



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

36
Zej

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES

BASES PARA EL ESTUDIO DE LA
POLITICA INDUSTRIAL EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A:

MARIA ROSA LOPEZ GONZALEZ



DIRECTOR DE TESIS:
IGNACIO MARTINEZ CORTES

CIUDAD UNIVERBITARIA

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la Universidad Nacional Autónoma de México

*A mi madre; por la vida, por las alas y por el amor;
porque siempre estás y con quien siempre estoy*

A mi familia; por cada día juntos

*A Ana, Adriana, Marlene, Marco, Evelin y Araceli;
mis amigos de acá de este lado, del otro lado, de todos lados*

*A mi abuela; por la confianza, por el apoyo,
por la alegría y por el cariño. Nada ha sido en vano.*

Indice

Introducción

1. La política industrial: concepto, debate teórico y metodología	1
1.1 El concepto de política industrial	3
1.2 El debate teórico sobre la política industrial.....	6
1.2.1 El enfoque del libre mercado	6
1.2.2 El enfoque intervencionista	12
1.2.3 La nueva teoría del comercio internacional	16
1.2.4 La metodología de la política industrial en los países desarrollados	19
1.3 La globalización como factor de influencia sobre la política industrial	25
1.4 Experiencias internacionales en materia de políticas estratégicas para el desarrollo: los casos de Estados Unidos y Brasil	28
1.4.1 Estados Unidos	28
1.4.2 Brasil	34
2. La política industrial en México: de la sustitución de importaciones a la apertura comercial	40
2.1 Aspectos generales de la política industrial en México 1940-1982	41

2.1.1	Las bases de la industrialización en México.....	41
2.1.2	La sustitución de importaciones como estrategia de desarrollo	49
2.1.2.1	Industrialización sustitutiva de bienes de consumo (1940-1958).....	54
2.1.2.2	Industrialización sustitutiva avanzada de bienes intermedios (1958-1976)	63
2.1.2.3	Industrialización sustitutiva de bienes de capital. Desustitución de importaciones y petrodependencia externa (1976-1982).....	73
2.1.3	La política industrial en México 1982-1993. Apertura comercial: racionalización de la protección y fomento a las exportaciones no petroleras	84
2.1.3.1	El cambio estructural	84
2.1.3.2	La nueva política industrial.....	103
3. La propuesta de política industrial de los empresarios.		
	La pequeña y mediana empresas en la economía mundial	120
3.1	La globalización de la economía mundial y la competencia internacional	122
3.2	Los empresarios mexicanos y su propuesta de política industrial	124
3.2.1	La propuesta de la CONCAMIN	125
3.2.2	La propuesta de la CANACINTRA.....	135
3.3	La importancia de la pequeña y mediana empresas.....	140
	Conclusiones	151
	Bibliografía	161
	Hemerografía.....	165
	Documentos.....	167

INTRODUCCION

El desarrollo de los países ha estado ligado a modelos y estrategias de acuerdo a su desarrollo histórico-social, por una parte, y por otra parte al contexto externo en el que se desenvuelven. Así, durante diferentes periodos históricos las tendencias económicas a nivel mundial han marcado de alguna manera las medidas instrumentadas para el crecimiento económico de los países.

Si bien existen ciertas tendencias los resultados dependen de la efectividad de las medidas tomadas y de la situación específica en cada país. Políticas de desarrollo que han sido exitosas en un país pueden tener resultados negativos en otro u otros. Las políticas de desarrollo parten de la política económica, entendida como el conjunto de acciones que realiza el Estado en la esfera económica con el fin de lograr los objetivos para el desarrollo económico de un país. De esta política se desprenden las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y comercial), que a su vez apoyan a las políticas sectoriales, mejor conocidas como política industrial.

De manera explícita o implícita todos los países tienen una política industrial; con diferentes medidas, instrumentos y temporalidad en su aplicación.

En nuestro país los modelos de desarrollo también han respondido tanto a características internas como al contexto externo. Así, el inicio de la industrialización en México se da frente a una escasez de bienes, producto de los efectos de la Segunda Guerra Mundial, con la puesta en práctica del modelo de sustitución de importaciones, que se adoptó como estrategia de desarrollo de 1940 a 1982. Hacia 1983, se da un cambio en el modelo de desarrollo y los instrumentos de la política industrial, señalando como objetivo la diversificación de las exportaciones y la racionalización de la protección (apertura comercial). Esta estrategia ha encontrado obstáculos para realizar sus objetivos. Así, si bien la apertura comercial, la desregulación, los mecanismos de apoyo al comercio exterior y las negociaciones de acuerdos comerciales tuvieron buenos resultados en los indicadores macroeconómicos, no se logró la diversificación de mercados, ni el fortalecimiento del sector industrial.

Por ello es necesario llevar a cabo un impulso a la planta productiva que eleve sus niveles de competitividad por medio de una política industrial que incluya el aumento del gasto público en servicios e infraestructura, incentivos fiscales y promoción de la inversión, la explotación de ventajas comparativas creadas, inversión en investigación y desarrollo, así como capacitación y formación de recursos humanos y apoyos directos a las micro, pequeñas y medianas industrias. Sobre todo por los retos que plantea la globalización económica en términos de competencia e innovación constante.

Parte importante en esta política industrial es la participación de los diferentes actores de la economía nacional.

Esta investigación pretende hacer una revisión de los instrumentos de política industrial en México del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones a la apertura comercial, así como los factores internos y externos que han intervenido en el diseño e instrumentación de la misma. Para ello se divide en tres capítulos.

En el capítulo I se revisará de manera general el concepto de política industrial, se tratarán los puntos más importantes del debate sobre la política industrial de los enfoques neoclásico y nekeynesiano, así como los elementos que según la teoría del comercio internacional hacen necesaria una política estratégica para el desarrollo industrial. Asimismo, se presentará la metodología de la Organización para la Cooperación y el Crecimiento Económico (OCDE) para el análisis de las políticas industriales, y las líneas generales de política industrial utilizadas en Estados Unidos y Brasil.

En el segundo capítulo se revisarán de manera general las medidas de política industrial utilizadas en México durante la aplicación del modelo de sustitución de importaciones (1940-1976), así como el cambio en el modelo de desarrollo a partir de 1983, y los resultados de la apertura comercial y las medidas de política industrial hasta 1994.

En el tercer capítulo, se hará un análisis general de los retos que presenta la globalización para la industria mexicana y se revisarán las líneas de política industrial propuestas por los empresarios mexicanos asociados en la CONCAMIN y en la CANACINTRA.

1. La política industrial: concepto, debate teórico y metodología

El diseño de las estrategias de desarrollo de los países está ligado a la evolución de la economía internacional, así, por ejemplo, a partir de la Segunda Guerra Mundial la industrialización comenzó a ser considerada en muchos países como el único medio para lograr un desarrollo económico acelerado, como motor del desarrollo. La discusión en torno a la función de las políticas públicas en el desarrollo económico se acentuó a partir de esta época.

En la década de los años setenta, ante un repunte de la inflación mundial y con la crisis petrolera, así como una inestabilidad en el tipo de cambio y en el precio de los productos básicos, se generaron problemas de adaptación en industrias clave y en el sector agrícola de los países industrializados. Para resolver estos problemas los gobiernos de esos países aplicaron políticas de "intervención sectorial", separadas de las políticas macroeconómicas.

Tales políticas consistieron en:

- Precios oficiales de apoyo a los productos agrícolas, que tenían por objetivo asegurar ingresos "adecuados" a los agricultores.

- Subsidios y participación del gobierno en empresas privadas.
- Nuevas restricciones a la importación; financiamiento y apoyos a las exportaciones.
- Ayuda oficial para el desarrollo de nuevas tecnologías.
- Estímulos para el desarrollo de sectores de crecimiento y para desalentar los sectores débiles y menos competitivos.
- Intervención del Estado en la negociación de salarios entre trabajadores y empresas.
- Incentivos para estimular la reubicación geográfica de la actividad industrial y absorber problemas regionales de desempleo¹.

Esas medidas de "intervención sectorial" son conocidas como políticas industriales para diferenciarlas de las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y comercial), y han adquirido una influencia cada vez mayor en la determinación de la competitividad internacional. La política industrial parte de la política económica—entendida como las acciones que realiza el Estado en la esfera económica para lograr los objetivos señalados para el desarrollo socioeconómico de un país— y se apoya en las políticas fiscal, monetaria y comercial.

Cada país ha diseñado y puesto en práctica una política industrial de acuerdo con las condiciones propias de su desarrollo histórico, su entorno político y económico e idiosincracia. De aquí que los resultados sean diferentes para cada caso particular; la política industrial que ha sido exitosa en un país (aumento en la productividad o en la competitividad, mejora en las técnicas de producción, aumento en el nivel de empleo o de vida) en otro puede tener consecuencias negativas.

1 Harald B. Malmgren. "El cambiante comercio mundial" en *Perspectivas Económicas* núm 38, Estados Unidos, International Communications Agency, 1982, pp. 21.

En algunos casos la política industrial ha sido explícita o pública, es decir todos los actores del ámbito económico tienen claridad en los objetivos que se persiguen y las reglas generales aplicadas discriminan entre sectores o entre criterios de inversión pero no entre los actores potenciales. En otros casos es implícita, en los que generalmente ha tomado el nombre de política estratégica o de intervención sectorial, tomando la forma de políticas de aplicación general o indirectas; por ejemplo política fiscal para estimular la inversión productiva. Esta adopción implícita o explícita de la política industrial ha generado un debate tanto teórico-académico como en la práctica de las políticas de desarrollo industrial debido a que tal política implica cierto grado de intervención estatal para corregir el ciclo económico.

Antes de hacer una revisión del debate generado sobre la adopción de una política industrial y la intervención del Estado en ella, es necesario hacer una revisión del concepto de la política industrial.

1.1 El concepto de política industrial.

Existen diferentes conceptos de política industrial entre los que sobresalen los siguientes:

Ha-Joon Chang define a la política industrial como "una política que tiene por objeto afectar industrias específicas para lograr resultados que son percibidos por el Estado como eficientes para la economía como un todo"².

2 Citado en Fernando Clavijo y José I. Casar. *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, México, Fondo de Cultura Económica, El Trimestre Económico núm. 80, vol. 1, 1994, pp. 29 y Fernando Clavijo (comp.). *La política industrial en México*, México, SECOFI, COLMEX, ITAM y CONCAMIN, 1994, pp. 130.

Para Buigues y Sapir, de la Unión Europea (Reporte Bangemann), la política industrial es "el conjunto de medidas destinadas a facilitar el proceso de ajuste a la evolución del patrón de ventajas comparativas"³.

Paul Krugman, el teórico del libre mercado más importante de los últimos años, considera que la política industrial es "un intento por parte de los poderes públicos de estimular a los recursos a desplazarse hacia sectores particulares, que dichos poderes públicos consideran importantes para el crecimiento económico futuro. Puesto que esto significa el desplazamiento de recursos de unos sectores a otros, la política industrial siempre fomenta algunas partes de la economía nacional a expensas de otras"⁴.

Laura D' Andrea Tyson, catedrática de la Universidad de Berkeley y colaboradora de William Clinton, considera que la política industrial es un "conjunto de acciones públicas coordinadas para destinar recursos productivos en apoyo a la competitividad de los productores nacionales"

Para Chalmers Johnson una política industrial "significa iniciar y coordinar actividades gubernamentales destinadas a elevar la productividad y competitividad de una economía o bien de industrias específicas dentro de ella (...) incorporación de un pensamiento estratégico y orientado a metas específicas en la política económica"

3 Fernando Clavijo. *Op. cit.* p 135.

4 Paul Krugman y Maurice Obstfeld. *Economía Internacional. Teoría y política*, España, Mc. Graw Hill, 1994, pp. 300

Herman Muegge, define a la política industrial más que como un concepto por sus objetivos. "La política industrial tiene como objetivo construir una fuerza de desarrollo industrial para elevar el bienestar con el tiempo. Es decir construir una estructura industrial en una perspectiva dinámica para generar un crecimiento económico óptimo y sustentable"⁵.

Definiciones más sencillas consideran a la política industrial como "una forma de planeación y dirección específica del desarrollo industrial"⁶, o como "un conjunto de principios orientadores del esfuerzo social para propiciar un cambio económico, político y sociocultural, acorde con los requerimientos del desarrollo industrial"⁷

Para los neokeynesianos la política industrial es aquella que está diseñada específicamente para dirigir el desarrollo industrial⁸.

Así, tenemos conceptos de política industrial en los que las diferencias no son notables, es decir al parecer existe consenso en la aceptación de un concepto de política industrial. En los conceptos mencionados hay coincidencias en una política para el desarrollo industrial, en la afectación de industrias para mejorar su competitividad y en que el gobierno debe participar en su instrumentación. Sin embargo, en la práctica hay diferencias en cuanto a

5 Paul Krugman y Maurice Obstfeld. *Economía Internacional. Teoría y política*, España, Mc. Graw Hill, 1994, pp. 300

6 CIDAC. *Hacia una nueva política industrial*, México, Ibalín-Diana, col. Alternativas para el futuro de México, 1988, pp. 19-22.

7 CONCAMIN. *Una política industrial para México*, 1992, pp. 5

8 CIDAC. *Op. cit.* pp. 18

las medidas y los instrumentos de la política industrial, así como en el grado de intervención del Estado. Estas diferencias han generado un debate teórico sobre la política industrial entre dos corrientes del pensamiento económico que además han tenido gran influencia en los países industrializados desde la segunda mitad de la década de los ochenta y que van adquiriéndola cada vez más en los países en desarrollo. Estas dos corrientes son la del libre mercado (neoclásicos) y la intervencionista (neokeynesiana).

1.2 El debate teórico sobre la política industrial

El debate teórico sobre la política industrial se ha desarrollado a partir de los años ochenta sobre todo en Estados Unidos, en donde se inició un movimiento intelectual que apoyaba las políticas industriales activas (intervención del Estado)⁹. Este país ha sido tomado como ejemplo por los teóricos de ambos bandos. Los defensores del libre mercado lo consideran el prototipo del éxito de las fuerzas del mercado y la muestra de la poca importancia de una política industrial. En tanto que los intervencionistas hacen alusión a las fallas que este país ha presentado ante la falta de una política industrial en contraste con otros países cuyo desarrollo ha sido más rápido al amparo de una política industrial.

1.2.1 El enfoque del libre mercado

Este enfoque sostiene que los mercados se autorregulan por lo que debe ser el libre mercado el que impulse la industrialización y que la acción del Estado debe limitarse a la regula-

⁹ Harald b. Malmgren. Op. cit. pp.22. Este autor señala que el movimiento decayó en 1981, cuando la atención fue enfocada hacia la economía de la oferta, pero que aún así no se dio un consenso en cuanto a que la política macroeconómica fuera suficiente para reestructurar y revigorizar la economía

ción de las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y comercial) y a complementar la participación de la iniciativa privada en la actividad económica en aquellos puntos en los que el mercado tenga fallos y por sí sólo no pueda realizar una asignación eficiente de los recursos. En este sentido, los teóricos del libre mercado consideran que el Estado debe promover la actividad productiva, pero no participar en ella, proporcionando los elementos que el mercado no provee sin incidir en la estructura del mercado. El gobierno establece las reglas del juego, crea un ambiente de mercados perfectos (prevención de prácticas monopólicas, protección de la propiedad) y la competencia hace el resto.

La competencia es el factor que determina la permanencia en el mercado, ya que siguiendo la lógica del mismo son las libres fuerzas de éste las que "deciden" quienes permanecen en la "carrera industrial" y el gobierno sólo establece las reglas generales de la competencia (gasto público, política fiscal, política monetaria, y política comercial).

Los teóricos del libre mercado no aceptan la existencia de una política industrial como tal, consideran que existen una serie de políticas agregadas que impulsan el desarrollo de la industria; critican la existencia de las políticas industriales señalando que las fuerzas del mercado son superiores a los políticos en cuanto a la "selección de los ganadores". También consideran que las altas tasas de ahorro, los trabajadores calificados, las buenas relaciones entre trabajadores y empresarios, así como la agresividad empresarial son más importantes que las políticas industriales¹⁰.

10 Geoffrey, Carliner. "Las políticas industriales para industrias emergentes" en **Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional**, Paul Krugman (comp.), México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 147-148.

Harald B. Malmgren, representante adjunto especial para negociaciones comerciales de Estados Unidos durante el periodo 1972-1975, considera que en la práctica la política industrial es en muchos casos producto de presiones políticas a favor de los trabajadores y empresas en dificultades (empresas ineficientes que requieren de "políticas de resistencia a la adaptación")¹¹.

Dentro de esta corriente existen matices por lo que toca a la acción del gobierno, algunos teóricos limitan ésta a la determinación de la política fiscal, otros le dan más valor a la política comercial y al gasto gubernamental, sobre todo al gasto en inversión. Milton Friedman, uno de los teóricos principales, opina que la acción gubernamental debe circunscribirse al manejo de la política monetaria, ya que una vez que se ha definido tal política "el mercado responderá asignando recursos a las actividades más rentables, generando así lo máximo en riqueza, empleos y beneficios para la sociedad en su conjunto"¹².

Como mencioné al principio de este apartado el debate se inició en Estados Unidos, país que es tomado como centro de análisis para los teóricos de las dos corrientes señaladas. En ese país existen quienes defienden la necesidad de una política industrial. Los argumentos, llamados "populares" por los neoclásicos, sugieren criterios de selección de industrias que el Estado debe incentivar, así tenemos las siguientes industrias: "1) industrias con alto valor agregado, 2) industrias que tienen una "interrelación" clave con otras industrias, 3) industrias que tienen futuro crecimiento potencial, 4) industrias que han sido considera-

11 Harald B. Malmgren. *Op. cit.* pp. 22.

12 CIDAC. *Op. cit.* pp. 14

das objetivo por gobiernos extranjeros". A estos argumentos los neoclásicos responden que carecen de sustento teórico-académico y que no responden a las imperfecciones del mercado¹³; además de que los factores productivos (capital y trabajo) se desplazan hacia las industrias con mayores incentivos sin la intervención del Estado por lo que no es necesario hacer tal selección de industrias.

Por otra parte, y en el mismo sentido, Paul Krugman considera que no existe la política industrial, ya que esta implicaría otorgar subsidios deliberadamente o fomentar industrias capital-intensivas. Acepta que el gobierno fomente el ahorro o la inversión que inciden en la acumulación de capital y eventualmente a un cambio en la estructura industrial hacia la producción de bienes de capital, pero que los factores productivos se desplazan hacia donde hay incentivos sin que las industrias sean apoyadas por el Estado, lo que además evita los costos elevados de capital que implicaría una reasignación artificial de recursos.

Aun cuando los "argumentos populares" tienen influencia política, como lo señala Malmgren, los teóricos del libre mercado contrarios a una política industrial activa reconocen que ésta es necesaria cuando existen fallos de mercado tales como la incapacidad de las industrias de alta tecnología¹⁴ para recuperar los beneficios producto de la inversión en ciencia y desarrollo, mismos que son disfrutados por empresas que no producen conocimiento y que no comparten los riesgos del uso de nuevas tecnologías (costos de funciona-

13 Paul Krugman y Maurice Obstfeld. *Op. cit.* pp. 300

14 En estas industrias la generación de conocimiento es una característica y una actividad principal.

miento y de adaptación de la tecnología a circunstancias locales, así como de la apertura de nuevos mercados)¹⁵.

En estas circunstancias los neoclásicos aceptan el otorgamiento de subsidios sin que lleguen a beneficiar a factores que no tienen que ver con la generación de conocimiento (capital y trabajadores no especializados por ejemplo) y que estén dirigidos a la generación de conocimiento del que las empresas no se pueden apropiar. Esta corriente del pensamiento sugiere un subsidio general para un conjunto de industrias "conocimiento-intensivas" y para la investigación y el desarrollo en donde se produzcan; la investigación y el desarrollo pueden ser tomados como gasto corriente de las empresas para deducir impuestos y la inversión en plantas y equipo se depreciarían gradualmente. A pesar de esta propuesta aceptan que existe un problema en la deficiencia de las empresas dedicadas a la generación de conocimiento, porque una mala selección llevaría a apoyar formas burocráticas de investigación¹⁶.

Sin embargo, aceptan que una política "estratégica" de comercio puede justificarse y de hecho es necesaria en muchos casos¹⁷.

15 Estos beneficios se conocen como externalidades tecnológicas que para los teóricos del libre mercado son una buena razón para subsidiar a la industria.

16 Paul Krugman y Maurice Obsfeld. Op. cit. pp. 306

17 Así lo consideran Brander y Spencer, citados en *La economía del cambio tecnológico*, Giovanni Dosi, Keith Pavitt y Luc Soete, SECOFI-CONACYT, México, 1993, pp. 19

La escuela neoclásica y las medidas para corregir los fallos de mercado que faciliten el desarrollo industrial.

Las medidas que según la escuela neoclásica debe facilitar el Estado para fomentar el desarrollo industrial incluyen:

- a) Medidas de tipo regulatorio para garantizar el libre juego de las fuerzas del mercado. Estas incluyen la creación de un marco jurídico y la eliminación de reglamentaciones que inhiban el desarrollo de la iniciativa privada;
- b) Un sistema de incentivos fiscales y crediticos neutro, que no discrimine ni sea discrecional para evitar distorsiones en la asignación de recursos.
- c) Un regimen comercial con barreras a las importaciones bajas y uniformes para que los países evolucionen hacia patrones de ventajas comparativas superiores basadas en la educación, la capacitación y la inversión.
- d) Especialización creciente en sectores de mayor productividad, que lleva también a la evolución de ventajas comparativas al mismo tiempo que logra el crecimiento.

Como factor clave, en la relación entre ventajas comparativas y crecimiento, los neoclásicos consideran un entorno de libre comercio ya que así se aprovechan las ventajas comparativas estáticas, se expone la economía a la competencia externa para obligar a los empresarios a innovar e incorporar tecnologías de punta.

Quizás la principal crítica que se podría hacer a la escuela neoclásica es que considera la existencia de mercados perfectos, lo cual es una situación ideal más que una realidad; en

una situación de mercados imperfectos la competencia no es el único factor que determina un uso eficiente de los recursos, sobre todo si tomamos en cuenta la interacción estratégica entre empresas.

1.2.2 El enfoque intervencionista

La base de este enfoque es el desarrollo teórico de Keynes, quien consideraba que el libre mercado producía desempleo y proponía el uso de las políticas fiscal y monetaria para solucionar este problema. Daba un carácter estratégico a la inversión, ya que consideraba que dada la propensión a consumir, si no aumentaba la inversión no aumentaría el empleo.

Los neokeynesianos coinciden con los neoclásicos en reconocer al mercado como el factor fundamental en la asignación de recursos. Pero difieren en las medidas destinadas a corregir los fallos del mercado. Según este enfoque los fallos del mercado son más frecuentes de lo que suponen los neoclásicos y para corregirlos es necesario aplicar medidas sectoriales y selectivas, ya que inciden sobre ciertos sectores y empresas. Así, consideran que al mismo tiempo que el mercado realiza su función el gobierno debe tener criterios de selección para otorgar incentivos a aquellas ramas industriales que tienen potencial en la economía y para desincentivar a aquellas ramas que no son competitivas.

Los intervencionistas manifiestan que la política industrial debe darse en forma de planeación y dirección específica del desarrollo industrial, ya que la selección de empresas conjugada con estímulos gubernamentales propicia el desarrollo industrial. Como lo manifiesta M. Yoshitomi "... son poderosas las razones para que un gobierno nacional se asegure, me-

diante la adopción de medidas unilaterales, que sus propios contendientes en la competencia tengan una gran participación en esos sectores industriales del mercado mundial integrado y en las utilidades correspondientes"¹⁸.

De hecho para los intervencionistas todas las actividades deben ser coordinadas por el Estado para elevar la productividad y la competitividad de la economía en general y de industrias en particular. También aceptan la participación del Estado en la creación de empresas o en las que son de carácter privado. El grado de intervención y regulación por parte del gobierno depende del sistema político-económico o del grupo en el gobierno.

Consideran que las políticas macroeconómicas generales son insuficientes para resolver problemas estructurales o que son estos mismos los que han impedido el buen desempeño de las políticas macroeconómicas y que por eso la acción gubernamental es necesaria para actuar en donde las fuerzas del mercado no lo han hecho. Esta acción gubernamental debe tener una doble función: estabilizar la economía y asegurar el bienestar de los sectores sociales menos favorecidos.

De este enfoque es de donde surgió el concepto de política industrial como instrumento para alcanzar objetivos económicos, sociales y políticos del gobierno. La propuesta es que el gobierno seleccione sectores industriales, ramas de actividad y áreas de inversión, que se traduzcan en un crecimiento económico acelerado y en bienestar para la sociedad. Una vez que el gobierno ha hecho la selección debe otorgar un trato favorable a los inversio-

18 Citado en Fernando Clavijo y José . Casar. *Op. cit.* pp. 198

nistas que promuevan el desarrollo industrial (discrecionalidad del gobierno en la política crediticia, fiscal, comercial y de inversión)¹⁹.

De la misma forma que entre los neoclásicos hay matices éstos existen entre los neokeynesianos y están determinados por la posición respecto a la naturaleza de la inversión gubernamental. Unos autores proponen que el gobierno invierta en las ramas industriales en las que la inversión privada es mínima, pero que sobre todo cree polos de desarrollo. Para otros la inversión gubernamental debe complementar o suplir a la inversión privada en épocas de recesión y ser limitada en los periodos de crecimiento, con el fin de que los efectos negativos de la recesión pierdan fuerza y el gobierno no sea la base de la economía. Para que esta estrategia tuviera buenos resultados se aplicaría en actividades que no estén sujetas a programas, instituciones o entidades de las que el gobierno no pudiera desvincularse.

