso incremento de la productividad laboral fue conseguido mediante la reducción de la tasa de crecimiento del personal ocupado, mientras que bajo el modelo económico precedente al neoliberal, el incremento de la productividad laboral ocurrió simultáneamente con un incremento significativo del empleo manufacturero. Así, durante el periodo 1935-1982, los puestos de trabajo en la manufactura crecieron a una tasa media del 3.5% anual; mientras que en el lapso 1983-2017 apenas crecieron a una tasa del 0.7% anual.

Las discrepancias entre los objetivos anunciados y los resultados reales de la estrategia neoliberal evidencian la necesidad de ponerle punto final. Nuestra industria manufacturera requiere ser reencauzada hacia un nuevo ciclo de crecimiento acelerado y sostenido, superando la desarticulación interna y las desigualdades en el desarrollo de la planta productiva, que no fueron superadas sino acentuadas por la estrategia neoliberal. Para ello, se requiere desplegar una *verdadera política industrial* con horizonte de planeación estratégica de largo plazo, que incluya instrumentos eficaces de fomento sectorial, sin demérito de los instrumentos horizontales de fomento económico general.

Sin duda, en atención a los problemas estructurales de México y a sus potencialidades de desarrollo, los *objetivos fundamentales* de esta estrategia industrial son los siguientes: 1) incrementar la articulación interna de la planta productiva mexicana, reduciendo las desigualdades en su desarrollo; 2) lograr el *financiamiento endógeno* de la industrialización, es decir, una

balanza comercial manufacturera (sin maquiladoras) equilibrada, de modo que sea factible el crecimiento industrial autosostenido, para lo cual es necesario *que la estrategia industrial camine* —al estilo japonés, coreano o chino— *sobre los dos pies*: el del *fomento efectivo de las exportaciones manufactureras* y el de la *sustitución eficiente de importaciones*; 3) inducir una elevada tasa de generación de empleos manufactureros; 4) cerrar sistemáticamente la brecha tecnológica y de estructura industrial entre México y los países líderes, impulsando las industrias de avanzada tecnología.

Los *instrumentos fundamentales de política industrial* congruentes con estos objetivos —a la luz de las evidencias empíricas internacionales, es decir de las experiencias de países que han realizado procesos exitosos de industrialización (incluyendo desde luego a China), así como a la luz de nuestras propias realidades y potencialidades— son, a nuestro juicio, los siguientes:

Primero: políticas macroeconómicas favorables al desarrollo manufacturero, comenzando por una política de tipo de cambio real *competitivo*, que evite sistemáticamente la sobrevaluación de nuestra moneda, a fin de coadyuvar a la *competitividad-precio* de los productos industriales mexicanos; y, desde luego, políticas monetaria y fiscal contracíclicas, que induzcan el crecimiento sostenido de la producción y del empleo. Además, una *política crediticia* que —mediante tasas de interés activas (de préstamo) razonablemente competitivas— fomente la *inversión productiva* por encima de la especulativa; y una *política de comercio exterior pragmática*, por lo menos similar a la que aplican nuestros principales socios comerciales (utilizando al máximo los márgenes de maniobra que tenemos en la OMC y aún dentro del TLCAN, en aranceles, salvaguardas, normas técnicas, disposiciones contra prácticas desleales de comercio y otros mecanismos no arancelarios), a fin de apoyar nuestra planta industrial de manera equitativa en el disparejo campo de juego del comercio internacional.

Segundo: *políticas de fomento económico general*, principalmente construcción de infraestructura (vías de comunicación, obras hidráulicas, etc., que coadyuven a la reducción de costos y al incremento de la competitividad); *formación de recursos humanos* (que comprende —además de las condiciones básicas de nutrición y salud— la educación formal, la capacitación laboral y empresarial, así como el fomento de una nueva cultura de trabajo y gestión del proceso productivo, basada en la cooperación entre empresarios y trabajadores para elevar la productividad y compartir sus beneficios); promoción de la competencia en los mercados, acotando las prácticas oligopólicas; desarrollo de un sistema eficiente de investigación científico-técnica (a fin de apoyar a las empresas en el conocimiento, selección, adquisición,

adaptación y generación de tecnologías apropiadas); y desarrollo del sector energético.