Los intervencionistas coinciden con los neoclásicos no sólo en considerar al mercado como el factor fundamental en la asignación de recursos sino en otros aspectos, aunque como ya mencione difieren en las medidas propuestas. Así, al igual que los neoclásicos los neokeynesianos coinciden en el tratamiento de economías de escala, en la importancia de la tecnología de punta y de las externalidades. En cuanto a las economías de escala y de aprendizaje los neokeynesianos consideran que éstas crean barreras naturales al ingreso de nuevas empresas al mercado por lo que son necesarios los subsidios en este caso. Por lo que toca a la tecnología de punta consideran que no es garantía de que

19 CIDAC. *Op. cit.* pp. 15-18

las empresas consigan los niveles de productividad de las empresas más eficientes, además ante los cambios en la productividad internacional las empresas requieren más tiempo para ser competitivas.

La existencia de externalidades es otro de los argumentos que usan los nekeynesianos para justificar la intervención estatal. Como mencione en el apartado 2.1 las empresas que realizan inversión en investigación y desarrollo generan conocimientos que benefician a las empresas que no participan en esa inversión, por ello desde la perspectiva de los nekeynesianos es necesaria la intervención del Estado con subsidios para igualar los beneficios sociales y beneficios privados con el fin de que la inversión en investigación y desarrollo no sea inhibida. Sin la intervención estatal se abre una brecha entre la eficiencia individual de las empresas determinada por los precios del mercado y la eficiencia de la estructura industrial "que depende de sus encadenamientos y del desarrollo de ciertos sectores estratégicos"²⁰.

Entonces, dentro de la lógica intervencionista, la evolución del patrón de ventajas comparativas hacia estructuras más elevadas debe ser estimulada por el Estado ya que no se dan de manera natural y sin costo. Por lo que el uso temporal y selectivo de incentivos para desarrollar sectores estratégicos e impulsar los que se encuentran en decadencia es necesario.

La escuela intervencionista y las medidas para corregir los fallos del mercado que faciliten el desarrollo industrial

Entre los incentivos que considera la escuela intervencionista tenemos:

20 Fernando Clavijo y Susana Valdiviesco. "La política industrial en México 1988-1994" en Fernando Clavijo y José I. Casar. *Op. cit.* pp. 30

- a) Los subsidios, sean directos o fiscales
- b) Medidas de protección temporal, por ejemplo aranceles
- c) Créditos con tasas de interés preferenciales
- d) Estatutos fiscales especiales
- e) Materias primas y bienes intermedios concedidos a precios por debajo de su valor real
- f) Medidas de competencia como leyes de protección a la propiedad, reducción de barreras a empresas nacionales en sectores en los que empresas extranjeras disfrutaban utilidades casi monopólicas.

En ambas escuelas encontramos elementos coincidentes por lo que toca a la atención que se pone en ellos: economías de escala, tecnología, el efecto de las externalidades, inversión e investigación. De estos elementos el más importante parece ser la tecnología como parte del fomento para el desarrollo económico por su incidencia en el proceso productivo y su papel en la obtención de poder de mercado. Esta relación entre tecnología, comercio y crecimiento es tratada por la nueva teoría del comercio internacional.

1.2.3 La nueva teoría del comercio internacional

En materia de comercio internacional la teoría sirve de guía para tomar decisiones en política comercial. La importancia del comercio exterior radica en que los cambios de su volumen y composición son indicadores del crecimiento económico de un país, mismo que se manifiesta en la capacidad para sustituir competitivamente importaciones y exportar manufacturas —que proporcionan divisas para pagar importaciones necesarias—. Por ejemplo una sustitución de importaciones con protecciones directas e indirectas altas significan falta de competitividad interna y externa sobre todo en un entorno internacional en el que

la innovación tecnológica es fundamental frente a la competencia externa²¹. Esto es analizado por la nueva teoría del comercio internacional.

Los principales elementos de la nueva teoría del comercio internacional son la existencia de competencia imperfecta (los precios de factores productivos no se igualan); las economías de escala que generan ganancias a escalas crecientes (la producción puede aumentar en mayor medida que los factores productivos como resultado de la innovación tecnológica); las políticas estratégicas para el desarrollo; la existencia de comercio intraindustrial (mayor entre países con ingreso per cápita y patrones de demanda similares) e interindustrial (mayor entre países con diferencias en las dotaciones de recursos), así como la perfecta movilidad de factores entre países e imperfecta movilidad al interior de un país y la existencia de externalidades que tienen beneficios sociales²².

Así tenemos que la nueva teoría del comercio internacional considera que tales elementos llevan a la especialización a través del uso de la tecnología y por lo tanto las ventajas comparativas basadas en diferentes niveles tecnológicos y capacidades innovadoras son estratégicas para la obtención de poder de mercado. Es aquí en donde entra el concepto de política industrial que con base en la nueva teoría del comercio internacional ha sido adoptado por varios países para fomentar un desarrollo tecnológico que lleve al desarrollo económico a través de la intervención del gobierno en industrias que producen externalidades. Los teóricos señalan la existencia de un "círculo virtuoso": niveles tecnológicos, competitividad internacional y crecimiento interno²³.

21 Ricardo Torres Gaytán. *Teoría del comercio Internacional*, México, Siglo XXI, 1987. pp. 7-9

22 Israel Gutiérrez. "La nueva teoría del comercio Internacional" en *México en la economía Internacional*, Fausto Aizatl, Diana, 1990, pp. 47-66

23 Giovanni Dosi. *Op. cit.* pp. 29

La nueva teoría del comercio internacional incluye elementos que no trata la teoría tradicional, las diferencias entre ambas teorías se pueden apreciar en el cuadro 1.

Cuadro 1

Diferencias entre la teoría tradicional y la nueva teoría del comercio internacional

Teoría tradicional	Nueva teoría
Existencia de una competencia perfecta en la que dos socios comerciales son beneficiados mutuamente (demanda recíproca de John Stuart Mill)	Competencia imperfecta en la que los precios de los factores productivos no se igualan; el precio del factor usado intensivamente puede ser alto en cada país
Las funciones de producción son idénticas en todos los países por lo que las ganancias se dan a escaldas constantes. Los costos se incrementan en igual o mayor proporción al nivel de producción	La mayoría de las actividades económicas se caracterizan por ganancias a escalas crecientes, ya que son resultado de economías de escala que una economía puede alcanzar a través del uso de la tecnología
Hay imperfecta movilidad de factores productivos entre países y perfecta movilidad al interior de un país	Existe movilidad de factores entre países y puede existir imperfecta movilidad de los mismos dentro de cada país.
El gobierno no debe intervenir en la economía, las libres fuerzas del mercado asignan eficientemente los recursos	Acepta la intervención del gobierno en el diseño de políticas estratégicas para impulsar el desarrollo tecnológico
Los factores productivos son similares entre países.	El trabajo es el único factor de producción
Especialización basada en el factor más abundante (Adam Smith)	Especialización basado en un número limitado de bienes (economías de escala)
Ventajas comparativas estáticas (David Ricardo)	Ventajas comparativas dinámicas
Los productores son tomadores de precios	Los productores determinan los precios

Fuente: elaboración propia con datos de Israel Gutiérrez. "La nueva teoría del comercio internacional" en Fausto Alzati. *México en la economía internacional*. Diana, México 1990, pp. 47-68 y Giovanni Dosi et al. *La economía del cambio tecnológico*, SECOFI-CONACYT, México 1993, pp. 7-51.

1.2.4 La metodología de la política industrial en los países desarrollados

En los apartados anteriores se revisaron algunos conceptos sobre la política industrial, el debate teórico entre las escuelas neoclásica y nekeynesiana, así como una revisión general de los elementos de la nueva teoría del comercio internacional relacionados con la política industrial. En el presente apartado abordaré la metodología utilizada por los países industrializados para la adopción de medidas de política industrial.

Durante los años cincuenta y sesenta el comercio mundial creció en un 50% más rápido que el producto interno bruto de los países occidentales; los mercados de capital, así como los sistemas de producción a escala internacional se relacionaron a través de la inversión internacional y otros flujos monetarios cada vez más. En la década de los años setenta hubo un repunte de la inflación a nivel internacional aunado a la crisis del petróleo, al rompimiento del patrón oro-dólar, la inestabilidad del tipo de cambio y en los mercados de productos básicos, así como un rápido progreso tecnológico que incrementó la competitividad japonesa en las industrias tecnológicamente avanzadas (revolución científico-tecnológica e industrial). En este contexto se inicia el declive económico de Estados Unidos y la economía mundial se dirige hacia la expansión de los capitales (unión del capital bancario y del capital industrial para formar el capital financiero).

Ante la recesión mundial y el aumento de la interdependencia se generaron problemas sectoriales de adaptación en industrias clave al igual que en la agricultura. La respuesta de los países industrializados fue la aplicación de políticas de "intervención sectorial" (políticas industriales). Estas medidas se caracterizaron por a) apoyo a la industria de manera

directa a través de subsidios e incentivos fiscales y protección comercial; b) transferencias indirectas, que constituyeron la mayor parte de los apoyos, c) la protección comercial a sectores afectados por medio de barreras no arancelarias²⁴. En esta época predominó el enfoque nekeynesiano por la necesidad de apoyar industrias en decadencia y estimular actividades con potencial de crecimiento.

En la década de los ochenta se retoman las ideas del libre mercado ante la expansión económica de los países industrializados. Al término de la década tanto los países europeos como Estados Unidos presentaban elevados déficits públicos, al mismo tiempo las Nuevas Economías Industrializadas (NIEs) prenetraban cada vez más en los mercados de dichos países. Esto provocó que los estudiosos retomaran la discusión acerca de las causas de las diferencias en la competitividad entre países. A principios de los años noventa la recesión en los países industrializados genera un resurgimiento de la discusión acerca de la intervención del Estado en la economía. El argumento para justificar la intervención está dado por que en un contexto de globalización, en el que la importancia de los flujos comerciales y de capitales es cada vez mayor, el Estado busca que las condiciones de competencia para las empresas nacionales sean equilibradas (corrección de fallos del mercado, competencia en igualdad de circunstancias), así como la creación de ventajas comparativas basadas en la tecnología.

Por lo que toca a experiencias concretas en materia de política industrial existen los casos extremos en los que el gobierno dirige la actividad industrial completamente (como fue el

24 Fernando Clavijo. *Op. cit.* pp. 133-137

caso de los países de Europa del Este antes de la caída del muro de Berlín) y los casos en los que el gobierno formula planes económicos y financieros y para el desarrollo industrial, dejando que las empresas privadas actúen con libertad (Francia y algunos países en desarrollo).

Hasta el momento sólo se ha tratado el caso de la política industrial en los países industrializados, esto es porque tanto el debate como el estudio acerca de las políticas sectoriales se ha dado en esos países y sólo de manera reciente en los países en desarrollo, como es el caso de México. La aplicación de medidas de política industrial de los países industrializados se basa en una metodología propia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y considera dos categorías:

- 1) **Medidas horizontales o funcionales.** Estas se aplican de manera general a todos los sectores para corregir fallos de mercado y adecuar el marco regulatorio a los objetivos de la política industrial.
- 2) **Medidas verticales o sectoriales.** Estas se aplican de manera discriminatoria, es decir están dirigidas a ciertas industrias en particular para resolver problemas de ajuste estructural.

Los instrumentos de las medidas de carácter horizontal son a) inversión física, b) inversión en intangibles (investigación y desarrollo tecnológico y formación de recursos humanos), c) promoción de pequeñas y medianas empresas, d) desregulación y políticas de competencia, e) desarrollo regional, f) política ambiental y g) comercio exterior e inversión extranjera²⁵. Estas medidas están dirigidas a corregir los fallos del mercado y a promover la industria facilitando la disponibilidad de insumos.

25 Fernando Sánchez Ugarte, Manuel Fernández Pérez y Eduardo Pérez Mota. *La política Industrial ante la apertura*, SECOFI, NAFIN, FCE, México, 1994, pp. 184-194.

La inversión física está dirigida a resolver problemas de corto plazo, reactivar las economías con problemas de desempleo y de contracción severa de la economía. La inversión física es promovida con incentivos fiscales y subsidios a la tasa de interés, así como la inversión pública directa en infraestructura.

La inversión en intangibles es un instrumento para estrategias a largo plazo y es promovida a través de la protección de la propiedad industrial, ampliación de los apoyos financieros a la investigación y desarrollo que abarquen industrias extranjeras, deducciones y exenciones fiscales a la investigación científica con fines comerciales, promoción de la vinculación entre instituciones de investigación e industria, eliminación de controles a las exportaciones de alta tecnología, apoyo a servicios de asesoría sobre transferencia tecnológica, préstamos blandos para la incorporación de tecnología de punta, apoyos financieros para la investigación y el desarrollo tecnológico, descentralización de los servicios educativos, incentivos para que las industrias proporcionen capacitación a sus empleados y programas de reentrenamiento.

La promoción de las pequeñas y medianas empresas tiene como objetivo estimular la inversión y el desarrollo de las empresas de este tipo que participan de manera importante en la generación de empleos y que cuentan con capacidad para responder a los cambios en las condiciones de mercado; los apoyos incluyen acceso a financiamiento con tasas preferenciales, créditos fiscales para resolver problemas de corto plazo, promoción de alianzas entre empresas para facilitar la transferencia de tecnología y el acceso a los mercados internacionales, asistencia tecnológica gerencial en información sobre mercados nacionales e internacionales.

La desregulación y la política de competencia tienen como objetivos incrementar la competencia en la oferta de bienes de consumo final, insumos y servicios, así como la modernización del marco regulatorio para promover la competitividad. Estos son impulsados a través de la privatización de empresas estatales, revisión de la legislación sobre competencia para evitar y sancionar prácticas monopólicas del mercado, desmantelamiento de regulaciones excesivas que inhiben la modernización industrial y la eliminación de controles de precios y de restricciones a la inversión privada.

El desarrollo regional tiene como objetivo minimizar el impacto económico y social en regiones con industrias en crisis con el fin lograr una armonía entre las diferentes zonas económicas de un país. Los aspectos que incluye esta medida son la descentralización de la administración de servicios públicos y de la toma de decisiones gubernamentales, el incremento del gasto en infraestructura, incentivos fiscales para la inversión en ciertas regiones y programas de entrenamiento para la creación de nuevos empleos.

La política ambiental está dirigida a combatir el deterioro del ambiente, así como a incrementar el uso eficiente de los recursos a través de regulaciones sobre la emisión de contaminantes en los procesos productivos, acuerdos entre gobierno y empresas para la conservación ambiental, campañas educativas y publicitarias para fomentar el consumo de producto que no dañen el ambiente.

El último de los instrumentos de las medidas de carácter horizontal, **comercio internacional e inversión extranjera**, está ligado a los objetivos de competitividad de las industrias nacionales frente a la globalización económica y a la expansión del comercio internacional; incluye la negociación de acuerdos comerciales para diversificar mercados y la promoción de las exportaciones.

Por lo que toca a las medidas de carácter vertical o sectorial están dirigidos a permitir la adaptación de las industrias al cambio estructural de tal manera que los costos del ajuste sean mínimos para las empresas; son medidas que aplican con frecuencia los países en desarrollo como México para adecuar algunos sectores a un nuevo modelo de desarrollo económico. Por otro lado, estas medidas también buscan apoyar el desarrollo de sectores específicos considerados como estratégicos en ciertos casos.

Estas medidas a diferencia de las de carácter horizontal han perdido vigencia en la mayor parte de los países desarrollados, aun cuando algunos de sus instrumentos tales como la asesoría para la reconversión, la promoción de asociaciones entre empresas, adquisiciones de nuevas tecnologías y programas de reentrenamiento permanecen en los sectores textil y de la confección, aeronáutico, siderúrgico, automotriz, de la celulosa y el papel y las telecomunicaciones²⁶.

El uso de los instrumentos de política industrial varía de un país a otro, sin embargo hay algunas medidas que son más frecuentemente utilizadas que otras. En una investigación realizada por la OCDE para detectar los instrumentos de política industrial utilizados por los países miembros de esta organización de 1986 a 1989 se encontró lo siguiente:

- Fomento a la competitividad en sectores específicos
- Apoyo a empresas en crisis
- Fortalecimiento a los gastos en investigación y desarrollo

26 Fernando Clavijo. *Op. cit.* pp. 47-63.

- Apoyo a la inversión a través de la disminución del costo del capital
- Promoción regional en áreas con problemas de ajuste o dificultades de acceso geográfico.
- Apoyo a las empresas pequeñas y medianas
- Promoción de exportaciones y de la inversión extranjera

Este mismo estudio concluyó que la participación del gasto público en estos rubros disminuyó en las políticas de carácter general y se incrementó en la investigación y el desarrollo y en las medidas relacionadas con la promoción de las exportaciones²⁷.

1.3 La globalización como factor de influencia sobre la política industrial

A lo largo de este capítulo se ha mencionado la importancia del factor tecnológico en el desarrollo industrial como dinamizador de la producción, proveedor de ventajas comparativas, generador de externalidades y por su incidencia en la competitividad de las industrias. La nueva teoría del comercio señala la existencia de un "círculo virtuoso" tecnología-competitividad-crecimiento. Esta tecnología ha sido el producto de tres revoluciones tecnológicas que han incidido en la evolución de la economía internacional. La primera Revolución Industrial de fines del siglo XVIII, cuyas principales manifestaciones se dieron en las manufacturas, la minería y la fabricación del acero, la máquina de vapor aplicada a la navegación y a los ferrocarriles, proporcionó incentivos para la primera gran expansión de la producción, el comercio y la inversión a nivel internacional. Además sentó las bases del orden mundial imperante hasta la Segunda Guerra Mundial.

27 Fernando Sánchez Ugarte *et al.* *Op. cit.* pp. 184-186.

La segunda Revolución Industrial impulsó la industria pesada, el motor de combustión interna, la aviación, la navegación de gran tonelaje; la electricidad y con ello los medios de comunicación como el telégrafo y el teléfono. Y además modificó la distribución mundial del poder, quedando como hegemón Estados Unidos. La tercera Revolución Industrial, más conocida como la tercera Revolución Científico-Tecnológica, se caracteriza por innovaciones tecnológicas constantes, en las que la informática y la robótica, los satélites y las fibras ópticas, la ingeniería genética, la electrónica y los nuevos materiales marcan y modifican las estructuras productivas anulando el esquema de ventajas comparativas estáticas²⁸.

La influencia de esta tercera revolución Científico-Tecnológica ha generado una economía mundial más integrada e interdependiente en la que los procesos productivos se han globalizado. Esta globalización económica se caracteriza por ciertas tendencias económicas y políticas entre las que destacan:

- a) Fusión del capital bancario y el capital industrial para formar el capital financiero
- b) Tecnología como factor de desarrollo de la competitividad internacional
- c) Esquema de producción global a través de la fábrica mundial que integra procesos productivos entre países por medio de la subcontratación y la descentralización. Importancia creciente de las corporaciones globales que participan en los flujos de capitales, innovación tecnológica, telecomunicaciones, etc.
- d) Importancia cada vez mayor de los productos intensivos en conocimiento; ventajas comparativas creadas a través de la educación, la tecnología y la inversión.

28 Fausto Alzati. *Op. cit.* pp. 25-28

- e) Cambio de las economías nacionales a la interdependencia económica
- f) Fin del mundo bipolar para dar paso a la tripolaridad económica: Estados Unidos, Alemania y Japón como ejes de la economía mundial con sus respectivas áreas de influencia (bloques económicos)
- g) Existencia y proliferación de bloques económicos²⁹.

La interdependencia económica, los constantes retos de competitividad y el cambio tecnológico que se dan como características de la globalización reducen la efectividad de las políticas nacionales y hacen necesaria la intervención del Estado para adecuar las condiciones de la economía nacional a los requerimientos de la globalización. Es aquí en donde se inserta la necesidad de una política industrial acorde con una economía globalizada para garantizar el acceso de las industrias al mercado internacional. Así vemos como los gobiernos delimitan políticas de atracción para la inversión extranjera y a su vez realizan inversión en infraestructura, investigación científica y tecnología, proporcionan incentivos fiscales a las empresas para impulsar la producción, legislan sobre cuestiones ambientales y propiedad intelectual, adecuan sus estándares de calidad a las normas internacionales y realizan reformas a su legislación nacional relacionada con el comercio exterior.

Esas son las acciones generales que realiza el Estado para enfrentar la globalización, los resultados dependen de las condiciones propias de cada país, la intensidad de los apoyos y estímulos, así como de la disponibilidad de recursos. Políticas Industriales que han tenido éxito en unos países fracasan en otros, no existen recetas para la aplicación de una política industrial aunque si pueden seguirse líneas generales de acción.

29 René Villarreal. "La globalización de la economía" en *Revista Mexicana de Política Exterior* núm. 35, verano 1992, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, pp. 42 y John Borrego. "La economía global contexto del futuro" en *Investigación Económica* núm. 191 enero-marzo 1990, México, UNAM, Facultad de Economía, pp.157-206

1.4 Experiencias internacionales en materia de políticas estratégicas para el desarrollo: Los casos de Estados Unidos y Brasil.

En este apartado se han seleccionado a Estados Unidos y Brasil para revisar dos casos en cuanto a las medidas de política industrial debido a que el primero de estos países es la nación a la que los teóricos recurren sea para ejemplificar los resultados de la aplicación de una política industrial, por el lado de los nekeynesianos, o las bondades del mercado como asignador de recursos, por el lado de los neoclásicos. Por lo que toca a Brasil, habiendo aplicado un modelo de sustitución de importaciones logró desarrollar un grado de industrialización mayor que otros países latinoamericanos

1.4.1 Estados Unidos

Como señale en el apartado 1.2 Estados Unidos fue el país en el que se inicio el debate teórico sobre la política industrial entre los dos enfoques señalados. A partir de la década de los ochenta este país empieza a perder competitividad en los mercados internacionales frente a sus competidores japoneses y europeos, en los noventa tal situación se ha agravado y frente a un entorno económico mundial poco favorable el debate sobre la política industrial vuelve a surgir.

En EEUU no existe una política industrial explícita, por ejemplo no hay departamento de industria; los particulares realizan inversiones con la mediación a sus ganancias impuesta por el "interés público" (seguridad social, transporte, seguridad de las fuentes de energía,

seguridad en el empleo, seguridad del consumidor, salud pública y protección del ambiente). Pero aun cuando oficialmente este país carece de una política industrial, en realidad las acciones gubernamentales en Estados Unidos tomadas en el plano del desarrollo industrial reflejan la existencia de tal política: decisiones sobre monopolios, estructura de los aranceles, cuotas y otras restricciones a las importaciones, subsidios, regulaciones, apoyos preferenciales a las industrias, crédito preferencial a exportaciones, entre otros. De igual manera los diferentes gobiernos han promovido la investigación científica y tecnológica a través de apoyos a instituciones de investigación, siendo ésta el principal instrumento de política industrial que incluso es subsidiada, ya que es el factor principal en la creación de ventajas comparativas para adecuar las necesidades de la planta industrial al cambiante mercado mundial.

El debate sobre la política industrial se da en EEUU e Inglaterra, ya que son los líderes de las dos primeras revoluciones industriales y han perdido competitividad. En 1979 el 30% de los vehículos adquiridos en Estados Unidos eran importados, en 1962 el porcentaje era de 5.1%; la producción de maquinaria textil cayó de 93% en 1962 a 55% en 1979³⁰. Hacia la década de los ochenta se presentan algunos signos de lo que para algunos es una desindustrialización en EEUU: industria en declive (pérdida de mercados frente a Japón las NIES y Alemania); déficit comercial con Japón; pérdida de capacidad competitiva que se evidencia en el déficit comercial que pasó de 25 mil millones de dólares en 1980 a 147,708 millones en 1986.

30 Fernando Fajnzylber. *La industrialización trunca de América Latina, México*, Nueva imagen, 1987, pp. 296.

En cada época de recesión económica, desde los inicios de Estados Unidos como nación, los gobiernos estadounidenses han adoptado diferentes medidas de política comercial ligadas a políticas sectoriales. Las principales medidas de política comercial tomadas en este país a partir de finales de la década de los sesenta han incluido aranceles, cuotas compensatorias, cuotas a la importación, negociación de restricciones voluntarias a la exportación y negociaciones comerciales además de instrumentos jurídicos como la ley Súper 301.

De 1968 a 1973 el crecimiento de la inflación llevó a una sobrevaluación del dólar y a una reducción de la balanza comercial en un contexto de tipos de cambio nominales fijos. En esta época se expanden las manufacturas estadounidenses lo que provocó un aumento de la importancia relativa de la industria manufacturera y de los niveles de desempleo, así como bajos salarios de la mano de obra menos calificada.

De 1973-1979, se realiza un ajuste industrial profundo como respuesta a la crisis petrolera y financiera, que propiciaron recesión y caída del dólar. La política empleada fue la restricción monetaria, que produjo altas tasas de interés (lo que a su vez redundó en crisis financieras en todo el mundo). Con ello los mercados para equipo industrial y bienes intermedios cayeron. Como respuesta a la crisis en 1982 se utilizó una política fiscal expansionista, una política monetaria de restricción e importaciones baratas con lo que se restituyó el crecimiento temporalmente pero el dólar continuó sobrevaluado. Las recesiones de 1980, 1981 y 1982 causaron caídas en la producción de acero, automóviles, motores, equipo industrial y para la construcción, textiles y otras manufacturas. Se perdieron campos de ventaja tecnológica.

Con esta política de dólar caro el déficit en cuenta corriente llegó a 150 000 millones de dólares. Los últimos años de la década de los ochenta la política consistió en mantener una baja inflación y una moneda también a la baja.

En 1990 nuevamente se presenta una recesión en la economía estadounidense, el gobierno de George Bush aplica una política de aumento del gasto público en defensa y obras públicas, además de algunas medidas en materia fiscal. Con Clinton las primeras medidas consistieron en ajustes monetarios para recuperar la competitividad frente a sus rivales comerciales de manera que las exportaciones se recuperaran. Sin embargo, el Senado no ha sido receptivo a sus propuestas, sobre todo de tipo fiscal, para impulsar la aceleración económica.

Por lo que toca a las medidas sectoriales, éstas dirigidas básicamente a la investigación y el desarrollo (IyD) centrados en el área de defensa desde la Segunda Guerra Mundial. En 1946 se crea la Comisión de Energía Atómica (AEC) y en 1950 la Fundación Nacional de Ciencias (NSF). En esta época el gobierno aumentó el presupuesto para la investigación, lo que implicó determinar prioridades de la misma. A principios de los sesenta la investigación apoyada fue en las industrias textiles, del carbón y la vivienda. En los setenta, durante el gobierno de R. Nixon, se hizo un análisis sobre la política en alta tecnología, que concluyó en que la participación estatal debía ser mínima, aunque se obtuvo una opinión favorable en cuanto al papel de los impuestos y de otras políticas indirectas encaminadas a apoyar la IyD por parte del sector privado y marcó el inicio de programas conjuntos universidad/industria. Por su parte, James Carter propuso políticas de innovación tecnológica con ayuda gubernamental, pero en 1980 con el cambio de gobierno se dio un cambio también en la política de apoyo a la ciencia y la tecnología que continua hasta la actualidad.

La participación de ID en el PIB es relativamente alta sobre todo por que está dirigida a la defensa; la mitad de los fondos proviene de la iniciativa privada; universidades y sociedades no lucrativas participan con 4%. Una parte considerable de la ID se subcontrata lo que aumenta la participación del sector privado en este rubro.

En cuanto a la ID financiada oficialmente está a cargo de la NASA y del Departamento de Defensa; la NASA dirige su investigación al campo del espacio aéreo y la electrónica y el Departamento de Defensa a la ciencia aplicada. La ID realizada en las universidades es fundamentalmente ciencia básica en la rama química y farmacéutica. Los sectores industriales más importantes que realizan investigación y desarrollo son aviación y armamento, electrónica, maquinaria y química. Los campos tecnológicamente dinámicos de la economía estadounidense representan menos de la mitad de la producción sectorial, pero cuentan con 85% del total de gastos en investigación y desarrollo³¹.

En 1993 W. Clinton y Al Gore presentan el informe "*Tecnología para el crecimiento económico de Estados Unidos*", en él señalan la necesidad de apoyar a las empresas en materia de innovación abandonando el esquema clásico de ID basada en la ciencia aplicada en el área de la defensa. Este parece ser un indicio de la aceptación de la necesidad de la política industrial en la economía estadounidense o la aparición de una política industrial explícita. En este mismo informe reconocen la pérdida de competitividad en los mercados internacionales aun cuando sus investigaciones han revolucionado la industria, ya que han sido aprovechadas por otros países con mayores beneficios (como Japón a través de la "ingeniería inversa"). Los resultados se verán en el corto plazo.

31 Michael J. Twomey. "*Políticas de ciencia y tecnología en los Estados Unidos*", en Micheli, Jordy (comp.). *Tecnología y modernización económica*, México, UAM, 1993, pp. 135-162.

Instrumentos de política industrial aplicados por Estados Unidos

De acuerdo a la clasificación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico los principales instrumentos de política industrial utilizados por Estados Unidos son:

Investigación y desarrollo. Programa de tecnología: crédito fiscal a las actividades de investigación y desarrollo (subsídios); inversión acelerada en manufacturas de tecnología avanzada; restablecimiento de la competitividad en la industria automotriz norteamericana; promoción de tecnologías en comunicaciones. Las medidas complementarias incluyen el permiso para la producción conjunta y una tasa sobre ganancias de capital menor; el fortalecimiento de la protección de la propiedad intelectual; y la liberalización del control sobre las exportaciones de productos de alta tecnología.

Políticas sectoriales. Telecomunicaciones: apoyo financiero para el desarrollo de redes de comunicación; programas de reentrenamiento a trabajadores vinculados con la defensa nacional; inversiones en comunidades afectadas por la reducción de gastos militares.

Reformas al marco regulatorio y a la política de competencia: Reforma bancaria para permitir la asociación con compañías de seguros y empresas comerciales; reformas a la ley de salubridad para vigilar la seguridad de los productos manufactureros que ingresan al mercado³².

32 Fernando Sánchez Ugarte et al. *Op. Cit.* pp. 206-207.

1.4.2 Brasil

Al igual que México, Brasil tiene la base de su desarrollo industrial en la estrategia de sustitución de importaciones, sin embargo la industrialización alcanzó resultados diferentes. De hecho, al inicio de la década de los ochenta Brasil era considerado un caso aparte en cuanto a niveles de crecimiento económico. Por ejemplo en 1984 la economía brasileña representó el 35.9% del PIB manufacturero de la región latinoamericana y contaba con un valor agregado en su sector manufacturero de 77,160 millones de dólares para 1986. El país que le seguía en este último indicador era Argentina con 15,660 millones de dólares³³.

Como parte de su herencia colonial, Brasil tenía una economía de enclave basada en las exportaciones de café, en donde además la industria textil se mantuvo como la principal hasta la Segunda Guerra Mundial. A pesar de contar con la industria textil dependía de los ingresos de la rama cafetalera. Con la Gran Depresión el sector cafetalero sufrió una caída del 60%. La estrategia del nuevo gobierno encabezado por Getúlio Vargas fue la de "crecimiento hacia adentro" o sustitución de importaciones. Durante los años treinta el PNB brasileño creció en más de 50% que además se vio acompañado de la caída del monopolio de la oligarquía cafetalera. Los instrumentos utilizados para la industrialización durante la sustitución de importaciones fueron la política cambiaria, los créditos a la industria; una política comercial que favoreció las importaciones de equipos para las industrias del cemento, celulosa, y productos de caucho, entre otros.

³³ SELA. *Desafíos de la política industrial latinoamericana a fin de siglo*, Papeles del SELA 10, Argentina, Ediciones La Flor, 1988, pp. 25 y 36.

El modelo de sustitución de importaciones en Brasil se aplicó en dos fases: la fase de la "industrialización restringida (1930-1950) y la fase de acelerada industrialización sustitutiva de importaciones. Durante la aplicación de este modelo la sustitución se enfocó a los bienes de consumo, pero también se sustituyeron algunos bienes intermedios y de capital. Con la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial las exportaciones brasileñas de productos industriales crecieron en 75% de 1937 a 1942; la producción industrial se elevó en 5.4% anual entre 1939 y 1945.

Los instrumentos utilizados por el Estado para el manejo de la política comercial fueron los permisos de importación, que sirvieron para transferir utilidades al sector industrial a través de la venta de divisas a un tipo de cambio favorable a las empresas (subsidio a la importación); se estableció un monopolio del Estado sobre las divisas por medio de un tipo de cambio fijo lo que implicó la devaluación del cruzeiro, además las empresas que obtuvieran divisas tenían la obligación de venderlas al Estado. Con esta política las industrias tenían las posibilidades de importar bienes de capital y materias primas. Además el bajo aumento de los precios en las importaciones, 7% entre 1945 y 1950, aunado a un alza en los precios internos, 54% en el mismo periodo, creó un clima favorable a las inversiones. Como resultado se llegó a una estructura industrial intensiva en capital y una balanza de pagos deficitaria.

A partir de 1953 la estrategia cambia. A partir de este año una parte de las divisas estaban reservadas para la importación de productos determinados, tales como trigo, fertilizantes y combustibles, guata para papel; las otras importaciones se realizaban con divisas obtenidas en subasta de acuerdo a diferentes categorías de productos con un nivel de prioridad asig-

nado. Esta asignación de divisas para las importaciones de acuerdo con prioridades asignadas fue considerado como el incentivo más importante para el crecimiento industrial de Brasil de 1953 a 1961.

La política cambiaria se complementó con el gasto público y con la creación del Banco Nacional de Desarrollo Económico en 1952. Este banco representó el inicio de la fase del desarrollo con participación del Estado y las élites brasileñas y el capital internacional.

Durante esta etapa los principales industrias en Brasil fueron manejadas por compañías nacionales privadas en las ramas de textiles, alimentos, cemento, hierro y acero, papel, químicos y maquinaria. El mercado interno fue reservado para la producción nacional como producto de la devaluación que incrementó los precios internos.

Durante la segunda etapa de la industrialización la inversión extranjera jugó un papel fundamental. Para aliviar el desequilibrio externo en la balanza de pagos durante esta etapa los gobiernos optaron por una acelerada industrialización en lugar de recurrir a las exportaciones. Éstas fueron restringidas con la sobrevaluación del cruzeiro y del regimen de condicionamiento del abastecimiento del mercado interno. Al mismo tiempo las restricciones provocaron una disminución total de las divisas y una reducción de los ingresos del Estado. El cuadro completo derivó en una alta inflación y devaluaciones sucesivas.

La cuenta corriente mostró un déficit acumulado de -4,030 millones de dólares en 1963; en el mismo año la deuda externa alcanzó 3,000 millones de dólares; las cifras de la inflación indican porcentajes que van de 71.7 a 87.8³⁴. Esta situación hizo necesario el abandono del

34 António José Avelãs Nunes. *Industrialización y desarrollo. La economía política del "modelo brasileño de desarrollo"*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, pp.228.

nacionalismo económico para recurrir a las inversiones extranjeras. Tales inversiones fueron canalizadas en forma de financiamiento y préstamos a través de las empresas multinacionales que importaban equipo técnico sin realizar depósitos en divisas si las empresas eran de importancia para el desarrollo del país. En cuanto a ciencia y tecnología, no se definieron políticas por lo que se dejó a las multinacionales ser los intermediarios para la transferencia tecnológica.

Parte importante en esta etapa de la ISI fue el Plan Metas por medio del cual se trató de acelerar la industrialización con bienes de consumo duradero (automóviles, electrodomésticos) y bienes intermedios (siderúrgicos, aluminio, combustibles líquidos y celulosa de papel). Otros aspectos del plan obligaban al Estado a realizar inversiones en infraestructura: producción de energía, construcción de carreteras, transporte público. El Estado realizó inversiones públicas integradas y complementarias en sectores diferentes de los que captaban las inversiones extranjeras.

En 1960 el servicio de la deuda absorbió el 40.7% de los ingresos por exportaciones. Esta situación obligó al gobierno de Jânio Quadros a negociar con el FMI un acuerdo que implicó el compromiso de un programa de estabilización, dando un giro en la política cambiaria, se abolió la subasta de divisas y se establecieron dos tipos de tasas de cambio: una preferencial para importaciones esenciales y transacciones de invisibles y una libre. Esta estrategia de abandono de las políticas que habían servido a la industrialización agravaron los problemas de financiamiento, déficit comercial y endeudamiento, lo que provocó la renuncia del presidente brasileño en 1961 y el golpe militar en 1964.

En 1963 un nuevo plan se diseñó para terminar con la crisis y el endeudamiento. El Plan Trienal tenía como objetivos frenar la inflación y asegurar elevadas tasas de crecimiento con base en una reforma agraria y una reforma fiscal. Incluía la eliminación de tasas preferenciales, devaluación de la moneda y límites al gasto público, salarios y créditos.

Un nuevo programa es introducido por el gobierno militar en 1964, el Programa de Acción Económico del Gobierno (PAEG) y estaba dirigido al combate a la inflación a través de la política monetaria: reducción del gasto público, aumento de la carga fiscal, contención de los salarios, entre otras medidas. Entre los resultados de la política monetarista en Brasil tenemos la disminución del déficit gubernamental como porcentaje del PIB (1.7% en 1967, 0.1% en 1973)); saldos positivos en balanza de pagos; aumento de la recaudación fiscal y baja de la tasa de inflación (22% en 1967).

Los problemas de inflación continúan siendo característicos de la economía brasileña, además de una carga pesada por el endeudamiento externo y escasez de capital. No obstante, este país cuenta con el sector de bienes de capital más avanzado de América Latina: la industria de armamento orientada a la exportación y la rama de las computadoras. Otro factor que distingue a Brasil son sus vínculos de inversión y comercio con Europa y Japón.

En los años setenta Brasil amplió sus exportaciones de materias primas y manufacturas dependiendo del crédito externo para financiar importaciones de bienes de capital. A principios de los años ochenta se adoptan medidas de estabilización, liberalización e internacionalización de la industria para reducir la inflación a través de la política fiscal, monetaria y salarial (eliminación del tipo de cambio fijo, liberalización de las importacio-

nes, disminución de la participación de las empresas del Estado, etc.). Las exportaciones brasileñas consistieron básicamente en automóviles y refacciones, acero, bienes de capital y armamento. De hecho cuenta con un complejo automotriz que se encuentra entre los diez más importantes del mundo.

Aun cuando la política orientada a las exportaciones iniciada en la década de los ochenta da cierta importancia al apoyo a las inversiones privadas, el Estado continuó como actor importante de la actividad económica. En 1986 de las diez empresas más importantes 5 eran de propiedad estatal (Petrobrás, Petrobrás Distribuidora, Electrobrás, Compañía Vale Río Doce y Electropaula), cuatro extranjeras (Shell, Esso, Volkswagen y Ford) y una nacional con capital privado (Compañía Brasileira Distribucao). Estas empresas participan con el 11.1% del PIB.

Cuadro 2.

Estrategias de desarrollo en Brasil y México

1880-1930	1930-1955	1955-1973	1974-1982	1983 a la fecha
Exportación de mercancías	ISI primaria	ISI secundaria	ISI secundaria orientada por la deuda	Promoción de exportaciones diversificadas e ISI secundaria sostenida
IOE primaria → ISI secundaria → IOE secundaria				

ISI: Industrialización de sustitución de importaciones

IOE: Industrialización orientada a la exportación

Fuente: Gary Gereffi, "Estructura Industrial y estrategias de desarrollo en América y Asia Oriental" en Álvarez Bójar Alejandro y Borrego John. *La Inserción de México en la Cuenca del Pacífico*, vol. III, México, UNAM, 1990, pp.54.

2. La política industrial en México: de la sustitución de importaciones a la apertura comercial.

En las décadas de los años treinta, cuarenta y cincuenta la industrialización en América Latina se constituyó como la estrategia de desarrollo aceptada incluso por diferentes movimientos sociales. Sin embargo, en los años setenta después de un crecimiento industrial rápido, a la par que un proceso de urbanización acelerado, se empieza a manifestar una frustración generalizada frente a los resultados del modelo de desarrollo con base en la industrialización.

Dicho modelo había tenido resultados favorables tanto en países desarrollados como en los subdesarrollados, ya que la industria creció a ritmos superiores que el resto de las actividades productivas. Entre 1960 y 1975, la industria a nivel mundial tuvo un crecimiento de 6.1%, mientras que la agricultura y el comercio crecieron en 1.8 y 5.4% respectivamente. A finales de la década de los 70 la industrialización como estrategia de desarrollo entra en una etapa de "crisis general de confianza".

México no escapó a la aplicación del modelo de desarrollo basado en la industrialización. De 1940 a 1970 la política seguida para alcanzar el desarrollo económico estuvo basada en la sustitución de importaciones para cambiar después a un modelo monoexportador petro-

lero de 1976 a 1982, y finalmente a un modelo basado en las exportaciones y la apertura comercial (1982-1994).

2.1 Aspectos Generales de la Política Industrial en México 1940-1982

2.1.1 Las bases de la industrialización en México.

Como parte de la herencia colonial la economía mexicana funcionó bajo el modelo de enclave basado en la explotación y exportación de materias primas (algodón, café y cacao) hasta 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), mismo que representaba el inicio de un proyecto nacionalista, el surgimiento de un nuevo Estado y el fin del caudillismo. Otro hecho que marcó el inicio de la ruptura con el modelo de economía de enclave fue la Gran Depresión (1929-1933), que trajo consigo la reducción de las importaciones y de las exportaciones mexicanas, y latinoamericanas en general, en más de 50% y que evidenció la fragilidad de la economía de nuestro país frente a una dependencia del mercado mundial.

La crisis iniciada en 1929, redujo el comercio internacional a los niveles que tenía en el siglo XIX; las potencias capitalistas (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Bélgica, Italia y Japón) vieron disminuida su capacidad de compra, reduciéndose también las oportunidades de colocar en el mercado mundial los excedentes de los países que, como México, tenían estructuras productivas fuertemente orientadas hacia el exterior.

Sin embargo, la ruptura total con el modelo de enclave en México tiene lugar durante la Segunda Guerra Mundial, cuando los países atrasados se ven inducidos a cubrir la demanda interna de bienes con producción propia.

En 1930, la economía mexicana seguía basándose en el modelo de promoción de exportaciones ("crecimiento hacia afuera"); la balanza comercial tenía una participación similar a la de 1910 en el producto interno bruto con un 20%; las exportaciones de minerales representaban casi tres cuartos del total : plomo 14.4%, zinc 10.3%, petróleo y sus derivados 13.1%, cobre 15.1% y plata 15.0%. El comercio exterior era la fuente fiscal más importante para el Estado con una contribución del 40% y la inversión extranjera aún controlaba las actividades más dinámicas de la economía³⁵.

La Gran Depresión provocó la caída del comercio exterior de México en 30% en promedio anual: las exportaciones, con valor de 285 millones de dólares en 1929, se redujeron a 97 millones en 1932. Las importaciones se redujeron a una tercera parte del nivel alcanzado en 1929: de 184 millones de dólares a 58 millones de dólares. El PNB real decreció en un 6.8% promedio anual entre 1929 y 1932, llegando a una relación del 20% total en dicho periodo.

La política económica aplicada por el Estado mexicano ante la crisis consistió básicamente en el aumento de los aranceles a las exportaciones y el manejo del tipo de cambio. El arancel a las importaciones fue aumentado en 25% en su equivalente en términos ad valorem o más para textiles, bienes de lujo, productos agrícolas y alimentos. Con esta medida los ingresos fiscales del Estado aumentaron de manera temporal, aunque no frenó el desequilibrio en balanza comercial.

Por lo que toca al tipo de cambio, el peso fue devaluado frente al dólar en 1931 de 2.26 a 2.65; 3.16 en 1932 y 3.50 en 1933. En términos reales la devaluación llegó a 36%. Sin

35 René Villarreal. *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista 1929-1988*. México, FCE, 1988, pp.33-34

embargo, los precios internos crecieron en mayor proporción a los precios internacionales, disminuyendo el efecto proteccionista de la devaluación.

Hasta aquí, la industrialización en México no se vió favorecida, debido a que:

- a) La industria enfrentaba una disminución general de la demanda efectiva, aun cuando en teoría el aumento en el arancel y la devaluación debían disminuir la demanda de las importaciones y aumentar la demanda en el mercado interno.
- b) Con la devaluación las exportaciones mexicanas tenían precios relativos favorables, pero la demanda internacional disminuyó por la recesión mundial, así sin demanda efectiva no había mercados potenciales.
- c) Otra posibilidad para reactivar la economía era por medio del aumento en el gasto público, sin embargo, la fuente de ingresos más importante para el Estado se redujo como efecto de la contracción del comercio exterior. Los ingresos obtenidos por éste decrecieron de 113 millones de pesos en 1930 a 53 millones en 1933; de igual forma se redujo el gasto público de 276 millones en 1929 a 212 en 1932 (7.7% en promedio anual).
- d) El alcance de la acción monetario-fiscal por vía del déficit gubernamental en 1932 fue muy limitado. Entre 1931 y 1932 la oferta monetaria se redujo en 6.6%, la cantidad de monedas y billetes en circulación se mantuvo casi constante y los depósitos bancarios disminuyeron.³⁶

Se han mencionado las características generales del comportamiento de la economía mexicana durante la Gran Depresión, ahora se tratará el periodo 1934-1940, como aquel en el

³⁶ *Idem.* pp. 44-46.

que se sientan las bases para el modelo de sustitución de importaciones. Durante el periodo mencionado se llevaron a cabo la consolidación del proyecto nacionalista y la ruptura del modelo económico de enclave primario-exportador bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas. Las reformas estructurales llevadas a cabo por Lázaro Cárdenas se dieron en dos planos: político y económico.

En el plano político, se pone en marcha el corporativismo. El Partido de la Revolución Mexicana (antes PNR) incorporó a los sectores obrero, campesino, militar y clases medias. En el plano económico, el Estado empieza a participar activamente en la economía y lleva a cabo reformas estructurales en el sector agrario, la nacionalización de la industria petrolera y de los ferrocarriles. Con la nacionalización del petróleo y los ferrocarriles, se dieron los primeros pasos para la industrialización, ya que el país podía contar con el combustible y el transporte necesarios para sostener a la planta industrial.

Cárdenas retoma los objetivos de la Revolución, plasmados en la Constitución de 1917: reforma agraria, legislación laboral, control sobre los recursos minerales y la regulación estatal de las principales actividades económicas. Además planteó un Estado corporativista, que permanece hasta nuestros días, como forma de unidad política.

Así, se planteó como objetivo el de impulsar el desarrollo económico y político del país con autonomía del exterior, en donde la eliminación del control extranjero sobre la economía y el impulso al sector agrícola, aunados a la consolidación del Estado como ente político y agente económico, sentaron las bases para el proceso de industrialización.

Para delimitar acciones en el campo económico Lázaro Cárdenas presenta el Plan Sexenal, en donde se ponía especial atención en disminuir la dependencia del país con respecto a los mercados externos, rompiendo con el modelo primario-exportador; en promover la creación de industrias pequeñas o medianas como base de la industrialización y el desarrollo de empresas nacionales.

Por lo que respecta a la reforma agraria, durante este periodo se redistribuyeron más de 20 millones de hectáreas, se crearon bancos agrícolas y se realizaron obras de infraestructura: irrigación, caminos, etcétera. Además se nacionalizaron terrenos agrícolas, ferrocarriles y se expropió la industria petrolera.

También, el Estado empieza a promover en forma directa y activa el desarrollo económico. Esto se puede observar en el aumento del gasto público en la economía: de 23% en 1929 a 42% en 1937, y en el área social: de 13% en 1929 a 18% en 1937.

De igual manera, al Banco Central (1925), que controlaba la política crediticia, la exportación de oro y plata y regulaba el tipo de cambio, se agregaron Nacional Financiera como banca de desarrollo, el Banco de Comercio Exterior y los Bancos de Crédito Agrícola, Nacional de Obras Públicas, Algodonero, Azucarero y Refaccionario, para estructurar un sistema financiero. Asimismo, se creó la Comisión Federal de Electricidad, que con la nacionalización de la industria petrolera, sientan las bases para orientar el sector energético al proceso de crecimiento.

En este periodo el PNB real, a precios de 1950, aumentó en un 30% (de 15,927 millones de pesos a 20,721), con una tasa promedio anual del 4.5%. Las causas de este crecien-

to se encuentran en la política fiscal y monetaria, así como en una política comercial proteccionista.

La política fiscal y monetaria estuvo dirigida a romper "cuellos de botella" en la agricultura y en la infraestructura y a promover un crecimiento real del PNB de 3.2%, lo que de hecho resultó, aunque aunado a un proceso inflacionario. El índice de precios al mayoreo se incrementó de 17.6 en 1934 a 23.9 en 1940.

Por lo que toca a la política comercial, desde 1930 y hasta 1936, no hay cambio en los aranceles aplicados a las importaciones. Lo único que se hizo al respecto fue la revisión del código de clasificación. Es hasta 1937 que se realiza un cambio en el arancel, cubriendo casi todas las fracciones de la tarifa (633 fracciones). La explicación se da en razón de que los impuestos a las importaciones eran la fuente principal del ingreso fiscal.

Así, la recaudación por impuestos a la importación aumentó en casi 40% en 1937 con respecto al año anterior. En enero de 1938 se hizo una revisión más amplia y 218 fracciones quedaron sujetas a un nuevo impuesto de importación (de entre 25 y 400%). Este nuevo impuesto estaba dirigido a proteger las actividades internas de la tendencia a la baja de los precios internacionales.

No obstante, esta política fue temporal, ya que las devaluaciones de 1938 (de 3.60 a 4.52 pesos por dólar) y 1939 (5.19) implicaban un aumento en la protección arancelaria nominal, que por sí hacía innecesaria una protección mayor vía aranceles, por un aumento de 44% del dólar ante el peso.

El año de la expropiación petrolera, que también fue el de la devaluación del peso, como respuesta a las medidas tomadas por Estados Unidos -suspensión el 31 de marzo de 1938 del acuerdo de compra de plata, producto que permitía un superávit con los Estados Unidos- el gobierno de México suspendió los pagos en oro y las operaciones en divisas y abandonó la tasa de 3.60 pesos por dólar de Estados Unidos. Esto significó abandonar la libre convertibilidad del peso por oro o divisas, y la consecuente devaluación prolongada del peso. Se dejó el peso en libre flotación entre marzo de 1938 y el 2 de febrero de 1939 cuando el Banco Central anunció la compra de dólares a 4.985 pesos y la venta a 4.99 pesos.

Es así que el tipo de cambio promedio en 1938 fue de 4.52 pesos por dólar y 5.19 para 1939, lo que equivalía a una tarifa nominal arancelaria del 44%. La devaluación real fue de 22.5%, lo que quiere decir que la devaluación fue realmente un factor de protección al final de la década de los años treinta.

Por lo que toca a las exportaciones, sólo se realizaron cambios en 1938, con un impuesto ad valorem de 12% a ciertos productos de exportación para que el gobierno pudiera aprovechar los beneficios que sobre las exportaciones generaba la devaluación y financiar así la importación de productos esenciales.

La tasa de crecimiento de la economía mexicana en la década de los años treinta fue de 2.8% (PNB real a precios de 1950); el sector manufacturero en cambio creció 1.6% (PIB real).

Durante este periodo la sustitución de importaciones en México se dio en grado mayor en los bienes de consumo no duraderos y duraderos, en tanto que en la de bienes intermedios

y de capital no hubo avance. La participación de las importaciones en la oferta total para bienes de consumo decreció 37%, en bienes intermedios el índice de sustitución se mantuvo constante. En el sector de bienes de capital, incluyendo algunos bienes de consumo duraderos, la razón de importaciones a oferta total decrece en sólo 6%.

Las industrias en las que hubo mayor sustitución fueron hule, textiles, productos metálicos, vestido y calzado, alimentos, bebidas y tabaco, maquinaria eléctrica, minerales no metálicos, madera y corcho y transporte. Pero la sustitución no se dio en los sectores de maquinaria no eléctrica y metálica básicas, y en otros sectores fue negativa.