Tercero: instrumentos horizontales de fomento manufacturero (considerados por la OCDE como políticas “neutrales” o no distorsionantes), como son los incentivos múltiples a la innovación tecnológica y a la transferencia de tecnología; apoyos crediticios con tasas preferenciales para micro, pequeñas y medianas industrias (similares a los existentes en Estados Unidos, Francia, Corea del Sur o Brasil); estudios de mercado y promoción externa de productos (socializando algunos *costos de transacción* por apertura de nuevos mercados), así como capacitación empresarial y asesoría a través de la banca nacional de desarrollo y de las dependencias de comercio y fomento industrial.

Cuarto: formulación de una estrategia sectorizada de desarrollo industrial. En concordancia con los grandes *objetivos* primeramente señalados, una eficiente *política industrial* —según enseñan las industrializaciones exitosas de Corea, China o Japón, pero también la práctica de las políticas industriales en países occidentales de la OCDE— arranca de la definición de las ramas industriales (o industrias relevantes) existentes o susceptibles de ser creadas, cuya *promoción vertical* —es decir, con políticas sectorizadas— puede acarrear los mayores beneficios: 1) ramas industriales o industrias que —en función de las economías de escala y/o del dinamismo de la demanda internacional— contribuyen más, o pueden contribuir más, a cerrar la *brecha de divisas manufactureras* (incrementando el ingreso de divisas por exportaciones y/o reduciendo el egreso de divisas vía sustitución de importaciones); 2) las ramas que más contribuyen o pueden contribuir a la generación acelerada de empleos, en función de sus densidades de capital y de las elasticidades en la demanda interna y externa de sus productos; 3) las industrias de avanzada tecnología con mayores externalidades positivas (o efectos multiplicadores), existentes o susceptibles de crearse, cuyo desarrollo puede ser incentivado mediante apoyos públicos, que equilibren la brecha entre los beneficios privados y los beneficios sociales de la inversión en esas áreas. En general, las externalidades o ganancias agregadas que traen consigo las redes o complejos productivos, deben ser consideradas en la selección de industrias promovidas con políticas específicas, impulsando en este marco a las micro, pequeñas y medianas industrias (sobre criterios sectoriales y regionales específicos) como parte nodal de estos encadenamientos productivos.

Quinto: instrumentos sectoriales de política industrial. En función del aterrizaje sectorial de los objetivos y las prioridades de la estrategia general de industrialización, los instrumentos *sectoriales* de política industrial (protección comercial selectiva y temporal dentro de los márgenes de maniobra

que tenemos en el TLCAN y en la OMC; acceso a crédito preferencial; compras públicas; apalancamiento o asociación con *capital de riesgo* por la banca de desarrollo; subsidios especiales, etc.) deben graduarse e integrarse en paquetes específicos como una suerte de *trajes a la medida*, monitoreando el desempeño de los sectores beneficiados, según lo muestran las experiencias de industrializaciones exitosas. Recuérdese que hasta el Banco Mundial (véase por ejemplo su *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*) ha reconocido la importancia de los instrumentos sectoriales de política industrial en el desarrollo económico de los países de mayor tradición industrial, así como en los países de nueva industrialización.

En suma: de la visión neoliberal que concibe la industrialización de México y su pasaje acelerado al primer mundo como un simple efecto del libre accionar de la mano invisible del mercado, hay que pasar a una visión realista de la industrialización, donde el Estado asuma y cumpla eficazmente sus responsabilidades, desplegando una creativa y multifacética política industrial propia del siglo XXI.