Durante la década de la Gran Depresión, la sustitución de importaciones en México tuvo un bajo nivel. En bienes de capital el valor agregado aumentó su participación de 2.69 a 5.2%; en los bienes de consumo se redujo ligeramente y es constante en bienes intermedios³⁷.

Por lo que toca a la estructura de las importaciones, las de bienes intermedios aumentaron su participación en el total de 17 a 25% y se redujo el nivel de los bienes de consumo de 33% en 1929 a 23% en 1939. Esto indica un cierto avance en la sustitución de importaciones.

El lento proceso de sustitución de importaciones en México durante la década de los treinta se debió a la inestabilidad política y económica característica del periodo revolucionario (1910-1920); por otra parte el Estado mexicano se consolida hasta 1929, así que no podía haber actuado como promotor del crecimiento y la industrialización. Además la industrialización se enfrentó a una demanda efectiva decreciente producto de la Gran Depresión, que no podía ser estimulada a través de una política fiscal y monetaria expansionista.

37 *Idem.* pp. 54

Por otro lado, aun cuando la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia significó la consolidación del proyecto nacionalista, el inicio de la ruptura de la economía de enclave y el desarrollo agrícola, no se consideraba a la industrialización como estrategia de desarrollo.

Además, la protección tenía un nivel muy bajo, como resultado de que la protección vía arancel estaba sujeta al arancel específico (protección arancelaria variable por ser una constante dependiente del precio). Por lo que toca a la protección vía tasa de cambio, ésta varía a lo largo de toda la década. De 1930 a 1935 la tasa de cambio real se devaluó en 61% (de 2.61 pesos reales por dólar a 4.21).

De 1935 a 1938 la tasa de cambio "nominal" permaneció fija: 3.60 pesos por dólar. Pero en términos reales la tasa de cambio disminuyó de 4.21 a 3.87, ya que los precios internos crecen más rápido que los internacionales. Para el periodo 1938-1939, la tasa de cambio tuvo una devaluación real de 33%, de 3.60 a 4.52 y 5.19 respectivamente. Así, se vio limitado el efecto de la devaluación en la sustitución de importaciones por la disminución en la demanda interna y mundial.

2.1.2 La Sustitución de Importaciones como estrategia de desarrollo

Como se mencionó anteriormente, la industrialización no fue considerada como una estrategia de desarrollo durante el periodo cardenista. Es hasta 1940 cuando se plantea una estrategia de sustitución de importaciones como eje del desarrollo industrial en México. Hay dos factores que influyeron en la adopción de este modelo de desarrollo: a) la caída de la oferta de importaciones provocada por la Segunda Guerra Mundial y b) la doctrina

cepalista de Raúl Prebisch que hacía énfasis en el deterioro de los términos de intercambio de los países en desarrollo respecto a los industrializados (productos primarios vs. productos industriales) y por lo tanto en una estrategia que propiciara el despegue hacia el desarrollo.

Históricamente se pueden identificar cinco fases principales en el desarrollo industrial, de las cuales tres tienen un enfoque externo: la primera es de exportación de mercancías; la segunda y la tercera son de industrialización primaria y secundaria, orientadas a la exportación (IOE). Las otras dos fases son de carácter interno: industrialización primaria y secundaria de sustitución de importaciones (ISI). De acuerdo con esta clasificación los subtipos de los modelos externo e interno se diferencian por el tipo de productos que incluyen.

En la fase de exportación la producción está constituida básicamente por materias primas. En el caso de México esta fase tiene sus raíces en el periodo colonial alcanzando su máxima expresión en el Porfiriato. Las cuatro fases restantes se caracterizan por artículos manufacturados. La ISI primaria tiene como objetivo producir internamente algunos de los bienes de consumo que se importan, siendo las industrias clave las de textiles y vestido, calzado y procesamiento de alimentos. Durante la ISI secundaria se utiliza la producción interna para sustituir la importación de bienes de consumo duraderos (automóviles, por ejemplo), de bienes intermedios (petroquímicos y acero) y de bienes de capital (maquinaria pesada).

Las fases de la IOE se diferencian entre sí según se trate de productos de mano de obra intensiva, o de capital y tecnología intensivos (de alto valor agregado)³⁸.

38 Gary Gereffi. "Estructura Industrial y estrategia de desarrollo en América y Asia Oriental" en Álvarez Béjar Alejandro y Borrego John. *La inserción de México en la Cuenca del Pacífico*, vol. III, México, UNAM, 1990, pp.53

Cuadro 3.

Patrones de desarrollo en México				
Estrategias de desarrollo	Exportaciones	ISI primaria	ISI secundaria	Exportaciones diversificadas
Principales Industrias	Metales preciosos, minerales y petróleo	textiles, alimentos, cemento, hierro y acero, papel, químicos	Automóviles, maquinaria eléctrica y no eléctrica, petroquímicos, productos farmacéuticos	Petróleo, plata, ropa, equipo de transporte, maquinaria no eléctrica
Agentes económicos Principales	Inversionistas extranjeros	Compañías nacionales privadas	Empresas propiedad del Estado, transnacionales y compañías privadas	Empresas propiedad del Estado, transnacionales y compañías privadas
Orientación de la economía	Mercados exteriores	Mercados exteriores	Mercados interno y externo	Mercados interno y ext.

Fuente: Gary Gereffi. "Estructura Industrial y estrategias de desarrollo en América y Asia Oriental" en Alvarez Béjar Alejandro y Borrego John. *La inserción de México en la Cuenca del Pacífico*, vol. III, México, UNAM, 1990, pp.56.

Para el caso de México la industrialización vía sustitución de importaciones (ISI) se caracteriza como un "ciclo de crecimiento económico autosostenido, (...) y un crecimiento hacia adentro"³⁹ que atravesó por tres etapas:

39 René Villarreal. *México 2010. De la industrialización tardía a la reestructuración Industrial*, México, Diana, 1988, pp.205. La sustitución de importaciones puede ser definida como un proceso en el que el Estado establece elevados aranceles, cuotas reducidas o incluso prohibición de las importaciones de diferentes mercancías, para propiciar la producción interna de las mismas.

- 1) Industrialización sustitutiva de bienes de consumo (1940-1958).
- 2) Industrialización sustitutiva avanzada de bienes intermedios (1958-1976) y
- 3) Industrialización sustitutiva de bienes de capital .Desustitución de importaciones y petrodependencia externa. (1976-1982)

El objetivo del modelo de sustitución de importaciones en México era que la industria obtuviera la experiencia necesaria para alcanzara eficiencia y estuviera en posibilidades de competir con el exterior.

Al principio la sustitución de importaciones estuvo orientada al consumo urbano, dando origen a una industria, que por el tipo de productos y el tamaño del mercado, requería una mayor protección de la competencia externa y del apoyo gubernamental para reducir costos.

Al término de este periodo la industria manufacturera creció en 7% anual, impulsando el crecimiento del PIB en 6% anual; el empleo aumentó 4.5% y la productividad del trabajo en 2.5%. En términos acumulados la producción manufacturera en 1980 fue quince veces mayor que en 1939 y generó empleo en 5.8% más. Las actividades industriales representaban 35% del PIB en 1980 frente a 20% en 1939. Por su parte el sector agropecuario se redujo de 9% a 21% en el mismo periodo.

Así, la industrialización en México, cambio el carácter de la economía de un modelo agrario-minero a un industrializado a nivel intermedio y de servicios.

También se desarrolló un conjunto de actividades productivas dinámicas, cuyo grado de integración es producto de la ISI (bienes de consumo no duradero y algunos bienes duraderos). En cuanto a las industrias de bienes de consumo no duraderos que se enmarcan en lo anterior,

se encuentran la madera, el papel, cartón, petróleo y derivados, productos de vidrio y cemento, minerales no metálicos e industrias del hierro y el acero. El crecimiento de estas actividades se dio en todo el periodo. De igual manera, se produjo una diversificación de la estructura productiva y de la industria nacional. La industria aumentó su participación en el PIB, de 20.4% a 34.9% entre 1939 y 1982.

En la industria manufacturera se redujo la participación de los bienes de consumo con un consiguiente aumento de los bienes intermedios y de capital. De 1960 a 1982 aumentó la participación de la industria química, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico de 11.4% a 25.0%; la industria de productos metálicos, maquinaria y equipo aumentó su participación de 9.1 a 16.6 del total. El crecimiento de la productividad en la industria manufacturera fue de 2.5% anual, siendo la actividad industrial superior a la del conjunto de la economía.

Aunado a lo anterior industrias tradicionales como la de los alimentos, bebidas, textiles, tabaco, prendas de vestir y artículos de cuero, presentaron una disminución relativa en su participación total dentro de la industria.

Por lo que toca al empleo, la población ocupada en la industria pasó de 15.5% del total a principio de los años cuarenta, a 23.13% en 1981. La tasa promedio de absorción de mano de obra fue de 4.5% anual acumulativa, sin abarcar a toda la población que alcanzaba la edad de trabajar. En términos absolutos, en 1940 el sector industrial ocupó a poco más de 900,000 personas y a 4.5 millones en 1982⁴⁰.

40 R. Villarreal. *Op. cit.* pp. 201-205

Hasta aquí se han mencionado los datos generales para todo el periodo de sustitución de importaciones en México. A continuación se tratará cada una de las etapas de la estrategia de sustitución de importaciones.

2.1.2.1 Industrialización Sustitutiva de Bienes de Consumo (1940-1958).

En esta etapa los objetivos planteados para la ISI fueron dos: a) lograr el crecimiento industrial y b) disminuir la dependencia de importaciones para evitar problemas de desequilibrio externo. Para ello el Estado empieza a tener una actuación fundamental en el proceso de industrialización, apoyándolo de manera directa a través de inversión pública y una política industrial de protección y fomento.

Inversión

Entre 1940 y 1958 el Estado mexicano participó con el 40% de la inversión total, misma que se concentró en infraestructura, insumos y alimentos (petróleo, energía eléctrica, caminos y agricultura). Como resultado la infraestructura productiva, la electricidad y el petróleo aumentaron su crecimiento entre 6 y 7%.

La política de financiamiento a la actividad productiva fue en gran parte promovida por instituciones gubernamentales como Nacional Financiera, que hizo las veces de banca estatal de fomento, promoviendo proyectos de inversión industrial por medio de los cuales aumentó en gran medida la inversión industrial total.

Por otra parte, se aplicó una política de control selectivo del crédito. Para tal efecto, el reglamento del Banco de México fue modificado de tal manera que el 60% de la cartera fuera destinado a préstamos para la producción industrial y agropecuaria por parte de las instituciones asociadas.

De igual manera, se crearon instituciones especializadas, se establecieron regulaciones para orientar el ahorro nacional hacia sectores y actividades prioritarias (actividades productivas e infraestructura, principalmente). En este sentido el Banco de México fomentó la canalización del ahorro hacia actividades industriales mediante normas sobre la composición del encaje legal.

Por lo que se refiere a la política de inversión extranjera, en 1943 se creó la Comisión Mixta Intersectorial, que a través de una disposición obligaba a que las empresas mercantiles contaran con un 59% del capital social nacional. Se reservó para los nacionales la distribución de gas, explotación forestal, autotransportes en carreteras federales y explotación de radio y televisión.

Sin embargo, no existía una legislación restrictiva en cuanto a inversión extranjera, por lo que ésta se concentró en las ramas más dinámicas y rentables de la economía. Es hasta 1958 cuando se replantearon los porcentajes y montos, así como las áreas permitidas a los inversionistas extranjeros.

Como instrumentos de fomento a la inversión industrial que promovieron la ISI en su etapa primaria están la regla XIV de la Tarifa General de Importación y la Ley de Industrias

Nuevas y Necesarias de 1945, que amplió los beneficios que otorgaba a la inversión productiva la Ley de Industrias de la Transformación de 1941. Con la ley de 1945, se daba a las empresas exenciones fiscales tales como impuestos a la importación, renta, utilidades, timbre y contribución federal o gravámenes locales por 10, 7 ó 5 años prorrogables, de acuerdo a una clasificación en "fundamentales", de "importancia económica" y "otras". La aplicación de la ley fue discrecional, y en ocasiones se inclinó a favor de industrias que no eran nuevas o necesarias⁴¹.

A través de la regla XIV se eliminaron, de forma total o parcial, los impuestos a la importación de maquinarias y equipo, con el fin de fomentar el desarrollo industrial del país. Con las dos iniciativas, la regla XIV y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, se beneficiaron las industrias siderúrgica, del cemento, productos metálicos y químicos, de alimentos procesados, textiles y materiales para construcción.

Como resultado del uso de los dos instrumentos de fomento a la inversión, las importaciones de bienes intermedios y de capital sirvieron al proceso de ISI, ya que se utilizaron para la producción doméstica de bienes de consumo, incrementando su protección efectiva.

Protección comercial

Como instrumento de protección se utilizó el arancel hasta 1947. A partir de este año el instrumento más utilizado fueron las cuotas y los permisos previos para disminuir presiones en la balanza de pagos; el monto de los aranceles aumentaba o disminuía de acuerdo con el comportamiento de los permisos previos.

41 René Villarreal. *Industrialización...*, pp. 76-77.

Los aranceles se duplicaron para 340 fracciones en 1946, elevándose a 5,000 para 1947. En este mismo año las tarifas ad valorem y los precios oficiales de importación se estabilizaron; pero para 1954 las tarifas se incrementaron en 25%. Al término de la primera etapa de la ISI (1940-1958) las importaciones sujetas a permiso previo se incrementaron a 1,600 fracciones, lo cual representaba el 35% de las importaciones.

El sector con mayor crecimiento y dinamismo fue la industria. La tasa media de crecimiento anual fue de 6.4%, en tanto que la tasa de crecimiento de la economía creció en 5.8%, los precios crecieron a un promedio anual de 10.6%, mientras que el déficit en cuenta corriente creció al 4.2% anual. El desequilibrio externo estuvo presente durante todo el periodo.

Las ramas con mayor dinamismo fueron siderurgia, productos metálicos y químicos, y los bienes de consumo (alimentos, bebidas, tabaco), así como los textiles, la ropa y el calzado.

La sustitución de bienes de consumo se dio en dos momentos. De 1939 a 1950 la sustitución fue acelerada; la participación de las importaciones en la oferta total decreció significativamente en el total de la industria manufacturera y en el caso de los bienes de consumo. Entre 1950 y 1958 la participación de las importaciones decreció a un ritmo inferior. El 31.1% de la oferta total fue satisfecha con importaciones. Entre los sectores que presentaron una sustitución negativa están: madera, corcho, papel, química y maquinaria eléctrica. Los sectores con un grado significativo de sustitución fueron: productos metálicos, metálicos básicos, hule, transporte y textiles.

El avance de la ISI se refleja en la estructura y crecimiento del valor agregado y de las importaciones. Por lo que respecta al IVA, durante el periodo señalado, los bienes de con-

sumo participaron con el 64.4% del incremento del valor agregado total del sector manufacturero. En cuanto a la estructura y crecimiento de las importaciones, en 1940 las importaciones de bienes de capital constituían el 50% del total y los bienes de consumo e intermedios representaban el 25%.

Para 1958, año de agotamiento de la etapa primaria de la ISI, las importaciones de bienes de consumo eran menos del 10% del total, mientras que las importaciones de bienes de capital e intermedios se incrementó en 33 y 59%, respectivamente.

Así entre los resultados de esta primera etapa tenemos un aumento de la protección ligada a logros en la sustitución de importaciones, sobre todo en los bienes de consumo cumpliéndose con la primera etapa de la ISI.

Los gobiernos durante la ISI primaria

El proyecto de industrialización tuvo su apoyo ideológico tanto en el movimiento obrero como en las nacientes organizaciones empresariales. Con Manuel Avila Camacho, no existía un plan formal de gobierno con metas y objetivos concretos, pero si existía un pacto obrero-industrial, y casi al final del sexenio se presentó al presidente un Plan de Industrialización elaborado por un grupo de pequeños y medianos industriales manufactureros (1945) que encontró apoyo tanto del gobierno como de la CTM. Sin embargo tanto Manuel Avila Camacho, como su sucesor dieron a la industrialización un papel primordial, el primero reconoció a la empresa privada como motor del desarrollo⁴². En ese Plan de Industrializa-

42 Jacqueline Peschard, Cristina Puga y Ricardo Tirado. "De Avila Camacho a Miguel Alemán" en *Evolución del Estado Mexicano*, Tomo III, México, El Caballito. 1986, pp.22.

ción se planteaba el fortalecimiento de la nación, del gobierno y del movimiento obrero como parte fundamental para la configuración real de una política industrial. La estrategia para esta política industrial estuvo circunscrita al fortalecimiento de los grupos empresariales y del movimiento obrero organizado.

Las demandas del sector empresarial fueron en el sentido de limitar el acceso al capital extranjero, brindar protección arancelaria, rehabilitar el sistema ferroviario, otorgar apoyos a la agricultura y adaptar las instituciones bancarias a la prestación del crédito, así como la participación del Estado en la Economía. Estas demandas fueron satisfechas, asimismo se fomentaron las actividades manufactureras a través de incentivos fiscales y de la ya mencionada Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

Otras acciones llevadas a cabo por el gobierno de Avila Camacho para fomentar la industrialización fueron la creación de la Comisión Federal de Fomento Industrial, así como de infraestructura física, canalización de una buena parte del gasto público al fomento industrial, uso de financiamiento fiscal deficitario y recursos externos.

Por su parte los industriales realizaron inversiones en la producción de alimentos, textiles, vestido, fundición, metálicos, madera y muebles, así como en la industria de la construcción, petróleo y electricidad.

Miguel Alemán Valdés (1946-1952) propuso por primera vez en la historia de nuestro país un proyecto de desarrollo económico desde su campaña, dando prioridad a la industria. Durante su gobierno el 50% del gasto público estuvo dirigido a la infraestructura de trans-

porte y carretera; 25% hacia las industrias petrolera, eléctrica y a la creación de empresas de apoyo⁴³.

Este gobierno continuo apoyando a los industriales, que demandaban mayor protección arancelaria y de permisos frente a la competencia internacional, mayores exenciones fiscales y bajos impuestos, orientación del gasto público hacia la creación de infraestructura, crédito bancario de instituciones privadas y públicas, política de bajos precios y tarifas en bienes y servicios públicos, bajas remuneraciones y control al factor trabajo. El fundamento para tales demandas consistía en que las políticas llevadas a cabo por los países industrializados durante esta etapa de industrialización contenían dichos elementos, básicos para el desarrollo industrial.

La industrialización bajo el gobierno de Miguel Alemán se caracterizó por la existencia de una capacidad ociosa de la planta industrial debido a una inversión real que sobrepasaba el mercado interno, esto elevó los costos de la planta industrial; además se hizo un uso intensivo del factor capital, basado en una demanda interna cada vez más compleja y sobre cierta concentración y centralización de la planta industrial. Otra característica de la industrialización en este periodo gubernamental es que aunado a un patrón de protección, las empresas públicas abastecían a las industrias privadas de fletes, combustibles y materias primas a precios bajos.

La producción industrial tuvo sus mayores tasas de crecimiento en las ramas de energéticos, transporte, comunicaciones, carros de ferrocarril, teléfonos, celulosa, papel, coque, fertilizantes y productos químicos, alimentos y bebidas.

43 *Idem.* pp. 29.

Durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) se continuó con la idea de la unidad nacional como condición para el desarrollo económico vía industrialización, pero con diferentes métodos. Este gobierno se inició en condiciones de estancamiento económico y austeridad. La política de apoyos directos a la industrialización de los gobiernos anteriores, durante la ISI primaria, fue sustituida por apoyos indirectos. Se continuó haciendo uso de subsidios, exenciones y protección directa a las actividades industriales, pero se recurrió con mayor frecuencia a la creación de organismos e instituciones, a los mecanismos de crédito público y a la asesoría industrial.

Para dar un clima de confianza a los inversionistas nacionales y extranjeros se llevaron a cabo medidas financieras y monetarias expansionistas, se alentó el ahorro, se crearon y fortalecieron instituciones de fomento. Así, las empresas paraestatales a través del incremento del gasto público ejercieron una demanda efectiva; se crearon instancias especializadas y la Comisión de Inversiones Públicas —dependiente del presidente—; asimismo se otorgaron funciones de contraloría a la Secretaría de Hacienda.

Este gobierno “logró consolidar una estrategia pragmática de fomento industrial y de entendimiento con la iniciativa privada y el sector obrero”, si bien no alcanzó el nivel de su discurso electoral⁴⁴.

La ISI primaria y la Ciencia y la Tecnología.

La sustitución de importaciones desde sus inicios estuvo ligada al uso de tecnología extranjera y a las nuevas inversiones de empresas transnacionales en un afán por reproducir o copiar fielmente las importaciones que se sustituirían.

44 René Villarreal. *México 2010*...., pp. 215

La ISI primaria (automóviles, equipo de radio y televisión, enseres domésticos) fue acompañada de subsidiarias de empresas de origen estadounidense y europeo. Con éstas se adoptó tecnología extranjera (maquinaria y equipo) en cierta medida, ya que se ensamblaban productos con insumos importados de las matrices.

Así, las necesidades científico-tecnológicas resueltas por el exterior no propiciaron la vinculación del aparato productivo con el sistema científico nacional. Aun así se dieron iniciativas en materia de ciencia y tecnología a través de algunas instituciones educativas y científicas.

En 1929 se fundó la Universidad Nacional Autónoma de México, la autonomía se le otorgó para que estuviera en condiciones de adaptar sus programas, actividades y estructuras a las transformaciones del mundo, y de esa manera la educación, la investigación y la ciencia también se adaptarían. Pero la investigación fue orientada hacia la ciencia básica más que a la ciencia aplicada, desvinculándose del sector productivo⁴⁵.

Entre 1930 y 1948 se fundan las universidades de Nuevo León, Puebla, Sonora, Sinaloa, Guanajuato, Colima y Veracruz; el Instituto Politécnico Nacional y El Colegio de México.

Los esfuerzos en cuanto a ciencia aplicada se dieron en el sector agropecuario a través del convenio en materia de investigación básica agropecuaria entre la Secretaría de Agricultu-

⁴⁵ Kurt Unger. "El desarrollo industrial y tecnológico mexicano: estado actual de la integración industrial y tecnológica", en Múlas del Pozo, Pablo, **Aspectos Tecnológicos de la modernización industrial en México**, Academia de la Investigación Científica, FCE y Academia Nacional de Ingeniería, México, 1995, pp. 47

ra y Ganadería (SAG) y la Fundación Rockefeller. A este convenio se unió el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA). Como resultado se mejoró la genética del maíz y del trigo⁴⁶.

En 1946 se crea el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas bajo el auspicio del Banco de México y en 1949 los laboratorios Nacionales de Fomento Industrial (Lanfi).

2.1.2.2 Industrialización Sustitutiva Avanzada de Bienes Intermedios (1958-1976).

Durante esta etapa el objetivo era sustituir bienes "intermedios", de "capital" y de consumo duradero", con producción nacional. Los instrumentos de política industrial durante la segunda etapa de la ISI estuvieron enmarcados en las políticas comercial, cambiaria, de fomento, fiscal y monetaria y de inversión. El objetivo de la política económica consistía en aumentar el ahorro interno para reducir la brecha ahorro-inversión frente a la escasez de divisas que se financiaría con capital externo. Para controlar la inflación se determinó un tipo de cambio fijo con importancia fundamental al equilibrio interno.

"Para fomentar la sustitución de importaciones, la inversión pública se orientó sobre todo al sector industrial, a costa de los recursos canalizados a la agricultura, y los precios de los bienes producidos por el Estado y utilizados por la industria, en especial los energéticos, se mantuvieron relativamente bajos"⁴⁷.

46 *Idem*. pp. 48. Estas investigaciones sirvieron de base a la "revolución verde".

47 Herminio Balco. *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, FCE, 1994, pp.22

Para impulsar el proceso de industrialización se elevaron los precios relativos de los bienes industriales respecto a los primarios, por medio de la protección, para estimular la inversión en el sector industrial. Como principal instrumento se utilizó al permiso previo para apoyar el fomento industrial en general, y en particular la integración de las actividades manufactureras. Como resultado el valor de las importaciones controladas, en relación a las importaciones totales, pasó de 35.1 a 67.7%; el déficit fiscal fue de menos del 45% del PIB; la oferta monetaria creció moderadamente, la inflación fue similar a la de nuestros principales socios comerciales (3.6% anual); se mantuvo un tipo de cambio nominal fijo y tasas de interés positivas. Asimismo, el crecimiento de la economía fue de 6.56% anual⁴⁸.

Durante esta etapa el Estado mantuvo su papel de promotor del proceso de industrialización a través de la inversión pública que alcanzó un 45% del total durante el periodo. Esta siguió orientándose a obras de infraestructura y se elevó en petróleo, electricidad y siderurgia a través de las empresas públicas. El Estado también estableció una política de "congelación" de precios y tarifas, lo que contribuyó a la estabilidad de precios, pero tuvo efectos negativos para las empresas públicas, ya que derivó en su endeudamiento.

La forma en la que el Estado mexicano se allegó recursos fue a través del encaje legal de bancos nacionales, de manera directa del público y del endeudamiento exterior. Este último llegó a un nivel ligeramente superior al 10% del PIB y estuvo dirigido a la inversión en infraestructura, industria pesada y energía, y a la ampliación de divisas para fortalecer el tipo de cambio. Se impulsó la reinversión de utilidades a través de estímulos fiscales, subsidios y exenciones a las ganancias futuras del capital. Como parte de los subsidios se mantuvieron constantes las tarifas y precios del sector eléctrico y de los energéticos.

48 *Idem.* pp. 23

En la sustitución de importaciones se avanzó en los bienes intermedios, así como en algunos de capital. Las importaciones tuvieron una baja participación en la oferta total, Para bienes de consumo esta participación fue del 16%, para bienes intermedios de 45% y de 28% para bienes de capital. El índice de ISI para el total del sector manufacturero se redujo en 27.5%. El crecimiento del sector industrial fue del 8.6% en promedio. La industria minera creció en 2.1% y el sector eléctrico a una tasa del 13%.

La participación de la industria en el PIB pasó de 29.2 a 34.4% en 1970. Las ramas con mayor crecimiento fueron la de artefactos metálicos (14.0%), artefactos eléctricos (12.8%), vehículos y accesorios (12.6%), productos químicos (9.8%), refinación de metales (9.0%), materiales no metálicos (9.0%), comunicaciones y transportes (21.5%) y obras de fomento agropecuario (13.2%)⁴⁹.

La balanza comercial durante esta segunda etapa registró un déficit superior a 1,000 millones de dólares en 1970, casi un tercio de las importaciones totales de bienes y servicios. Continuó la tendencia a la baja de servicios por turismo y transacciones fronterizas, al igual que en la primera etapa de la ISI. El superávit en este rubro cubrió sólo el 56.5% del déficit en la balanza comercial, cuando en 1958 había cubierto el 66.3%.

Asimismo, los pagos por intereses de la deuda externa crecieron aceleradamente, contribuyendo al desequilibrio externo y propiciando la dependencia de los ingresos de capital para financiar este déficit.

49 R. Villarreal. *Op. cit.* pp. 216.

En cuanto al empleo, durante los años 1959 a 1970 la industria siguió captando a la mano de obra. La tasa de absorción de mano de obra fue de 3.3%, mientras que el crecimiento de la PEA fue de 1.4%. Entre las industrias que más contribuyeron a la generación de empleos están la industria de la construcción y la manufacturera con una tasa de ocupación de 3.4%. En los sesenta la demanda de mano de obra creció menos (2.3% anual en promedio) que la oferta (2.6%)

Para solventar el déficit de la balanza comercial se recurrió a la protección, teniendo como principal instrumento al permiso previo. Hacia 1970, el 68.3% de las importaciones era controlado con permiso previo. También se aumentaron los aranceles, aunque en menor medida, sobre todo entre 1961 y 1962. En 1962, se revisaron más de 600 fracciones de la Tarifa General de Importación; asimismo, se aplicó una tarifa adicional ad valorem del 10% a un grupo de bienes importados. Ya para 1970, el permiso previo cubría el 68% de las 14,000 fracciones arancelarias.

Hacia 1965, el "fortalecimiento de la posición externa de pagos y el rápido aumento de las corrientes de capital extranjero orientado a la industria, hicieron menos urgente la necesidad de reformar la política comercial". No obstante, se amplió el sistema de licencias para asegurar el control del mercado interno por parte de las empresas ubicadas en el país⁵⁰.

Como contraste, el tipo de cambio permaneció fijo con libre convertibilidad y sobrevaluación creciente.

50 *Idem.* pp. 217.

Como política de fomento industrial se estableció el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) en 1961. Esto tenía como objetivo realizar la sustitución de importaciones para productos que se consumían en franjas fronterizas, fortalecer los nexos económicos entre dichas zonas y el resto del país, así como alentar el turismo desde el exterior y fomentar las oportunidades de empleo. Como parte del PRONAF se implementaron proyectos de infraestructura y regímenes de preferencia para empresas nacionales que abastecieran el mercado en las zonas fronterizas. De igual manera, en 1966, se puso en práctica el Plan de Industrialización de la frontera norte del país, dirigido a crear empleo, nuevos focos de actividad económica en los centros industriales cercanos a la frontera norte y generar divisas⁵¹.

Asimismo, en el mismo año el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Industria y Comercio y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, inició la tramitación de solicitudes de empresas estadounidenses para establecer en México "plantas gemelas", maquiladoras, para apoyar la industrialización de la zona fronteriza con mecanismos más directos.

La política fiscal y monetaria estuvo orientada a promover el ahorro interno por medio de subsidios, exenciones y tarifas congeladas de bienes y servicios. El objetivo de la política fiscal era incentivar la reinversión de utilidades, las inversiones productivas —con subsidios y exenciones— y la reducción de los precios relativos de los energéticos y de los subsidios públicos.

Como resultado de los incentivos las empresas públicas incrementaron su endeudamiento (a finales de los años sesenta se habían transferido 24,645 millones de pesos al sector industrial a través de servicios por electricidad, transporte, ferrocarriles y petróleo).

51 Manuel Martínez del Campo. *Industrialización en México. Hacia un análisis crítico*, México, El Colegio de México, 1985, pp. 86.

De igual manera, se fomentó el ahorro interno y la atracción de capitales foráneos por medio de la tasa de interés real neta: se eximieron de impuestos a los rendimientos de valores de renta fija hasta un cierto límite y se gravaron, de manera progresiva, los rendimientos derivados de intereses más altos al mínimo.

Este fomento al ahorro interno a través de subsidios y exenciones fiscales provocó el endeudamiento público para financiar el gasto público y el déficit gubernamental. Así, en 1967 la deuda pública se incrementó al 21% del PIB, mientras que en 1958 representó sólo el 10.2%. Cerca del 50% de esa deuda era externa.

Como dato, en esta segunda etapa de la ISI se nacionalizó la industria eléctrica y la del azufre, así como algunas actividades permanentes de las compañías petroleras. También se reglamentó el contenido nacional de la producción automotriz.

En cuanto a los logros de esta etapa tenemos a las altas tasas de crecimiento con estabilidad de precios. Pero en contraposición, esto se debió gracias a un desequilibrio externo financiado con capital extranjero y con un creciente déficit gubernamental financiado con endeudamiento a largo plazo. Del total del déficit en la cuenta corriente, 5,544 millones de dólares, 3,460 se financiaron con deuda externa, otra parte con inversión extranjera y no se recurrió a la devaluación.

Con Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) no hubo cambios en la política industrial, salvo en que se insistió en el uso de instrumentos de fomento. Así, la política industrial continuó dirigida a la estabilidad económica, al fomento del ahorro y la inversión. Se dio una resistencia a las medidas para responder a la competitividad internacional, ya que el modelo

había tenido como resultado la estabilidad de precios y altas tasas de crecimiento industrial y el sistema financiero daba muestras de madurez.

Sin embargo, el modelo enfrentaba una escasez de divisas lo que se planteaba como el límite al mismo y evidenciaba la necesidad de allegarse recursos a través de las exportaciones. Pero, por otra parte el mercado interno seguía siendo amplio, el peso mexicano seguía sobreavaluado y las políticas que anteriormente se habían aplicado con éxito seguían siendo utilizadas.

La mencionada escasez de divisas se presentó sobre todo en el sector agrícola cuya capacidad de generarlas hizo más fuerte la necesidad de ahorrarlas en la industria, pero ésta requería cada vez más importaciones, lo que provocó un crecimiento sostenido del déficit en cuenta corriente, que continúa hasta nuestros días.

La política industrial que se basó en el endeudamiento externo, la protección arancelaria y la concentración de recursos en las actividades industriales, aun cuando existía un equilibrio macroeconómico, estaba sentando las bases de las contradicciones y los límites del crecimiento industrial. Es al inicio de la década de los setenta cuando la desaceleración del ritmo del crecimiento industrial se presenta como indicador del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.

El tercer gobierno de esta segunda etapa de la ISI, el de Luis Echeverría (1970-1976), puso atención en la necesidad de elevar la competitividad de industria nacional frente al exterior y de combatir el rezago social acumulado en los periodos anteriores. Con base en esto el

proceso de industrialización pasó a ser tomado como parte de la política económica, en la que los problemas a resolver eran la escasez de divisas producto de la falta de competitividad en parte, el desempleo y la concentración urbana y del ingreso. Para dar respuesta al rezago social se incrementó el gasto público.

Ante la crisis del sistema financiero internacional y del petróleo de 1973, México profundizó el proteccionismo y aumentó su recurrencia a la deuda externa, teniendo como respaldo la bonanza petrolera. Otras acciones llevadas a cabo por este gobierno fueron el fomento a la formación de empresas maquiladoras, la regulación de la inversión extranjera directa (con la Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera de 1973). También solicitó a la industria la generación de tecnología propia.

Con este sexenio se inició un esquema de crecimiento con inflación y déficit público como producto del aumento del gasto público dedicado a resolver el rezago social y la concentración urbana y del ingreso. Este aumento del gasto público se dirigió a los subsidios y a la ampliación de las paraestatales.

Las medidas macroeconómicas que influyeron en el desarrollo industrial durante esta etapa fueron :

- Limitaciones a las importaciones de bienes de consumo.
- Protección a la industria manufacturera privada.
- Aumento de las exportaciones con valor industrial agregado, lo que se planteó como uno de los objetivos del proyecto.

- Aumento del gasto público, con el que se alentó la demanda del mercado interno y se dinamizaron sectores clave de la economía como la electricidad y las comunicaciones.
- La expansión crediticia se dirigió de manera preferencial a las actividades industriales.
- El mercado de valores recibió alicientes para capitalizar empresas industriales.
- El gobierno estimuló fiscalmente la reinversión de utilidades y ofreció bienes y servicios de las empresas públicas a precios de fomento industrial.

De 1970 a 1976 la protección nominal y efectiva, las importaciones sujetas a control, pasó de 68.3% a 90.4%. La industria manufacturera creció a un ritmo menor que el de los años sesenta (5.3% en promedio anual), la economía creció 4.9%. Por otra parte, las exportaciones manufactureras redujeron su participación en el total de 27% a 21%.

La política de precios y los subsidios a servicios de agua, transporte urbano y energéticos permitieron que se continuara la transferencia de recursos de las zonas rurales a las zonas urbanas. Asimismo, se mantuvieron los subsidios a las materias primas y a los alimentos.

En política comercial los permisos previos se otorgaban a los productores que se comprometieran a generar empleos y a lograr ciertos niveles de integración tecnológica, inversión, exportaciones y proyectos en zonas prioritarias.

La ISI secundaria y la Ciencia y la Tecnología

Durante esta etapa se buscó el fortalecimiento del vínculo entre investigación y problemática nacional a través de la UNAM. Para ello se crearon el Centro de Investigación de Mate-

riales, el Centro de Estudios Nucleares, Centro de Investigación en Matemáticas Aplicadas, Centro de Sistemas y Servicios, Centro de Instrumentos y el Centro de Información Científica y Humanística.

Otras instituciones creadas con el mismo fin son la Academia de la Investigación Científica en 1959, con el objetivo de propiciar una mejor calidad de la investigación científica, difundir la ciencia y fomentar la comunicación entre la comunidad científica y los organismos públicos y privados y entre usuarios y patrocinadores de la ciencia; el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), el Instituto Nacional de Energía Nuclear (INEN), el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CIEA) del Instituto Politécnico y el Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE).

A finales de los años sesenta el atraso tecnológico y científico en México fue reconocido, esto ante la tendencia al déficit en la balanza comercial, el desempleo y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.

Como parte de las medidas tomadas en un intento por superar el retraso se encomendó al Instituto de la Investigación Científica (INIC) la formación de la política nacional de ciencia y tecnología. El INIC en conjunción con otras entidades relacionadas con la ciencia y la tecnología realizó un diagnóstico acerca de la situación de la actividad científica y tecnológica en 1970. En este diagnóstico se señalaron los siguientes problemas que frenaban el desarrollo de la investigación e impedían el vínculo de ésta con la problemática nacional:

"a) La falta de apoyo a la investigación científica que se traduce en el bajo monto de los recursos que se proporcionan.

- b) Las deficiencias del sistema educativo, en término de las necesidades de formación de personal científico y tecnológico
- c) El desequilibrio en la actividad de investigación con preponderancia de lo básico que ha frenado, por diversos motivos, las posibilidades de obtener mejores resultados de la asignación de los recursos para la ciencia y la tecnología⁵².

Este mismo estudio reconocía la necesidad de la transferencia tecnológica, de su adaptación y de recursos humanos altamente calificados adecuados a las condiciones del país en general y de la industria nacional en particular.

Un aspecto que cabe resaltar del estudio del INIC es la escasa participación del sector privado en materia de ciencia y tecnología.

Las medidas tomadas para dar una respuesta a la problemática fueron la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en diciembre de 1970 y las leyes para el Control de la Transferencia de Tecnología (1972) y la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (1973).

2.1.2.3 Industrialización sustitutiva de bienes de capital. Desustitución de importaciones y petrodependencia externa (1970-1982).

En esta etapa el objetivo era la sustitución de bienes de capital, sin embargo, a partir de 1978 y hasta 1981 el desarrollo económico se sustentó en exportaciones petroleras y marcó la tendencia a la desustitución de importaciones en el sector industrial.

52 Kurt Unger. Op. cit. pp. 50

Hacia el sexenio 1976-1982, con José López Portillo, el desarrollo industrial adquirió un carácter estratégico que se manifestó en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Con él se pretendía sentar las bases para el desarrollo de la economía hasta 1990. Los objetivos del Plan eran 1) la reorientación de la producción hacia bienes de consumo básico, 2) el desarrollo de ramas de alta productividad para exportar y sustituir importaciones eficientemente, 3) integración de una mejor manera la estructura industrial, 4) la desconcentración geográfica de la actividad económica y 5) el equilibrio de las estructuras de mercado articulando la gran empresa con la mediana y la pequeña⁵³. Con esto se perseguía un desarrollo industrial con generación sostenida y permanente del empleo, basado en la riqueza petrolera nacional, en la infraestructura existente y en la diversificación de la industria.

En teoría, las exportaciones de petróleo dotarían de un excedente financiero (divisas) para impulsar el desarrollo industrial, con empresas estatales como soporte.

La política industrial planeada incluyó sistemas de estímulos, descuentos en precios de energéticos y apoyos fiscales, así como financiamiento y protección arancelaria, combinados con el potencial del mercado petrolero internacional.

En este sexenio el gobierno buscaba que la inversión se descentralizara y que las actividades industriales de puertos y zonas fronterizas fueran relocalizadas. Para ello, se canalizaron recursos públicos a la construcción de puertos y transportes. Además realizó proyectos para impulsar la inversión privada en sectores de la petroquímica, siderurgia, electricidad

53 Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. **Plan Nacional de desarrollo Industrial , 1979-1982**, México, 1979, pp. 20.

y explotación de petróleo. De igual manera los sectores agropecuario, agroindustrial y el de bienes de capital fueron fomentados.

Hacia 1978 la inversión fija bruta del sector público y las exportaciones crecieron en términos reales 33 y 17.4%, y en 1979 lo hicieron al 16.4 y 13.3%, respectivamente. La pequeña y mediana empresas recibieron trato preferencial.

Un hecho que dio pauta para el cambio en la política cambiaria de México fue la devaluación de agosto de 1976. Después de mantener una tasa de cambio fija desde 1954, el 31 de agosto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anunció el cambio de paridad de 12.50 a 19.70. Tal viraje en la política cambiaria tenía como objetivo evitar un agravamiento del desequilibrio externo, que tendría repercusiones negativas en el crecimiento del aparato productivo y en la generación de empleos.

Antes de la devaluación el tipo de cambio se encontraba sobrevaluado con los consiguientes efectos inflacionarios, lo que motivó el cambio en la política cambiaria. Además, para ese año, la deuda pública externa alcanzó 20,000 millones de dólares, mientras que el desequilibrio externo llegó a 4,500 millones de dólares, lo que agravaba el cuadro de crisis.

Con la devaluación los artículos de primera necesidad y los insumos industriales aumentaron entre un 20 y un 60%, se aceleró la fuga de capitales y el volumen de la producción manufacturera desaceleró su ritmo de crecimiento en -0.4 por ciento en el segundo semestre de 1976⁵⁴.

54 R. Villarreal. *Op. cit.* pp. 223

La paridad del peso con el dólar mantenida hasta 1976 fue la precondition del desarrollo económico, sin embargo en los últimos años se convirtió en un objetivo. Así, el endeudamiento y el manejo del crédito externo estaban orientados a mantener la paridad. A partir de septiembre de este año se tomaron medidas para coordinar la flotación del peso con las políticas fiscal y de tasas de interés, y de 1979 a 1982 los ajustes del tipo de cambio se retrasaron.

Como estrategia, después de la devaluación, nuestro país suscribió un Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional (con vigencia de 1977 a 1979). Este convenio marca la puesta en marcha de las políticas de ajuste al desequilibrio externo en México. En él se establecía la limitación al déficit global del sector público, al crecimiento de la deuda externa y a la emisión primaria de dinero. Asimismo contemplaba la liberación del mercado interno a través de la eliminación de subsidios y controles a los precios; la liberación del comercio internacional, disminuyendo aranceles a las importaciones y subsidios a las exportaciones, así como la reducción de la participación del Estado como agente económico.

Ante lo anterior, México tuvo un margen de actuación que le permitió evitar la aplicación de las medidas fondonetaristas "típicas". Ese margen estuvo dado por las ventas externas de petróleo, cuyas divisas sirvieron para financiar la "brecha externa", al igual que el crédito externo. Con ello el gobierno tomó decisiones de política económica de manera más autónoma.

Como hecho sobresaliente, durante los años que van de 1979 a 1981, el PIB del país tuvo un crecimiento real superior al 8% anual. Este ritmo de crecimiento dio pie a una reduc-

ción de relativa importancia de los sectores tradicionales y un aumento correlativo de los productos de bienes intermedios y de capital (rama metalmeccánica y productos químicos, sobre todo) debido a las inversiones realizadas en el ramo petroquímico⁵⁵. Tal fue el auge de la industria petrolera que el Banco Mundial planteó en 1978 que nuestro país podría convertirse en exportador neto de capitales a partir del excedente generado por el petróleo.

El sector petrolero contribuyó determinadamente en un mayor dinamismo del PIB y de la demanda agregada. Sin embargo, el crecimiento del sector petrolero no fue aprovechado para promover el desarrollo, sólo sirvió como instrumento de ajuste al desequilibrio de la balanza de pagos.

Política comercial

La política comercial de 1977 a 1982 fue de protección. En julio de 1975, debido a los problemas de la balanza de pagos, se sujetó a todas las mercancías a permiso previo de importación, pero en 1977 se adoptó una política de racionalización de la protección dirigida a aumentar la eficiencia y competitividad de la planta nacional, a abatir el alza de precios, evitar la disminución de la producción y el empleo. Para ello se inició la sustitución del permiso previo por un arancel que otorgara la misma protección nominal implícita que el permiso.

A las 1,098 fracciones eximidas del permiso previo en 1976 -16% de las importaciones-, se sumaron 558 en 1977; 2,558 en 1978 y 1,014 en 1979. En total durante el periodo 1976-79 se liberaron 5,228 fracciones arancelarias, cuyo valor total era el 40% de las compras al exterior⁵⁶.

55 ————— "La política industrial en el desarrollo económico de México" en *El Mercado de Valores*, año XLVII, núm. 44, noviembre 2 de 1987, pp. 1159-1160

56 R. Villarreal. Op. cit. pp. 226.

En el caso de las exportaciones, se continuó la reducción de aranceles y las exenciones de permiso previo. Los aranceles de 9 y 5% para productos agropecuarios disminuyeron a 5 y 1%, respectivamente durante 1978. Al mismo tiempo se regresó al sistema de Certificados de Impuestos (CEDIS), suspendido después de la devaluación. Este sistema tenía como propósito fomentar las exportaciones de manufacturas.

Por lo que toca a la política de regulación de precios, en 1977 se realizó un estudio para eliminar el control gubernamental de precios en artículos no necesarios, hacia 1978 quedaron bajo control oficial 28 artículos, entre ellos carne de res, pescado, galletas, jabón, chiles en conserva, frutas y legumbres enlatadas. Durante 1977 se mantuvo congelado el precio de la mayoría de los derivados del petróleo y la tarifa de la energía eléctrica: control de precios en ciertos insumos estratégicos. Se elevaron el servicio telefónico, caminos y puentes federales, azúcar y gas licuado.

La política de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas estuvo dirigida a orientar los subsidios a actividades que estimulan o distribuyen el ingreso y a liberar los precios y tarifas en forma gradual y programada sin desalentar la producción ni propiciar inflación.

Política monetaria

La política monetaria estuvo orientada a superar la crisis financiera. En cuanto al ahorro, se reestructuraron las tasas de interés para coadyuvar a acrecentar los depósitos a plazo fijo. Esta reestructuración consistió en hacer más flexible la estructura de las tasas de inte-

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

rés pasivas, pagadas sobre instrumentos nominados en moneda nacional y extranjera. La flexibilización de las tasas de interés se inició en 1977, y en agosto de 1979 se llevó a cabo una política más flexible para tasas de mediano y corto plazo.

Se tomó a las tasas de interés en el extranjero como parámetro para la determinación de la tasa de interés en moneda nacional para el corto plazo, con el propósito de regular los movimientos externos de capital. Para el largo plazo se tomó a la inflación como referencia para dar un rendimiento real a los depósitos y fomentar la generación de ahorro interno.

Al mismo tiempo se utilizaron instrumentos de inversión como los "petrobonos", que ofrecían plazos más amplios y rendimientos atractivos para ampliar los volúmenes disponibles para inversiones productivas. Otro instrumento utilizado fueron los CETES emitidos en 1978.

Sin embargo, el ahorro resultó insuficiente para cubrir la demanda de crédito, tanto pública como privada, a pesar de que se acrecentaron los depósitos a plazo fijo al igual que la captación de moneda nacional en relación con la moneda extranjera y aun cuando se redujo la excesiva liquidez del sistema financiero. Lo anterior implicó un crecimiento de la base monetaria.

En este contexto, uno de los requisitos del programa de ajuste convenido con el FMI era que en 1977 el incremento de la base monetaria no podría superar el incremento de las reservas internacionales netas. Sin embargo, hacia 1978, con la recuperación de la actividad económica ese límite establecido no fue acatado.

En este periodo el déficit en la balanza de pagos, se atribuyó al excesivo gasto público. Durante los primeros meses del primer año de gobierno de José López Portillo, el gasto público arrojó una contracción en términos reales. Pero hacia el último trimestre inició una expansión acelerada que se prolongó hasta los años siguientes.

Así, de 1977 a 1979 los gastos de inversión del sector público aumentaron en 3% su participación en el PIB, contrario a lo pactado en el Convenio de Facilidad Ampliada, en lugar de disminuir en 0.7% cada año. Asimismo, los gastos corrientes se incrementaron en 70% en lugar de congelarse como lo estipulaba dicho Convenio.

El aumento del gasto corriente se debió a que con el incremento de la población y los rezagos sociales acumulados, grandes sectores de la población no tenían los mínimos de bienestar en salud y educación, así que el Estado aumentó sus gastos para llenar esas carencias.

Por lo que toca a la expansión de la inversión pública, dos terceras partes de ésta fueron realizadas por empresas paraestatales, entre ellas PEMEX, que en 1978 realizó el 29% de la inversión pública total y en 1979 el 27%. Tal estrategia estaba dirigida a superar la crisis económica, acrecentar el PIB, crear empleos e incrementar los ingresos fiscales para financiar el gasto público. Todo ello bajo el supuesto de un mejoramiento del precio real del petróleo.

Política fiscal

Otra de las políticas que tuvieron gran relevancia en este periodo fue la política fiscal, que estuvo dirigida al saneamiento de las finanzas públicas y tuvo dos vertientes: disminución

de la carga fiscal para los contribuyentes de menores recursos y el aliento a la inversión productiva a través de la retención de utilidades y capitalización de las empresas mediante mayores incentivos. Para disminuir la carga fiscal se redujo el impuesto sobre la renta a las personas físicas de más bajos ingresos. La captación aumentó debido a una mejor supervisión de los causantes, a la inflación y a la recuperación económica desde 1978, aunque no alcanzó el 30% del PIB señalado como meta en el Convenio con el FMI (los ingresos fiscales alcanzaron 28.8% del PIB en 1979).

El endeudamiento tuvo su tope o límite en la medida en la que fue considerado un complemento al ahorro interno, y fue ligeramente superior en 1978-79 a lo convenido con el FMI.

Aunado a la política fiscal, los precios y tarifas de bienes y servicios producidos por empresas públicas no presentaron aumentos importantes, salvo la energía eléctrica que tuvo aumentos del 1.5% mensual a partir de julio de 1978.

Por lo que se refiere a la política salarial, ésta fue coordinada con programas de fomento al empleo y a la producción y distribución de bienes básicos. Además el tope salarial se fijó en 10% cuando anteriormente dicho tope era del 15%, lo que tenía por objeto cortar la espiral inflacionaria.

A los ocho meses del inicio del Convenio de Facilidad Ampliada se reconoció la necesidad de que cada sindicato negociara incrementos salariales y prestaciones de acuerdo con la capacidad económica de cada empresa, con lo que los incrementos a los salarios mínimos entre 1978 y 1979 aumentaron 12 y 13% , respectivamente.

Los límites de este modelo de crecimiento se encontraron en la caída internacional de los precios del petróleo, la elevación de las tasas de interés y la escasez del crédito, lo que llevó a un endeudamiento sin conseguir los cambios en la planta industrial.

Como se mencionó anteriormente este periodo es caracterizado como desustitución de importaciones. Las causas de esta desustitución se atribuyen a un elevado crecimiento de la demanda (10.2% promedio anual en términos reales de 1979 a 1981) y a la liberación comercial aunada a un tipo de cambio sobrevaluado. El índice de sustitución de importaciones mostró una tendencia negativa a partir de 1970, ya que aumentaron las importaciones de bienes de capital e intermedios necesarios para la industria petrolera y con las divisas que ésta produjo se dejó de lado el objetivo de la tercera etapa del modelo de sustitución de importaciones.

Sin embargo, por lo que toca a la liberación comercial, ésta fue gradual, equiparación de protección arancelaria con protección cuantitativa, y tuvo su impacto en la dinámica de las importaciones.

En los últimos años del sexenio de Luis Echeverría la inversión se había retraído, al igual que en 1976 y 1977, por lo que la planta productiva nacional no pudo responder a la demanda, teniendo que recurrir a las importaciones de bienes intermedios y de capital.

El excesivo crecimiento de la demanda, 10.2% anual de 1979 a 1981, obligó a la utilización plena de la capacidad productiva existente, propiciando un crecimiento del PIB en 8% anual. El excedente en la demanda se cubrió con importaciones que crecieron más rápido que la producción interna.

Es así que en 1982 el modelo de sustitución de importaciones muestra sus límites como producto de un mercado interno sobreprotegido (sustitución indiscriminada), en el que no hubo selección de la protección. Ésta generó falta de competitividad (en precio y calidad) en los productos mexicanos.

Al mismo tiempo, no se fomentó realmente la inversión en tecnología y capacitación, ya que la industria mexicana al no estar expuesta a la competencia internacional carecía de incentivos para realizar innovación tecnológica que diera lugar a ventajas comparativas dinámicas, producto de la inversión y el aprendizaje.

Al término del periodo de sustitución de importaciones la economía mexicana enfrentaba una severa crisis económica, un excesivo endeudamiento externo que derivó en suspensión del pago del servicio de la deuda. Esto aunado a una baja producción, a la escasez de divisas y a una crisis internacional agravó la situación económica mexicana, lo que hizo necesario un giro en el modelo de desarrollo para dar repuesta a la crisis.

La Ciencia y la Tecnología en la tercera etapa de la ISI

Como parte de los intentos por delimitar una política de ciencia y tecnología en México durante esta etapa se promulgó la Ley para el Control de la Transferencia de Tecnología y Uso y Explotación de Patentes y Marcas (1972) y la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (1973). Estas leyes tenían como propósitos básicos reducir los costos derivados de la transferencia de tecnología y de la operación de empresas extranjeras y permitir la generación de capacidades competitivas de la industria nacio-

nal. La relación con el modelo de desarrollo consistía en que el propósito de producir bienes de capital coincidía con las acciones en materia de ciencia y tecnología.

Los bienes de capital representaban sólo el 6.2% de la producción de manufacturas en 1975. En 1980, eran igual a más de un tercio del total de las importaciones y abastecían 45.6% del total de la oferta disponible nacional de bienes de capital. Las importaciones de bienes de consumo intermedio eran de alrededor de 15%.

De 1973 a 1979 los aumentos en el precio del petróleo proporcionaron divisas a México al igual que los créditos externos, con lo que "terminaron por disipar la disciplina de política industrial y tecnológica" seguida con anterioridad. Con el auge petrolero aumentaron las importaciones de equipo por parte de las paraestatales (plantas petroleras, petroquímicas y electricidad), se abandonó el interés por el aprendizaje industrial y tecnológico⁵⁷.

**2.1.3 La Política Industrial en México 1982-1993. Apertura comercial:
Racionalización de la Protección y Fomento
a las Exportaciones no petroleras.**

2.1.3.1 El cambio estructural.

El periodo comprendido entre 1983 y 1993 se caracteriza por un cambio en el modelo económico en México, cuyo eje es la apertura comercial. Con la crisis de 1982, llamada la crisis de la deuda, se presentaron las evidencias del agotamiento del modelo de sustitución

57 Kurt Unger. Op. cit. pp. 54

de importaciones. El crecimiento siguió limitado por el déficit en balanza comercial, ya que las ganancias del petróleo no financiaron el crecimiento pero sí dicho déficit.

El primer paso del gobierno encabezado por Miguel de la Madrid para dar salida a la crisis fue el Programa de Reordenación Económica (PIRE) de diciembre de 1982, que planteaba como objetivos el combate a la inflación, a la inestabilidad cambiaria y a la escasez de divisas, la protección del empleo, el abasto a la planta productiva y la recuperación de las bases del crecimiento sostenido⁵⁸. Asimismo, se estableció el cambio estructural como línea de estrategia, orientado a iniciar transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo y en los mecanismos de participación relacionados con el mismo. El cambio estructural tenía como propósito "superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales de la estructura económica"

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se establecieron las siguientes orientaciones para el cambio estructural:

- Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.
- Fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar el sector social"⁵⁹.

58 *El Mercado de Valores. Op. cit.* pp. 1161

59 Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, pp. 59.

El cambio estructural tenía como objetivos lograr un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior, promover el desarrollo tecnológico, desconcentrar las actividades económicas e industriales, generar empleos y consolidar el régimen de economía mixta. Para lograr tales objetivos el gobierno de Miguel de la Madrid tomó a la reconversión industrial como motor de la estrategia.

"La reconversión industrial se define como el conjunto de cambios y medidas de orden macro y microeconómico que tienden a adecuar la estructura productiva de un país a las condiciones de modernidad, eficiencia y productividad en la economía mundial"⁶⁰.

La reconversión industrial ha sido utilizada por varios países como mecanismo para adoptar su economía a la competencia internacional, lo que incluye innovación tecnológica en productos, procesos productivos, desempeño de las empresas y capacitación. Durante la década de los años setenta la reconversión fue utilizada como estrategia por países como Italia para adecuar su planta productiva y su economía en general a las condiciones planteadas por la Tercera Revolución Científico-Tecnológica. En México la reconversión de la industria respondía al objetivo de reorientación y modernización del aparato productivo planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El "nuevo modelo de desarrollo" también implicó cambios en la política comercial, monetaria, de inversión extranjera y en la participación del estado en la economía. En primer lugar se devaluó el peso frente al dólar y se impuso el control de cambios como estrategia

60 CEESP. Modernización y productividad. El reto urgente para la industria mexicana, México, Diana, 1988, pp. 13.

para solucionar el déficit comercial (de 26.23 pesos por dólar en 1981 la paridad cambio a 148.50 pesos por dólar a finales de 1982). Esta política tuvo efectos inflacionarios ya que los precios aumentaron 58.9% en 1982, lo que provocó una inflación de 101.9%. La inflación se mantuvo en tres dígitos hasta 1992.

Entre 1983 y 1987 la política cambiaria tuvo un efecto proteccionista. El control de la inflación se logró a través del saneamiento de las finanzas públicas y los pactos económicos entre los sectores público, obrero y empresarial desde 1988⁶¹.

Por otro lado, se renegoció la deuda y se implantó un deslizamiento del peso para equilibrar el ritmo desigual de las inflaciones de México y sus principales socios comerciales, además se dio énfasis a la producción de manufacturas modernas y a las maquiladoras, que hasta 1989 dieron saldos positivos en balanza comercial.

En cuanto a la apertura comercial⁶², ésta fue gradual y se inició en 1983 con la reducción de aranceles, los permisos previos se mantuvieron para todos los productos. Con la reducción arancelaria las importaciones exentas de arancel representaban el 42% en 1983; las importaciones con arancel superior a 25% disminuyeron de 20% en 1982 a 7% en 1983. También hubo cambios en el número de niveles arancelarios que pasaron de 16 en 1982 a 13 en 1983; el arancel techo era de 100% y el arancel promedio ponderado de 8.2%.

61 Kurt Unger. *Op. cit.* pp.58-59

62 La apertura consistió en exponer a la industria nacional a la competencia externa en un marco de ajuste macroeconómico con una reducción de la participación del Estado en la economía.

Entre las mercancías favorecidas por la reducción arancelaria están los bienes de capital, para los que los aranceles se redujeron a la mitad (de 22.7 a 11.8% de junio a diciembre de 1987); para productos de hierro y acero se redujeron a 6 y 7%; carrocerías y otros componentes disminuyeron de 27.7 a 12.5%. Los electrónicos y electrodomésticos mantuvieron aranceles cercanos a 20%⁶³.

Cuadro 4.**Licencias a la importación en México, 1956-1974***

AÑO	VALOR TOTAL IMPORTACIONES	VALOR TOTAL IMPORTACIONES CONTROLADAS	PORCENTAJE
1956	1071.6	189.7	17.70
1957	1155.2	405.5	35.10
1958	1128.6	479.1	42.50
1959	1006.6	434.8	43.19
1960	1186.4	448.4	37.80
1961	1138.6	612.5	53.79
1962	1143.0	600.0	52.49
1963	1239.7	787.2	63.50
1964	1492.9	977.8	65.50
1965	1559.6	935.7	60.00
1966	1602.0	993.2	62.00
1967	1736.8	1232.3	65.19
1968	1917.7	1234.7	64.40
1969	1988.8	1264.7	65.10
1970	2328.3	1590.2	68.30
1971	2255.5	1526.9	67.70
1972	2762.1	1831.2	66.30
1973	3892.4	2709.1	69.60
1974	6148.6	5041.8	82.00

Fuente: Dirección de Investigación Económica-Banco de México, citado en Herminio Blanco. **Las negociaciones comerciales de México en el mundo**, México, FCE, pp. 24-25.

*No incluye maquiladoras.

63 Roberto Villarreal Gonda. "Una política integral para promover la modernización tecnológica de la industria", en Michelli, Jordy, *Op. cit.* pp. 251

En 1984 se inicia la eliminación del permiso previo de importación, reduciéndose el total de importaciones controladas a 83.5%. En algunos bienes el permiso previo fue sustituido por elevados aranceles.

Cuadro 4 bis.**Licencias a la importación en México, 1975-1992***

AÑO	VALOR TOTAL IMPORTACIONES	VALOR TOTAL IMPORTACIONES CONTROLADAS	PORCENTAJE
1975	6699.4	4582.3	68.4
1976	6299.9	5695.1	90.40
1977	5704.5	5134.4	90.00
1978	7917.5	6041.1	76.30
1979	11979.7	8385.8	70.00
1980	18896.6	11337.9	60.00
1981	23948.2	20475.7	85.50
1982	14437.0	14437.0	100.00
1983	9005.9	9005.9	100.00
1984	11254.3	9397.3	83.50
1985	13212.2	4954.6	37.50
1986	11432.4	3532.6	30.90
1987	12222.9	3361.3	27.50
1988	18777.0	3699.1	19.70
1989	18252.7	3464.8	18.98
1990	22283.7	2926.4	13.13
1991	30957.6	2823.1	9.11
1992	39877.2	4248.2	10.65

Fuente: Dirección de Investigación Económica-Banco de México, citado en Herminio Blanco. **Las negociaciones comerciales de México en el mundo**, México, FCE, pp. 24-25.

* No incluye maquiladoras

A partir de 1985 las medidas para modificar el modelo de desarrollo incluyeron:

- a) Apertura a la competencia internacional
- b) Liberalización de la inversión extranjera
- c) Eliminación de los subsidios a la industria
- d) Desregulación para impulsar el desarrollo industrial (competencia)
- e) Privatización de empresas públicas. Ésta empezó en 1983 y se profundizó en 1989, el número de paraestatales disminuyó de 1155 en 1982 a 210 a finales de 1993. De 1989 a 1993 la privatización generó 23,700 millones de dólares.

La estrategia se centró en la promoción de exportaciones no petroleras para "recuperar la eficiencia y el dinamismo en las actividades Industriales". Con esta nueva línea para el crecimiento económico se continua con la desgravación arancelaria y la eliminación de los permisos previos. Así, las importaciones controladas se reducen a 37.5% del total; en 1986 este porcentaje se reduce a 30.9% con once niveles arancelarios; las importaciones se concentran en tres niveles: 10%, 22.5% y 3.7%. La liberalización continuó llevándose a cabo a pesar de los efectos de la caída de los precios del petróleo sobre los ingresos de divisas.

Con un programa de liberalización y reducción arancelaria avanzado como el anterior las bases para la entrada de nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) estaban sentadas.

En 1985 y 1986 la economía mexicana registró un crecimiento negativo y una inflación creciente. Para combatir la inflación y recuperar el crecimiento el gobierno mexicano aplicó un programa de ajuste y estabilización denominado Pacto de Solidaridad Económica

(PSE, 1987). Este Pacto incluía la continuación del programa de desgravación y liberalización. El arancel máximo establecido fue de 20% y los niveles arancelarios se redujeron de once a cinco; el arancel promedio disminuyó a 10.4% y el promedio ponderado a 6.1% en 1988. Por lo que toca a las fracciones sujetas a permiso previo continuaron disminuyendo.

Como continuación de las líneas de crecimiento económico el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, de Carlos Salinas de Gortari, planteaba el cambio estructural como medio para un crecimiento con estabilidad de precios. Parte importante en el cambio estructural se dio al comercio exterior, del que se delinearón medidas tales como la liberalización comercial y las negociaciones bilaterales y multilaterales, así como la modernización tecnológica de la industria nacional. Otras medidas acompañaban a las de comercio exterior: el redimensionamiento del Estado, saneamiento de las finanzas públicas y la renegociación de la deuda externa.

Como apoyo a la política comercial el gobierno de Carlos Salinas presentó un programa sectorial para la modernización de la industria y del comercio exterior PRONAMICE 1990-1994). Los objetivos del PRONAMICE eran:

- a) Propiciar el crecimiento de la industria nacional mediante el fortalecimiento de un sector exportador con altos niveles de competitividad.
- b) Lograr un desarrollo industrial más equilibrado, propiciando una adecuada utilización regional de los recursos productivos.
- c) Promover y defender los intereses comerciales de México en el exterior
- d) Crear empleos más productivos e incrementar el bienestar de los consumidores⁶⁴.

64 SECOFI. Programa Nacional de Modernización Nacional y del Comercio Exterior 1990-1994, México, pp. 23-24

La estrategia planteada para lograr tales objetivos fue la modernización de la industria y del comercio exterior a través de la internacionalización de la industria nacional, el desarrollo tecnológico y mejoramiento de la productividad y calidad, la desregulación económica, la promoción de las exportaciones y el fortalecimiento del mercado interno.

Las líneas de acción incluían la concertación de la estructura industrial y programas sectoriales, el perfeccionamiento de la apertura comercial, la promoción de la inversión, la revisión del marco regulatorio, el desarrollo tecnológico y capacitación de recursos humanos, la desconcentración regional de la industria, normalización y calidad, fomento a la micro, pequeña y mediana industria, desarrollo comercial e industrial de las franjas fronterizas y zonas libres, promoción de la maquiladora, promoción de las exportaciones (a través de COMEX, Premio Nacional de Exportación, PITEX, ALTEX, ferias), promoción y defensa de los intereses comerciales en el exterior

Aun cuando no se hace mención a una política industrial, ésta se encuentra implícita en las líneas de acción planteadas en el PRONAMICE, correspondiendo a las medidas de corte horizontal (para la adaptación a un nuevo modelo de desarrollo; para la adaptación al cambio estructural): los programas sectoriales (industrias automotriz, farmacéutica y de cómputo), maquiladoras, industrias integradoras; y a las medidas verticales: la inversión, la promoción del comercio exterior, la desconcentración de las industrias, la desregulación, promoción de las pequeñas y medianas empresas, la política de competencia (Ley de Competencia Económica). Sin embargo, el hecho de que las medidas de política industrial estén señaladas como línea de acción lo importante son los resultados que se obtienen a través de ellas, ya que en los discursos oficiales acerca de la política industrial en México se indica-

ba que México cumplía con las medidas verticales, sobre todo en las vísperas de la entrada de nuestro país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en 1994.

En diciembre de 1988 se firma un nuevo programa de ajuste, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Con este se uniformó la protección efectiva en todos los sectores. Los aranceles para importaciones de cero y 5% se elevaron; en 1989 el arancel promedio y el promedio ponderado se incrementaron a 13% y 10%, respectivamente.

La apertura comercial se consolida en los años 1989 a 1993. En noviembre de éste último año sólo 192 fracciones (10.7% del valor de las importaciones en 1992) estaban sujetas a permiso previo, el arancel promedio era de 13% y el promedio ponderado de 11.4%

Dicha apertura comercial fue reforzada con los acuerdos comerciales negociados por México, así como con los compromisos adquiridos con su entrada al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y al mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC). Los acuerdos comerciales incluyen desgravaciones arancelarias, reglas de origen, acceso a mercados, normas técnicas, prácticas desleales, servicios, inversión, propiedad intelectual y sector agrícola, entre otros. La entrada al GATT y a la OCDE incluyen compromisos para abandonar viejos esquemas de desarrollo y el APEC representa la posibilidad de acceder a los flujos comerciales, tecnológicos y de inversión más importantes a nivel mundial.

Acuerdos Regionales

América Latina representa el 5% del comercio exterior total de México (países ALADI), siendo los principales socios Brasil, Argentina, Venezuela y Colombia; la subregión

centroamericana es el segundo socio comercial en el área y representa el 17% del comercio con América Latina. Además el subcontinente en general representa un mercado potencial de 440 millones de consumidores. Estos indicadores llevaron al gobierno mexicano a iniciar negociaciones con varios de los países latinoamericanos. Los acuerdos negociados hasta el momento son con Chile, Colombia y Venezuela, Centroamérica, Costa Rica y Bolivia.

— Acuerdo de complementación Económica México-Chile (ACE)

Este acuerdo fue firmado el 22 de septiembre de 1992 bajo el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y entró en vigor el 1° de enero de 1992. Los objetivos establecidos en el ACE son "intensificar las relaciones económicas y comerciales a través de una liberación total de gravámenes y restricciones a las importaciones originarias de las partes; aumentar los intercambios comerciales y diversificar el comercio recíproco entre los países signatarios; dar mayor certidumbre a las inversiones y a las transacciones comerciales y proteger de manera adecuada los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada uno de los países, estimular y aumentar las oportunidades de inversión orientadas al aprovechamiento de los mercados y de la capacidad competitiva de los países signatarios en las corrientes del intercambio mundial"⁶⁵.

Los aspectos tratados en este acuerdo fueron acceso a mercados, reglas de comercio (cláusula de salvaguardia, prácticas desleales, normas técnicas, solución de controversias), inversión, compras de gobierno, servicios, propiedad intelectual y sector automotriz. Con el ACE se integra un mercado de 95 millones de habitantes.

65 SECOFI. *Acuerdo de Complementación Económica México-Chile*, s/f, pp.3

El ACE incorpora a la desgravación al 94% de las fracciones arancelarias de México y Chile y establece un calendario de desgravación en cuatro años a partir de 1992, año de entrada en vigor del acuerdo como se puede apreciar en el cuadro 5.

Cuadro 5

Periodos de desgravación bajo el esquema del Acuerdo de Complementación Económica México-Chile	
Fecha	Gravamen Máximo Común %
1° de enero de 1992	10
1° de enero de 1993	7.5
1° de enero de 1994	5.0
1° de enero de 1995	2.5
1° de enero de 1996	0.0

Fuente: SECOFI

Otros productos se mantienen con una desgravación a 6 años, aproximadamente 350 fracciones arancelarias entre las que se incluyen productos agropecuarios, químicos, petroquímicos, forestales, textiles y vidrio.

— Acuerdo Comercial con Colombia y Venezuela (G3)

Este acuerdo fue suscrito el 13 de junio de 1994 y entró en vigor el 1° de enero de 1995, en su conjunto representa un mercado potencial de 145 millones de consumidores potenciales. Los aspectos incluidos en el G3 son acceso a mercados, normas técnicas, inversión, compras gubernamentales, salvaguardas, propiedad intelectual y solución de controver-

sias. Con este acuerdo México abre su mercado a Colombia con un 50% y a Venezuela con un 1% de sus productos. En tanto que nuestro país ingresa a Colombia con 40% de sus productos y a Venezuela con 1% de manera inmediata y libre de aranceles⁶⁶.

— Acuerdo Marco México-Centroamérica

Las bases para este acuerdo se sentaron en enero de 1991 durante la reunión de presidentes celebrada en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. El Acuerdo Marco se firmó el 20 de agosto de 1994 y establece que en 1996 se eliminen los aranceles para las mercancías de la región. Los países con los que se negoció el acuerdo son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

El objetivo de este acuerdo es incrementar el comercio entre México y los países de la región. Nuestro país importa 0.38% del total de la región y exporta 1.45% de sus ventas al exterior. Entre los productos mexicanos que se dirigen hacia Centroamérica tenemos bienes de capital, manufacturas y petróleo.

— Acuerdo Comercial México-Costa Rica

Bajo el marco general del Acuerdo con centroamérica México firmó el acuerdo con Costa Rica el 3 de marzo de 1994 para su entrada en vigor en enero de 1995. Los temas negociados fueron: sector agropecuario, reglas de origen, prácticas desleales, servicios, normalización, compras gubernamentales, inversión, propiedad intelectual y solución de controversias.

66 ANIERM. "Acuerdo de Libre Comercio del G-3 México, Colombia y Venezuela", Carta ANIERM, núm. 142, año 12, vol. XXVIII, junio de 1994, pp. 12.

Con la desgravación arancelaria Costa Rica abrió de manera inmediata su mercado al 70% de las exportaciones mexicanas, el 20% con periodos de desgravación a 5 años y 10% en 10 años. A su vez México abrió su mercado al 75% de las exportaciones costarricenses, 15% en 5 años y 10% en 10 años. Entre los productos que México exporta a Costa Rica sin arancel están vestidos, textiles, equipo fotográfico y de cómputo, productos electrodomésticos, radios, teléfonos, vidrio plano, motores y transformadores eléctricos.

— Acuerdo México-Bolivia

Este acuerdo se firmó el 10 de septiembre de 1994 en Río de Janeiro, Brasil y entró en vigor el 1° de enero de 1995 con el fin de formar una zona de libre comercio. Los aspectos negociados incluyen acceso a mercados, sector agropecuario, reglas de origen, procedimientos aduanales, servicios, telecomunicaciones, compras del sector público, inversión, normas técnicas, salvaguardas, prácticas desleales, propiedad intelectual y solución de controversias.

Con este acuerdo se pretende dar espacio en el comercio exterior a las pequeñas y medianas empresas mexicanas, generar economías de escala, realizar alianzas comerciales y de inversión⁶⁷.

Independientemente de los sectores negociados con los países latinoamericanos y de la importancia de incluir nuevos temas en las negociaciones (servicios, inversión y propiedad intelectual) los resultados dependen de la efectividad de los intercambios y su efecto en la

67 SECOFI. *Tratado de Libre Comercio México-Bolivia*, pp. 1-5

balanza comercial de México. El problema que enfrentan los países latinoamericanos es que sus economías no son complementarias, es decir producen bienes similares. México posee algunas ventajas comparativas que le dan los hidrocarburos y en parte el sector automotriz.

América del Norte

— El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN)

Las negociaciones para la firma del TLCAN se iniciaron en junio de 1991 en Toronto, Canadá y terminaron en agosto de 1992. Los presidentes de los tres países firmaron el documento final el 17 de diciembre de 1992 y fue sometido a la ratificación de las instancias correspondientes en cada país. En México fue ratificado por el Senado el 22 de noviembre de 1993; en Canadá por la Cámara de los Comunes y el Senado el 27 de mayo y el 23 de junio del mismo año, respectivamente; y en Estados Unidos por la Cámara de Representantes el 17 de noviembre y por el Senado el 20 de noviembre.

Los objetivos del tratado son eliminar barreras al comercio de bienes y servicios, auspiciar condiciones para una competencia justa; incrementar las oportunidades de inversión, proteger la propiedad intelectual, establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias y fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral⁶⁸.

68 SECOFI, SHCP, INCAFI. *Guía del TLCAN*, México, 1993, pp. 9

Los aspectos negociados por México, Estados Unidos y Canadá incluyen comercio de bienes, barreras técnicas, compras gubernamentales, inversión y comercio de servicios, propiedad intelectual, solución de controversias y excepciones.

En cuanto a la desgravación arancelaria los periodos establecidos son en cuatro niveles: desgravación inmediata, a cinco, diez y quince años para productos que requieren mayor protección (maíz, leche en polvo y cebada en el caso de México; productos de madera en el de Canadá y jugo de naranja congelado en el caso de Estados Unidos)

El TLCAN, al igual que los tratados con América Latina, establece el trato nacional para el comercio de bienes y servicios, así como para las inversiones. Incluye tratados especiales en las materias ambiental y laboral.

Estados Unidos es el principal socio comercial para México, ya que nuestro país realiza aproximadamente entre el 75 y el 80% de su comercio exterior con ese país, de aquí que los compromisos contraídos en el marco del TLCAN sean significativos en las decisiones de política comercial debido a que una zona de libre comercio implica tendencias a la homologación de las políticas comerciales de los países participantes, sobre todo y especialmente en este caso por el peso de los intercambios comerciales que incluye.

Europa

— Acuerdo Marco con la Comunidad Europea

La ahora Unión Europea (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido) es el segundo socio comercial de

México. 14% del comercio total de México se realiza con este bloque, más de la quinta parte de las inversiones extranjeras provienen de esta región. Pero México ocupa el lugar número 30 como socio de la UE con 0.6% de su comercio extrarregional y representamos el 0.4% de sus inversiones externas.

El Acuerdo Marco con la UE se firmó el 26 de abril de 1991. La importancia del mismo radica en que es el primer acuerdo de "tercera generación" que la Comunidad Europea firmó con un país subdesarrollado e incluye cooperación en el sector industrial, propiedad intelectual, agroindustria, pesca, energéticos, medio ambiente, recursos naturales, servicios y temas monetarios.

Negociaciones Multilaterales

— Ingreso al GATT

En 1986 México ingresa formalmente al GATT. Este organismo es un foro de negociación comercial que tiene como objetivo la eliminación o reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias e incluye códigos de conducta para el comercio internacional. Para México la entrada al GATT marcó el inicio de la apertura comercial formalizada con el exterior. Nuestro país entró al GATT bajo la consideración de ser un país subdesarrollado y básicamente agrícola.

La Ronda Uruguay del Acuerdo General iniciada en 1986 y terminada en 1994 dio origen a la nueva Organización Mundial de Comercio, que rige el comercio mundial a partir

de enero de 1995. La OMC tiene como objetivo incrementar la producción y el intercambio de bienes y servicios, con el propósito de aumentar el empleo y el ingreso en los países miembros.

Con la OMC los acuerdos emandos o negociados serán tomados como un todo único.

Para México las implicaciones de pertenecer a la nueva organización son que tendrá un marco para asegurar la diversificación comercial con países con los que no ha firmado acuerdos comerciales, además de que da reglas más claras en el comercio internacional sobre todo por lo que se refiere a los servicios, las inversiones, tecnología y propiedad intelectual con base en los acuerdos negociados en esos aspectos (TRIMS, TRIPS y GATS). La reducción de los aranceles permitirá el acceso a productos mexicanos tales como mangos, café, flores, miel, piña, aguacates, limón, papayas, cebolla y melón. Por su parte, las negociaciones no implican reducciones arancelarias para México, ya que el arancel techo en México es menor del consolidado en el GATT.

— Ingreso de México a la OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico agrupa a los 24 países más industrializados del mundo, que en conjunto representan 16% de la población mundial, 60% de las exportaciones mundiales, 67% de la producción total de mercancías y 80% de la ayuda a países en desarrollo.

En abril de 1994, en París, se suscribe la invitación formal a México para pertenecer a la OCDE. El argumento para tal invitación radicó en los esfuerzos realizados por nuestro

país en materia económica, así como los logros macroeconómicos (baja inflación, finanzas públicas sanas, etc.). En mayo de 1994 México ingresa como el miembro número 25 de la OCDE.

Pertenecer a este organismo otorga ciertas ventajas como el intercambio de conocimientos y experiencias sobre formulación y aplicación de políticas y estrategias para incrementar el nivel de empleo, atracción de inversión para estimular el crecimiento, ahorro de energía y para estimular la innovación tecnológica.

Aparentemente la pertenencia a la OCDE otorga a México la etiqueta de país industrializado, sin embargo, no basta con pertenecer a un organismo para acceder al Primer Mundo como se dijo en su momento. Nuestro país necesita bases más firmes para ser considerado un país industrializado que comparte características comunes con países como Estados Unidos, Francia o España. Parte de los obstáculos para ser considerado un país industrializado es la dependencia de los bienes de capital, inversión y el bajo desarrollo industrial.

No obstante, pertenecer a la OCDE permite a México obtener información sobre las tendencias de la inversión, los intercambios comerciales y las políticas a seguir a nivel mundial, lo que da bases más firmes en el diseño de su política económica.

— México y el mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico

La Cuenca del Pacífico agrupa a 47 países y territorios, que representan más de la mitad de la población mundial, 50% del comercio internacional, 45% de la producción mundial así como el 21% de las reservas de petróleo a nivel internacional.

En esta región existen tres foros de cooperación regional: el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) de carácter tripartita (empresarial, público y académico); el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC) de carácter empresarial y el mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) de carácter gubernamental en el que participan 17 países.

Los objetivos de este mecanismo son mantener el crecimiento y el desarrollo económico de la región, contribuir al crecimiento económico mundial, reforzar y aprovechar los beneficios tanto a nivel regional como mundial y desarrollar y reforzar el sistema multilateral de comercio, así como reducir las barreras al comercio de bienes, servicios y a los flujos de inversión.

México ingresó al APEC en 1993 en la reunión de Seattle

Los beneficios de pertenecer al APEC radican en la posibilidad de competir por los flujos de inversión, tecnología y comercio. Pero al igual que en el caso de la pertenencia a la OMC y a la OCDE, así como en el de los acuerdos comerciales regionales negociados, las "posibilidades" dependen en gran medida de una situación interna, es decir del desarrollo propio de la economía mexicana y su base industrial.

2.1.3.2 La nueva política Industrial

A partir de 1989 se habla de una política industrial, aunque en los documentos oficiales se menciona explícitamente el concepto hasta 1993, llamándola la nueva política industrial, e

incluye las medidas señaladas en el PRONAMICE como líneas para la estrategia de modernización (inversión extranjera, programas sectoriales, desregulación, normalización, impulso a micro, mediana y pequeña empresa, franjas fronterizas libres, promoción de la industria maquiladora, promoción de la inversión y promoción de las exportaciones).

En esta nueva política industrial los empresarios eran identificados como los actores del cambio, que detectarían las oportunidades de inversión más convenientes para el sector industrial. El papel del gobierno era enmarcado en ser el árbitro que asegurara la operación eficiente de los mercados.

Inversión extranjera

En este rubro se cambió el marco regulatorio. En 1989 el gobierno decretó un nuevo Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Este reglamento permitía la participación de extranjeros en 58 sectores de la actividad económica con 100% del capital social; 49% en 36 sectores antes prohibidos incluyendo petroquímica y actividades pesqueras. Asimismo, se incluyó el concepto de Inversión Neutra, a través del cual los extranjeros podían invertir sin tener derechos corporativos y participar en la Bolsa Mexicana de Valores⁶⁹.

En 1993 el gobierno emite la Ley de Inversión Extranjera que deroga a la de 1973. El objetivo de este cambio fue el de establecer un nuevo marco normativo para promover la

69 SECOFI. *Marco Jurídico y Administrativo de la Inversión Extranjera Directa en México*, Cuadernos SECOFI, serie jurídica, México, pp. 17.

competitividad del país con certidumbre para el capital extranjero y con reglas claras para canalizar el capital internacional a las actividades productivas. en esta ley se reconoce la importancia de la inversión en el avance científico y tecnológico como ventaja comparativa en el mercado mundial⁷⁰.

La nueva ley permite la inversión extranjera en sectores antes prohibidos como la minería (con porcentajes de 49 y 34%); transporte aéreo nacional (25%); banca múltiple (30%); seguros, fianzas, casas de cambio, Almacenes Generales de Depósito, factoraje financiero, televisión por cable, telefonía básica, pesca, administración portuaria y servicios conexos al sector ferrocarrilero (49%).

Los datos oficiales señalan que hasta 1994 la captación registrada por la inversión extranjera alcanzó un monto de 2,370 millones de dólares. La inversión extranjera fue la principal fuente de financiamiento para el déficit en cuenta corriente, aun cuando mostró una disminución en su participación en el total de 54.4% en 1988 a menos de 30% en 1994.

Programas Sectoriales

A partir de 1989 se elaboraron políticas específicas para los sectores automotriz, de cómputo y farmacéutico. En diciembre de 1989 Carlos Salinas firmó el decreto para el fomento y modernización de la industria automotriz. con base en este las industrias deciden sus líneas y modelos a producir. El decretó permitió al sector optimizar sus escalas de producción y el empleo de tecnologías competitivas.

70 ———— **Ley de Inversión Extranjera y Reglamento, 1995, México, ISEF, pp.V**

Las estimaciones oficiales indican que estas medidas atraieron inversiones por más de 10 mil millones de dólares al sector e incrementaron la producción de 500 mil unidades por año a más de un millón.

En la industria de cómputo el programa sectorial insistía en que las empresas generen tecnología propia y se integraran e incrementaran sus exportaciones. Las inversiones en este sector pasaron de 13 millones a 51 millones de dólares de 1989 a 1993, con un promedio de crecimiento de 22% anual. Las exportaciones se incrementaron de 497 millones en 1988 a 900 millones en 1993.

El acuerdo de la industria farmacéutica incluyó una revisión del marco normativo en cuanto a la industria farmacéutica de insumos y restricciones a la importación de insumos, así como la adecuación de las reglas sobre la licitación de compras gubernamentales que beneficiaran a la industria nacional. Al amparo de estas medidas el sector farmacéutico creció a una tasa promedio anual de 5% entre 1988 y 1993.

Otros programas sectoriales se llevaron a cabo en las industrias del cuero, calzado, productos lácteos, aseguradoras, bienes de capital, forestal, celulosa y papel, empaques de cartón, editorial, artes gráficas, muebles de madera, juguetes, textil, confección, química, hule, plástico, manufacturas eléctricas y electrónicas, vidrio, fertilizantes, aluminio, harina de trigo, panificadora, galletas y pastas alimenticias, siderúrgica, carnes frías y embutidos, cemento, construcción, dulces, chocolates y chicles, jabones y detergentes, bovinos productores de carne y recubrimientos cerámicos⁷¹.

71 Jaime Serra Puche. *La nueva política industrial de México*. México, SECOFI, 1994, pp. 11-16

Desregulación

En el marco de esta estrategia se desregularon 50 áreas entre las que se incluyen el transporte de carga, metrología, control de cambios, turismo y competencia económica, a través de 300 medidas⁷².

La Nueva Ley de Competencia Económica fue el complemento para la desregulación, ya que establece disposiciones en contra de los monopolios y establece bases para "una competencia moderna e independiente"; establece la creación de la Comisión Federal de Competencia y tipifica prácticas monopólicas como "absolutas" (cárteles, arreglos de subastas públicas, por ejemplo) y "relativas" (ventas atadas y convenios de exclusividad). También establece una política para controlar y prevenir concentraciones monopólicas, así como sanciones contra las prácticas monopólicas.

Desarrollo Tecnológico

Como medida para esta línea de la estrategia se aprobó la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial (1994) y se creó el Instituto Mexicano de Propiedad Intelectual. Los objetivos de este organismo descentralizado son orientar y asesorar en materia de registro, otorgamiento y protección de los derechos de propiedad industrial, así como promover y difundir las invenciones de aplicación industrial y apoyar el desarrollo de las invenciones en la industria y el comercio: fomentar la transferencia de tecnología mediante la divulgación de acervos documentales de información tecnológica.

72 *Idem.* pp. 37-78

Además del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) en 1993, se crearon el Centro Nacional de Metrología (CENAM) y la Unidad de Transferencia Tecnológica para ofrecer servicios de gestión tecnológica -diagnóstico, asesoría en la negociación y contratación de tecnología- para la pequeña y mediana empresas. Esta Unidad se creó con el auspicio de SECOFI, CANACINTRA e IBM de México en 1993.

Asimismo, se crearon dos fideicomisos para el desarrollo de la industria mexicana (Fideim) en 1994 con donaciones de Nissan Mexicana y Volkswagen de México. En estos fideicomisos se incluye la participación de instituciones de educación superior: ITAM y El Colegio de México para realizar investigación dirigida a la modernización y el desarrollo tecnológico de la industria mexicana⁷³.

Otra de las acciones en este ámbito fue la derogación de la Ley de Transferencia de Tecnología.

Normalización y Calidad

Para adecuar la industria a las normas de calidad internacionales se promulgó la Ley de Normalización y Metrología en 1991. En ella se establecen dos clases de normas: la Norma Oficial Mexicana (NOM) y la Norma Mexicana, la primera es de carácter obligatorio y tiene como objetivo brindar información al consumidor, advertir al usuario de un producto y preservar los recursos naturales. La segunda tiene carácter de no obligatoria y puede ser creada por organismos privados para promover la calidad de un producto.

73 Fernando Sánchez Ugarte *et al.* *Op. cit.* 267-268

Para promover la calidad se instituyó el Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Prueba que incluye requisitos en cuanto al equipo de medición, calibración y control interno de calidad.

Impulso a la pequeña y medianas empresas.

Las pequeñas y medianas empresas representan una fuente significativa de empleo de empleo, además de que constituyen el 98% de la planta industrial del país. Las medidas de apoyo a este subsector consistieron en:

- La elaboración concertada del Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana, 1991-1994. En este programa se estableció la creación de una comisión para atender problemas planteados por los empresarios del subsector. Los objetivos del programa eran el fortalecimiento del crecimiento de la industria micro, pequeña y mediana para consolidar su presencia en el mercado interno e incrementar su concurrencia en los mercados externos; elevar el nivel tecnológico de sus procesos productivos y la calidad de sus productos; además de establecer mecanismos para facilitar el acceso a las fuentes de financiamiento institucional, a la capacitación, a la organización interempresarial y al abastecimiento del sector público.
- Promoción de nuevas formas de organización intraempresarial (empresas integradoras en las ramas electrónica, de la industria mueblera, de la confección, curtiduría y calzado);
- Promoción del esquema de subcontratación a través de la creación de la Red Mexicana de Subcontratación;
- Emisión de tarjetas empresariales, líneas de crédito específicas;

- Capacitación y asesoría a través de secretarías, cámaras industriales y organismos financieros;
- Exposiciones y
- Simplificación de trámites a través del sistema de "ventanilla única"⁷⁴.

Franjas Fronterizas y Zonas Libres

Desde 1989 se promulgaron diversos decretos para promover la inversión, la desregulación y la homologación del régimen comercial de las zonas libres, que durante años han sido objeto de atención con una política diferencial para promover su desarrollo e integración a la economía del país⁷⁵.

Promoción de la Industria Maquiladora

Las maquiladoras representan una fuente de empleo y capacitación por lo que se les ha dado un trato preferencial, así han podido importar partes, componentes, herramientas, maquinaria y otros insumos, libres de arancel. El destino de los productos ensamblados es principalmente Estados Unidos. Entre 1967 y 1982 el empleo en esta industria creció 31.7% en promedio anual y de 1986 a 1992 en 10.5%. Durante 1986-1992 las exportaciones de las maquiladoras aumentaron 20.6%⁷⁶.

74 Jaime Serra Puche. *Op. cit.* pp. 19-24

75 Fernando Sánchez Ugarte. *Op. cit.* pp. 277-282

76 Herminio Blanco. *Op. cit.* pp. 47-52

Promoción de las exportaciones

Esta se ha llevado a cabo a través de las negociaciones comerciales internacionales ya tratadas con anterioridad en este capítulo. De hecho todo el programa de comercio exterior estaba dirigido a esta promoción. Además de los acuerdos comerciales se establecieron mecanismos de apoyo a las exportaciones, tales como PITEX, ALTEX, COMPEX, Draw Back, ECEX y PIME.

El PITEX (Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación) se estableció en mayo de 1990 y está dirigido a exportaciones no petroleras: materias primas; envases y empaques; refacciones y combustibles; maquinaria y equipo; aparatos, equipos, accesorios de investigación, control industrial, comunicación e informática, que quedan exentos del pago de los impuestos de importación y del IVA. La Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX) fue creada para la promoción de las exportaciones no petroleras y está integrada por las secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Agricultura, Energía, Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones y Transportes, Salud y Pesca; Nafin, Bancomext, ANIERM, CANACINTRA, CANACO, CONACEX, CCE, CEMAI, COPARMEX, CNA y la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana.

El programa de ECEX (Empresas de Comercio Exterior) está dirigido a las comercializadoras de productos no petroleros, quienes reciben beneficios fiscales y financieros. El Draw Back consiste en la devolución del impuesto general de importación para las empresas que incorporen materias primas e insumos importados a mercancías destinadas al mercado externo. El esquema de ALTEX otorga beneficios fiscales, fitosanitarios y administrativos⁷⁷.

77 SECOFI. Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, s/f

En el corto plazo los resultados de la política industrial durante la etapa de racionalización de la protección y la promoción de las exportaciones se pueden apreciar en el crecimiento del PIB, el índice inflacionario, la balanza comercial y el comportamiento de la inversión extranjera.

Por lo que toca al crecimiento del PIB tenemos que después de un crecimiento negativo en 1983, se recupera en 1987; crecimiento que fue más notable en el periodo 1989-1991 con tasas de crecimiento de más de 3%. Sin embargo con la crisis de 1995 se prevé nuevamente un crecimiento negativo.

Cuadro 6**Crecimiento del PIB en México (miles de millones de pesos).**

AÑO	TASA DE CRECIMIENTO
	%
1981	8.8
1982	-0.6
1983	-4.2
1984	3.6
1985	2.6
1986	3.8
1987	1.7
1988	1.2
1989	3.3
1990	4.4
1991	3.6
1992	2.6
1993	0.4
1994	3.0

Fuente: Elaboración propia con datos de Kurt Unger. "El desarrollo industrial y tecnológico mexicano", en Pablo Mulás del Pozo. **Aspectos tecnológicos de la modernización industrial en México**, México, Academia de la Investigación Científica, Academia Nacional de Ingeniería y FCE, 1995, pp. 63 y Mario J. Zepeda, "Modernismo neoliberal mexicano: lento e inequitativo. Balance de un sexenio" en **Momento Económico** núm. 76, noviembre-diciembre, UNAM, IIE, 1994, pp.6

Las manufacturas mostraron un crecimiento favorable a partir de 1983 sobre las exportaciones petroleras que se contraen en 1985 (de 13 a 16 mil millones de dólares anuales en el periodo 1981-1985 decrecieron de 5 a 9 mil millones de 1986 a 1991). En 1991 las exportaciones manufactureras eran el 61% del total y 28.7% las petroleras. En ese mismo año tres divisiones manufactureras reportaron índices negativos de crecimiento y una tuvo un estancamiento relativo; su crecimiento promedio en conjunto fue de 2%, las áreas son textil y cuero; madera y productos; papel y editorial, y metálicas básicas. Entre las industrias con más éxito están alimentos y bebidas; minerales no metálicos; química y plásticos; maquinaria y equipo y otras. En conjunto estas industrias promediaron un crecimiento de 5.1%. Los principales exportadores de estas manufacturas son transnacionales o grupos corporativos.

En 1992 las divisiones con signos positivos tuvieron un avance promedio de 6.5% con respecto a 1991, pero la división de maquinaria y equipo pasó a los sectores en contracción. En 1993 también fueron cinco las divisiones manufactureras con resultados poco favorables teniendo menos de 5.4% de crecimiento en promedio al tercer trimestre, tales divisiones fueron químicos y plásticos; maquinaria y equipo; papel y editorial; textil y cuero; y madera y productos. Para 1994 el balance indica que los sectores más dinámicos fueron el de la construcción y la electricidad con crecimientos anuales de 6.4 % y 6.6%, respectivamente.

Las industrias de químicos y plásticos, artículos metálicos y maquinaria y equipo, que están entre las industrias en contracción. Estas industrias son el inicio de cadenas productivas, sobre todo son productoras de insumos para otras industrias, por lo que la con-

tracción por la que están pasando puede desencadenar una situación difícil en la industria nacional en general.

Los empresarios atribuyen este resultado a la rapidez del cambio económico, ya que la apertura comercial indiscriminada se vio acompañada de la inelasticidad del cambio empresarial, falta de financiamiento y la dispersión institucional en cuanto a los instrumentos de cambio económico, por lo que las empresas pequeñas no pudieron hacer frente al cambio y tuvieron que cerrar sus plantas. Durante el sexenio de Carlos Salinas se dio un "patrón dual" de crecimiento industrial, es decir la existencia de un mercado oligopólico dominado por empresas grandes y medianas con una participación marginal de las pequeñas empresas⁷⁸.

En cuanto a la balanza comercial se presentó un deterioro a partir de 1989 debido a la importación de bienes de capital e intermedios. Además, se observa una concentración de exportaciones en pocas empresas; 50 productos representan tres cuartas partes del total de las exportaciones manufacturadas; 30 empresas manejan el 76% de las exportaciones mexicanas: PEMEX, General Motors, Ford, Chrysler, Telmex, VW, Industrial minera, Alfa, IBM, Mexicana de Aviación, Metmex Peñoles, Gruma, Vitro, renault, Tamsa, Aeroméxico, Celanese, Cydsa, Dupont, Motorola, Spicer, Kodak, TMM, ConduMex, Frisco, Televisa, IMSA, GISSA, Novum, Irsa. Muchas de ellas son de capital estadounidense y posiblemente realizan comercio intraindustrial⁷⁹.

78 Isabel Becerril. "Desproporcionado costo del ajuste económico para los sectores industriales en el sexenio" en *El Financiero*, 1º de noviembre de 1994, pp. 26

79 Kurt Unger. *Op. cit.* pp. 69

Cuadro 7

Estructura de las importaciones por tipo de bien
(miles de millones de dólares)

AÑO	TOTAL	CONSUMO	INTERMEDIOS	CAPITAL
1980	18.90 (100)	2.45 (13)	11.27 (60)	5.17 (27)
1981	23.95 (100)	2.81 (12)	13.57 (57)	7.57 (32)
1982	14.44 (100)	1.52 (11)	8.42 (58)	4.50 (31)
1983	8.55 (100)	0.61 (7)	5.74 (67)	2.20 (26)
1984	11.25 (100)	0.85 (8)	7.83 (70)	2.57 (23)
1985	13.21 (100)	1.08 (8)	8.97 (68)	3.16 (24)
1986	11.43 (100)	0.85 (7)	7.63 (67)	2.95 (26)
1987	12.22 (100)	0.77 (6)	8.82 (72)	2.63 (22)
1988	18.90 (100)	1.92 (10)	12.95 (69)	4.03 (21)
1989	23.41 (100)	3.50 (15)	15.14 (65)	4.77 (20)
1990	31.09 (100)	5.06 (16)	19.21 (62)	6.82 (22)
1991	38.36 (100)	5.67 (15)	24.04 (63)	8.65 (23)

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior, citado en Kurt Unger. "El desarrollo industrial y tecnológico mexicano", en Pablo Mulás del Pozo. *Aspectos tecnológicos de la modernización industrial de México*, México, Academia de la Investigación Científica, Academia Nacional de Ingeniería y FCE, 1995, pp. 66.

El 93% total de las importaciones son manufacturas de las industrias automotriz, química y de equipo eléctrico y electrónico, así como algunos productos de consumo como alimentos, bebidas, textiles y ropa. Por lo que se puede observar existe una coincidencia entre la estructura de las importaciones y la de las exportaciones, esto puede deberse a que la capacidad industrial instalada no respondió al crecimiento de la demanda interna o a la falta de una política industrial que modernice la planta productiva nacional para su real inserción en el mercado internacional.

Cuadro 8

Evolución de la balanza comercial de México, 1981-1991
(miles de millones de dólares)

AÑO	EXPORT.	T.C. %	IMPORT.	T.C. %	BALANZA
1981	19.42		23.95		-4.53
1982	21.23	9.3	14.44	-39.7	6.79
1983	22.31	5.1	8.55	-40.8	13.76
1984	24.19	8.4	11.25	31.6	12.94
1985	21.95	-9.3	13.21	17.4	8.74
1986	15.75	-28.2	11.43	-13.5	4.32
1987	20.65	31.1	12.22	6.9	8.43
1988	20.65	0.0	18.90	54.7	1.75
1989	22.76	10.2	23.41	23.9	-0.65
1990	26.95	18.4	31.09	32.8	-4.14
1991	27.95	0.8	38.36	23.4	-11.19
1992	27.17				-20.6

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior, citado en Kurt Unger. "El desarrollo industrial y tecnológico mexicano", en Pablo Mulás del Pozo. **Aspectos tecnológicos de la modernización industrial de México**, México, Academia de la Investigación Científica, Academia Nacional de Ingeniería y FCE, 1995, pp. 67.

El financiamiento al déficit comercial reduce los créditos y la inversión necesarios para la puesta en práctica de una política industrial, si bien se han tomado medidas de corte vertical totalmente congruentes con los objetivos de industrialización.

La inversión extranjera respondió a los cambios realizados en el marco jurídico, sin embargo se dirigió en mayor medida al mercado de valores y a los servicios que a las industrias.

En el ámbito macroeconómico la política económica tuvo sus máximos logros durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. El crecimiento acumulado del PIB fue de 18.5%, mientras que con Miguel de la Madrid llegó apenas al 1.1%⁸⁰; la inflación alcanzó en 1993 después de 21 años una tasa de un dígito alcanzando 8.01%. De igual manera se redujo el déficit fiscal.

Sin embargo, en diciembre de 1994 es devaluado el peso de 3.34 pesos por dólar a 5 pesos por dólar hasta alcanzar 7.17 pesos por dólar en marzo de 1995. Esta situación cambió todas las expectativas acerca de la economía mexicana incluso para el gobierno que ante la crisis pronosticaba una inflación de 42% al término del año y un crecimiento del 1.5%. La estimaciones más pesimistas vaticinaban un crecimiento negativo del orden de -3%⁸¹. La respuesta del gobierno de Ernesto Zedillo fue un Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (enero 1995) y un programa económico a principios de marzo. El acuerdo de marzo incluía aumentos en las tarifas de los servicios públicos, gasolina, electricidad

80 Mario J. Zepeda Martínez. "Modernismo neoliberal mexicano: lento e inequitativo. Balance de un sexenio" en *Momento Económico* núm. 76, UNAM, IIE, nov.embre-diciembre, 1994, pp. 60.

81 Arturo Damm Amal. "El retroceso de la economía" en periódico *Uno más Uno*, 1º de marzo de 1995, pp.2

y en el IVA; la reestructuración de los créditos de las pequeñas y medianas empresas, así como un programa para facilitar la instalación de microempresas.

No obstante la situación económica desfavorable no se determinaron líneas de política económica en forma hasta el mes de mayo de 1995 en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Este Plan establece como condición para impulsar el desarrollo una tasa de crecimiento elevada, que incida en la generación de empleos y da importancia a la inversión como factor de expansión de la planta productiva. La política industrial es abordada en el apartado de "políticas sectoriales pertinentes".

El PND 1995-2000 establece que la política industrial aplicada no debe ser discriminatoria ni basarse en criterios selectivos burocráticos. Los instrumentos señalados para la política industrial en México en este sexenio incluyen las políticas monetarias, fiscal, financiera, de comercio exterior, competencia económica, desregulación, capacitación, actualización tecnológica e infraestructura. Asimismo, hace énfasis en la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas. Los instrumentos señalados por el PND 1995-2000 son similares a los que se incluyeron en el PRONAMICE.

Los objetivos señalados para la política industrial son la búsqueda de un crecimiento acelerado de la industria; el fortalecimiento de los subsectores y ramas industriales más rezagados, sobre todo los que son intensivos en mano de obra y que tienen potencial exportador; el fortalecimiento de las cadenas productivas y la promoción del desarrollo e integración de las regiones que presentan mayores rezagos a través de la identificación e impulso de sus ventajas comparativas⁸².

82 Poder Ejecutivo Federal. **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, México, 1995, pp. 129-139.

Los resultados de la política industrial actual se verán en el mediano plazo; las condiciones en las que ha sido diseñada no son favorables. Sin embargo, al igual que en épocas anteriores la política industrial parece responder más a una coyuntura marcada por la crisis que a un proyecto de industrialización a largo plazo.

3. La propuesta de política industrial de los empresarios.

La pequeña y la mediana empresas en la economía mundial.

Una de las causas a la que se le atribuyen la falta de competitividad de las industrias y la baja inversión dirigida a la innovación es la intervención estatal, que en el caso de México dio pie a una industria excesivamente protegida y poco competitiva durante el periodo de aplicación del modelo de sustitución de importaciones. Con la apertura comercial, las industrias mexicanas enfrentaron un mercado mundial diametralmente diferente al que imperaba antes de la Segunda Mundial. Con la apertura comercial no se dio paralelamente un real impulso al desarrollo de la industria para prepararla para la competencia; la apertura fue indiscriminada, es decir afectó a todos los sectores de igual manera. Con esto muchas empresas mexicanas quebraron o fueron absorbidas por las empresas más grandes al carecer de bases para la competencia.

En la década de los ochenta, cuando se dio el debate acerca de la política industrial, las formas de participación del Estado en la "revitalización industrial" fueron cuestionadas. Una de las interpretaciones teóricas manifestaba que "la capacidad creativa del sector empresarial había sido asfixiada progresivamente por la intervención "masiva indiscriminada, ineficiente y cándida del sector público". Entre los teóricos que defienden esta idea están Samuel Huntington, Daniel Bell y Milton Friedman, quienes también afirman que si el

Estado disminuye su acción directa en la economía (redimensionamiento del Estado) será posible el renacimiento y recuperación del liderazgo empresarial para lograr la "revitalización industrial".

Otra interpretación señala que no es la intervención estatal en sí la causa del estancamiento industrial sino la modalidad específica de la actuación estatal: incapacidad de definir opciones estratégicas; débil y precaria articulación lograda con el sector empresarial y laboral en torno a objetivos de largo plazo y el haber delegado al mercado la responsabilidad de atender las diversas actividades productivas⁸³.

El debate se dio en los países industrializados, sobre todo en Estados Unidos; sin embargo, tales afirmaciones parecen aplicarse a la realidad de la industria mexicana. El modelo de sustitución de importaciones cuyo eje fue la protección como instrumento para crear industrias competitivas no permitió el desarrollo de la industria mexicana, más aun la mantuvo fuera de las tendencias del mercado mundial y de las corrientes de innovación marcadas por la Tercera Revolución Científico-Tecnológica ante un mercado interno cerrado a la competencia internacional. Lo que se acentuó con la ilusión del crecimiento basado en las exportaciones petroleras.

En la actualidad las tendencias del comercio internacional y de la producción mundial se enmarcan en la globalización económica, a la que las empresas mexicanas tendrán que adecuarse para poder competir. Parte importante en la adecuación es una nueva cultura

83 Fernando Fajnzylber, *Op. cit.* pp. 297-298

empresarial o como lo señalan los teóricos neoclásicos la recuperación del liderazgo empresarial. De hecho los industriales mexicanos, reclaman una mayor participación en la toma de decisiones en la economía en lo que parece ser el reclamo por tener ese liderazgo, lo que se manifiesta en las propuestas de política industrial presentadas por los empresarios organizados.

3.1 La globalización de la economía mundial y la competencia internacional.

Actualmente la globalización es el contexto en el que se desenvuelven los actores económicos internacionales. "La globalización de la economía está representada por la interdependencia entre las economías nacionales, las industrias y las empresas"⁸⁴, en donde la existencia de una gran red industrial, comercial, financiera y tecnológica es característica del mercado global.

En ese mercado global los procesos económicos presentan rápidos cambios en el uso de las materias primas, el desarrollo de nuevas tecnologías y los movimientos de capitales, haciendo de la competitividad el elemento clave para que las empresas permanezcan en el mercado o puedan acceder a nuevos nichos de mercado. Nuevos productos, nuevos procesos de producción y nuevos competidores son las constantes de la competencia mundial. Las empresas deben responder a esa competencia mundial con estrategias que les permitan crecer y desarrollarse.

84 CIDAC. *El reto de la globalización para la industria mexicana, Opciones para las empresas*, México, Diana, 1989, pp. 16.

Otras características propias del mercado global son la caída de los precios relativos de las materias primas, la importancia creciente del sector servicios y de mano de obra calificada y la creación de ventajas comparativas. Con el desarrollo tecnológico las materias primas han perdido valor en el mercado internacional, ya que pueden ser substituidas por sucedáneos o por nuevos materiales que pueden ser mejor aprovechados a menor precio. El manejo de la información en forma eficiente en un mundo cambiante contribuye con los procesos de producción; además otros servicios como la maquila también han cobrado importancia en el mercado global repercutiendo en el empleo y aumentando los requerimientos de mano de obra calificada.

Por otra parte, las ventajas comparativas creadas, que adquirieron importancia a partir de la Tercera Revolución Científico-Tecnológica, se han convertido en factores fundamentales para la competitividad de empresas, industrias y países; así innovación y adaptación de tecnología, infraestructura, niveles de educación y capacitación de recursos humanos, formas de uso de los insumos y desarrollo de nuevas vinculaciones interempresariales son fundamentales en el desarrollo de las empresas.

En el marco de la globalización las industrias se especializan en diferentes ramas de la producción y en diferentes etapas del proceso productivo (internacionalización de la producción y de la distribución para aumentar competitividad) lo que hace factible su adaptación a la rapidez de la innovación tecnológica a través de diferentes estrategias. Entre las estrategias que las empresas ponen en práctica para elevar su competitividad y permanecer en el mercado mundial están las siguientes:

- a) Reorganización de la producción; reduciendo o fusionando líneas de producción o especializándose en un sólo producto.
- b) Capacitación y reentrenamiento de personal.
- c) Reorganización de los procesos de distribución y comercialización (subcontratación).
- d) Creación de ventajas comparativas dinámicas a través de la innovación tecnológica⁸⁵.
- e) Inversión en programas de investigación y desarrollo (IyD)

Las estrategias señaladas son necesarias si una empresa o industria quiere modernizarse, crecer y penetrar en nuevos mercados, de otro modo verá disminuir su margen de ganancias, perderá mercados o en el peor de los casos desaparecerá.

De los elementos señalados el predominante es la innovación tecnológica como fuente de ventajas comparativas. En los países industrializados la innovación tecnológica surge en gran parte de un aparato de investigación y desarrollo que tiene como fin mantener y/o mejorar los niveles de calidad y de precio de los productos para permanecer en el mercado y penetrar en nuevos mercados. En los países subdesarrollados la fuente de la innovación es la transferencia de tecnología realizada a través de las empresas multinacionales⁸⁶.

3.2 Los empresarios mexicanos y su propuesta de política industrial

Al inicio de este capítulo mencione que los empresarios reclamaban su liderazgo en la toma de decisiones que competen directamente con su actividad económica. Entre las mues-

85 Innovación en el sentido Shumpeteriano: generación de un producto nuevo o de una forma diferente de producir (technological breakthrough) o de comercializar

86 ADIAT. II Simposio Anual "La Investigación ante el cambio. La dirección de la Investigación en la modernización del país", México, 1990, pp. 75-76

tras de esta actitud, que no se habían dado desde el gobierno de Manuel Avila Camacho cuando los empresarios presentaron el Plan Nacional de Industrialización, están las propuestas de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA). La CONCAMIN ha presentado tres documentos desde 1992 como propuestas para la definición de una política industrial en México: Una política industrial para México (1992); Propuesta para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Hacia una nueva cultura productiva para el siglo XXI y Lineamientos para definir una política tecnológica para un desarrollo industrial, los retos de la industria mexicana ante el nuevo entorno internacional (1995). Por su parte, la CANACINTRA presentó el documento La nueva política industrial. Propuesta (diciembre de 1994). Estos documentos recogen las propuestas que los industriales han hecho tanto al gobierno de Carlos Salinas de Gortari, como al de Ernesto Zedillo, a raíz de los resultados poco favorables de la política industrial para la industria manufacturera. A continuación se revisarán los lineamientos generales de las propuestas de política industrial de ambas cámaras empresariales.

3.2.1 La propuesta de la CONCAMIN.

En el documento Una política industrial para México esta cámara señala que las organizaciones empresariales deben brindar servicios a sus agremiados y no sólo representar al sector industrial en lo que parece ser un cambio en la cultura empresarial.

Por lo que corresponde a la política industrial, manifiesta la necesidad de realizar un ajuste industrial con planeación concertada (participación de los sectores obrero, gubernamental

y empresarial), con transparencia en reglas y formulación de objetivos, así como con planeación para evitar efectos desindustrializadores y no dejar el ajuste a las fuerzas del mercado. Asimismo, la CONCAMIN considera en este documento que las estrategias de política industrial deben ir más allá de un plan sexenal. Esta propuesta incluye políticas fundamentales, criterios y medidas.

Políticas fundamentales

- Definición de políticas generales y no particulares, por ramas y cadenas productivas, para no privilegiar empresas.
- Congruencia entre las políticas fiscal y comercial y la políticas monetaria y cambiaria
- Política fiscal orientada a promover la inversión, facilitar quiebras necesarias, impulsar la modernización e impulsar la adquisición y desarrollo de alta tecnología
- Una política de aprovechamiento del poder de compra del Estado, sobre todo en infraestructura y producción de bienes de capital.
- Política comercial de apertura generalizada, moderada con base en los mecanismos neoproteccionistas de los países competidores.
- Política de inversión pública orientada a la construcción de infraestructura y a la investigación para generar, asimilar, adaptar y desarrollar tecnología.
- Política de fomento a los empresarios, facilitando la creación de empresas con tecnologías nuevas, la integración por ramas, incluyendo fusiones estratégicas de sectores desarticulados, manteniendo la competencia de varias empresas y una legislación antimonopólica.
- Fomento del mercado interno de capitales

- Concesión de oportunidades a las industrias en dificultades aplicando políticas generalizadas
- Uso cuidadoso y estratégico de los casos de excepción, del proteccionismo y los subsidios

Criterios

Los criterios señalados en esta propuesta están dirigidos a los apoyos (de carácter general y temporal) hacia las empresas; en este sentido se señala que dichos estímulos deben ser otorgados a las empresas que realicen investigación científica y tecnológica, así como programas eficaces y permanentes de capacitación de mano de obra; que desarrollen actividad exportadora con competitividad en calidad, oportunidad y precio; y que contribuyan sustancialmente al crecimiento a través de programas de inversión de capital fijo orientados a la modernización; creen empleos en actividades que impliquen alto valor agregado; y que promuevan el desarrollo regional.

Propuestas específicas.

Medidas sustantivas: vinculadas con el objetivo de lograr competitividad (promoción del desarrollo tecnológico, capacitación de mano de obra, integración de cadenas productivas)

- Formalizar vínculos entre la industria y la comunidad científica a través de relaciones contractuales entre empresas e institutos de investigación
- Dar autonomía a los institutos de investigación para brindar servicios de asesoría e investigación
- Creación de esquemas compartidos de contratación de investigación y asesoría

- **Política de desarrollo tecnológico a corto y largo plazo; a corto plazo orientar el esfuerzo de investigación por medio de "ingeniería hacia atrás" y a largo plazo orientar las tareas de los institutos al desarrollo de la tecnología de punta e impulsar a los empresarios para que aprovechen los desarrollos tecnológicos**
- **Fomentar la creación de ventajas comparativas dinámicas, dando importancia a la investigación e innovación en tecnologías de punta**
- **Apoyo a las micro, pequeña y mediana industrias a través de cadenas productivas y al mismo tiempo aprovechar la capacidad de adaptación de este tipo de empresas para flexibilizar dichas cadenas.**
- **Desarrollo de programas de capacitación, con financiamiento empresarial**

Medidas de fomento: sirven de apoyo y complemento a las medidas sustantivas

- **Desregulación**
- **Avanzar en la simplificación administrativa**
- **Reducir al mínimo la discrecionalidad en las leyes y reglamentos**
- **Simplificar la legislación fiscal y otorgar estímulos fiscales a las empresas que realicen innovación tecnológica, cumplan con la articulación eficiente de cadenas productivas, inversión, de capital fijo orientado a la reconversión industrial**
- **Financiamiento otorgado con base en evaluación de proyectos**
- **Buscar que la inversión extranjera esté orientada a actividades que reporten beneficios tecnológicos**
- **Dirigir la inversión pública a la creación de infraestructura**

Medidas de comercio exterior: apertura gradual, ventajas comparativas en áreas novedosas de tecnología; adecuar los instrumentos monetarios, fiscales, financieros y administrativos a las normas internacionales; propiciar la formación de grandes conglomerados de empresas industriales que compitan en el mercado internacional a través de economías de escala.

Medidas contextuales: para proveer al desarrollo industrial de un marco político e institucional adecuado.

- Propiciar la participación más activa de los empresarios organizados sobre todo de los pequeños y medianos; redefinir el papel de las organizaciones empresariales

El segundo documento de la CONCAMIN, Propuesta para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Hacia una nueva cultura productiva para el siglo XXI, señala nuevamente la necesidad de una nueva cultura productiva que incluya estructura organizacional, planeación estratégica, formación de recursos humanos, política de comercio exterior, normalización, innovación tecnológica, el concepto de calidad total, información de negocios, y servicios especializados para promover esa nueva cultura. Señala que la política industrial debe estar articulada con todos los instrumentos del programa económico general.

Los objetivos señalados para la política industrial en esta propuesta son los siguientes:

- Impulsar una nueva fase de industrialización competitiva de la industria mexicana, como factor de generación de empleo, de desarrollo regional, motor de la inversión privada, e impulsora del desarrollo nacional en su conjunto.

- Propiciar la especialización productiva de la industria nacional y fortalecer su vocación exportadora
- Promover una nueva cultura productiva en la industria mexicana que se finque en el cuidado ambiental, la innovación tecnológica, la calidad total y la vinculación con mercados externos
- Fortalecer la presencia y participación de los organismos de representación industrial
- Desarrollar una estrategia global para el desarrollo de las industrias micro, pequeña y mediana
- Vincular el desarrollo regional como eje de la política industrial y parte fundamental del modelo de desarrollo

Las líneas de acción señaladas en la propuesta de la CONCAMIN de 1995 son:

- 1 Promover un esquema de política industrial para el cambio estructural a nivel productivo, que tenga como eje fundamental la promoción integral de la competitividad de las empresas, la infraestructura económica, así como de los apoyos y servicios del gobierno.
- 2 Buscar eficientar el desempeño de la banca de desarrollo, a través de su operación en el primer piso para proyectos empresariales competitivos y para sectores vulnerables por la apertura creando nuevos esquemas e instrumentos crediticios.
- 3 Diseñar un conjunto de instrumentos de apoyo a la competitividad de la micro y pequeña industria, similares a los que utilizan ampliamente nuestros socios comerciales.
- 4 Perfeccionar la apertura comercial para evitar incongruencias arancelarias, prácticas desleales y falta de reciprocidad comercial.
- 5 Diseñar un agresivo sistema nacional para la reconversión tecnológica y ambiental de la industria nacional, a través de la incorporación de nuevos esquemas educativos, de capacitación, de vinculación activa entre las universidades y el sector productivo, así

- como de la reorganización total de la administración pública en materia de industria, comercio, ciencia y tecnología.
- 6 Promover la evaluación global de la competitividad industrial en el concierto global y diseño de programas específicos por rama de actividad y zonas de rápida industrialización.
 - 7 Promover el fortalecimiento de los organismos de representación industrial, con el fin de que se conviertan en instancias especializadas de prestación de servicios industriales y nodos de una red nacional de información estratégica para la industria.
 - 8 Consolidar la estrategia de ampliación de mercados internacionales con una política agresiva de promoción de exportaciones que incluya una reorganización, especialización y profundización de los servicios al comercio exterior, la promoción de negocios y la necesaria vinculación con la política exterior del país, que tendrá que asumir una nueva vertiente comercial de acción.
 - 9 Propiciar la vinculación estratégica de la política industrial del país con el perfeccionamiento, especialización y ampliación de la infraestructura para la competencia, los instrumentos de operación de un mercado globalizado y la congruencia presupuestal para impulsar la vocación productiva de las regiones, así como una estrecha coordinación de los instrumentos de promoción industrial con los tres niveles de gobierno.
 - 10 Integrar la política industrial del país, con las políticas de educación, fiscal, financiera, energética, gestión ambiental, infraestructura, comunicaciones, tecnología y ciencia. Esto se hará con el fin de establecer una estrategia coherente de crecimiento económico y desarrollo competitivo, que se vincule al desarrollo regional, a las tesis del nuevo federalismo y a la descentralización administrativa.⁸⁷

87 CONCAMIN. *Propuesta para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1994, pp. 28-29.

Este documento contempla 25 áreas a las que debe estar dirigida la nueva política industrial: aduanas; asuntos sanitarios; bienes de capital; cadena alimenticia y bienes de consumo final; comercio exterior, inversión extranjera y asuntos fronterizos; desregulación; ecología, salud y seguridad; educación; energéticos; estadística industrial; información; financiamiento; fiscal; normalización; organismos de representación industrial; pequeña y mediana industria; prácticas desleales de comercio; productividad; programas sectoriales de competitividad; propiedad intelectual; seguro social; tecnología, trabajo y previsión social, transporte y vinculación y cooperación internacional.⁸⁸

En febrero de 1995 los empresarios agremiados en la CONCAMIN presentaron al presidente Ernesto Zedillo un documento complementario a su propuesta para el Plan Nacional de Desarrollo durante el X Congreso Nacional de Industriales: "Lineamientos para definir una Política Tecnológica para un Desarrollo Industrial, los retos de la industria mexicana ante el nuevo entorno internacional.". En este documento los industriales manifiestan la necesidad de que el Estado sea concertador y coordinador del cambio en la industria; además resaltan el papel de la investigación y el desarrollo en la adaptación de tecnologías a las necesidades de la industria, ya que el mercado por sí sólo no es capaz de lograr la modernización tecnológica del sector productivo Reconocen el papel estratégico de la tecnología en la creación de ventajas comparativas como son precio, diferenciación y diseño de productos. Nuevamente reconocen que no existe una cultura empresarial orientada al cambio tecnológico, y que éste es realizado por un número selecto de empresas transnacionales y grupos industriales mexicanos.

88 *Idem.* pp. 31-85

El objetivo de la política tecnológica industrial en México, según este documento es "crear condiciones para la inversión en tecnología, particularmente en la pequeña y mediana empresas, con la finalidad de conformar una industria que fundamente su competitividad global en el dominio adecuado de las variables tecnológicas de la producción"⁸⁹. Al igual que en los dos documentos anteriores en este se señala que la política tecnológica industrial debe ser producto de la acción concertada y corresponsable de todos los sectores, así como trascender más allá del periodo sexenal.

La propuesta de lineamientos para la política tecnológica industrial señalada por la CONCAMIN en este documento consta de tres aspectos: características, líneas de acción y elementos necesarios para el cambio. En cuanto a las características señalan que debe haber corresponsabilidad entre los agentes del entorno tecnológico-industrial (sectores público, financiero, industrial, académico, etc.) por lo que toca al papel de cada uno en dicho entorno; crear condiciones favorables para fomentar el interés de los empresarios en la modernización tecnológica a través de instrumentos financieros adecuados a las necesidades particulares de cada empresa, el financiamiento debe provenir tanto del gobierno como del sector privado (inversión directa o creación de uniones de crédito) y propiciar la creación de nuevas empresas con una base tecnológica competitiva a nivel internacional y la innovación de las empresas. La planeación estratégica es señalada como una característica que se requiere para establecer objetivos de corto, mediano y largo plazos para alcanzar metas concretas con el compromiso de los sectores participantes para dar continuidad al

89 CONCAMIN. *Lineamientos para definir una política tecnológica para un desarrollo industrial, los retos de la industria mexicana ante el nuevo entorno internacional*, México, 1995, pp. 116

desarrollo tecnológico: descentralización y flexibilidad en la toma de decisiones para adaptar las normas a diferentes regiones, sectores y actividades productivas.

Las líneas de acción propuestas para llevar a cabo la política tecnológica industrial son: modernización de la planta industrial, considerando las condiciones particulares de cada empresa, sector o región en cuanto a infraestructura productiva de tal manera que se actualicen en aspectos tales como calidad; creación de nuevas empresas con planeación estratégica en un ambiente propicio con características que respondan a las necesidades de competitividad internacional; cambio en la cultura tecnológica para que el sector productivo apoye la investigación tecnológica, el gobierno fomente desde la educación básica el interés por la tecnología, el sector financiero participe en proyectos de mejora tecnológica; formación de recursos humanos (educación, capacitación y adiestramiento en el uso de tecnología) vista como inversión productiva, lo que debe incluir la promoción de la investigación básica y de la investigación aplicada con base en las necesidades del sector productivo.

Se señalan también como elementos para el cambio que cada organización debe actuar hacia el interior de sí misma y que al mismo tiempo debe haber una coordinación entre todos los agentes que inciden en la producción para que, con acciones conjuntas, la política tecnológica sea exitosa. Los cambios que según la CONACAMIN deben realizarse son:

En el sector productivo: Una nueva cultura empresarial, la creación de asociaciones de productores e inversionistas para proyectos de investigación tecnológica; un papel activo de los empresarios asociados en cámaras en el cambio de la cultura tecnológica.

En el sector financiero: Actualización de los mecanismos dirigidos a la inversión productiva que permita acceder a fuentes de financiamiento nacionales y extranjeras.

En el sector académico: Vincular el trabajo de investigación y desarrollo de proyectos relacionados con la tecnología, con las necesidades del sector productivo. Apoyar la formación y la capacitación de recursos humanos de acuerdo a las necesidades del sector productivo (revisión de planes de estudio y demanda de profesionistas que requieren las industrias). Este sector debe reevaluar sus mecanismos de cooperación con las empresas e incentivar la investigación en proyectos tecnológicos industriales.

En el sector público: Obligación de generar un ambiente propicio para el desarrollo del país y apoyar la modernización del sector industrial; elaborar en coordinación con otros sectores la política tecnológica. Incrementar el gasto a la investigación y el desarrollo; apoyo al sector académico para ID al nivel de los competidores de nuestro país; impulsar políticas de financiamiento para el desarrollo tecnológico y enlazarlas con políticas económicas y de fomento, así como programas educativos y de capacitación para el uso de tecnología de punta.

En el sector laboral: Cambio en las relaciones obrero-trabajador hacia la cooperación; que los trabajadores se involucren en el cambio tecnológico.⁹⁰

3.2.2 La propuesta de la CANACINTRA

En esta propuesta la CANACINTRA señala la necesidad de una política industrial concertada (participación de gobierno, empresarios y trabajadores); consistente, capaz de adap-

⁹⁰ *Idem.* pp. 113-121

tarse al cambiante contexto interno y externo; que incluya una estrategia de promoción a largo plazo y considere la realidad de cada rama, estableciendo prioridades, compromisos y acciones específicas. Los objetivos y características que debe tener la nueva política industrial según las consideraciones de esta Cámara, son:

- 1 Ser resultado de una consulta sistemática y permanente entre autoridades e industriales.
- 2 Impulsar el arraigo de una nueva cultura empresarial.
- 3 Promover la inversión privada
- 4 Favorecer la investigación, el desarrollo, transferencia o adaptación de tecnologías
- 5 Incluir acciones que promuevan la mejoría de los procesos productivos, con el fin de reducir su impacto ecológico y preservar el medio ambiente.
- 6 Tener por objetivo conformar una industria competitiva, integrada hacia adentro, articulada con el resto de los sectores y con mayor presencia del comercio mundial
- 7 Dar especial atención a las empresas de menor tamaño, por ser el elemento esencial del tejido productivo del país, por tratarse del sector con mayores dificultades para su modernización y por su contribución sustancial al empleo.
- 8 Ser promotora activa de la modernización integral de la planta fabril, reconociendo las ventajas competitivas e incursionando en nuevos nichos de mercado.
- 9 Propiciar un mejor aprovechamiento de las potencialidades de cada entidad federativa, lo que además de oportunidades de negocio facilitaría un desarrollo regional menos desequilibrado.⁹¹

91 CANACINTRA. *La nueva política industrial. Propuesta*, México, 1994, pp. 37

Las líneas de acción propuestas son:

- **Programas sectoriales de competitividad.** De acuerdo con esta línea de acción la Cámara considera que los programas sectoriales ya existentes deberán ser analizados para hacer una evaluación y adecuar las herramientas en los casos necesarios para que los programas sean efectivos; asimismo se señala que debe hacerse una evaluación de las necesidades de cada sector para aplicar medidas correctivas específicas y asegurar que la estrategia rebase el alcance de un sexenio.
- **Compras gubernamentales.** Incluye el establecimiento de un sistema de compras programado para fomentar la demanda, la integración industrial y el desarrollo de la tecnología nacional.
- **Financiamiento a través de la canalización del ahorro interno a proyectos productivos con la participación de la banca de desarrollo y los intermediarios financieros no bancarios.** Los aspectos de la estrategia financiera deben incluir evaluación de proyectos y disminución de los márgenes de intermediación, operación crediticia directa de la banca de desarrollo para las micro, pequeñas y medianas empresas, así como la promoción de la recapitalización de éstas en actividades estratégicas.
- **La política de comercio exterior debe favorecer la incorporación de un mayor número de pequeñas y medianas empresa como exportadores directos e indirectos; estimular la diversificación de productos exportados y de mercados externos; aprovechar los tratados comerciales para realizar alianzas estratégicas entre empresas nacionales y extranjeras**
- **Formación empresarial a través de un sólo programa en el que participen dependencias y organismos que actualmente trabajan por separado.**
- **Perfeccionar el sistema de empresas integradoras**

- **Reforzar el sistema de subcontratación**
- **Identificar sectores con economías de escala para aprovechar sus potencialidades**
- **Formación de recursos humanos (capacitación, reentrenamiento y especialización) y vinculación del sector educativo con el sector industrial para generar y fortalecer la competitividad**
- **Desarrollo de infraestructura básica para eliminar cuellos de botella para la competitividad de la industria. Incluye la participación de la inversión privada en campos estratégicos; canalización de recursos públicos para mejoramiento de la infraestructura y diferentes estrategias para cada uno de las modalidades de transporte de acuerdo a sus características específicas.**
- **Aplicación cuidadosa y no discrecional de la Ley de Competencia Económica para garantizar las medidas de control contra los monopolios.**
- **Homologación de precios clave nacionales (tasas de interés, tipo de cambio, costo de energéticos) con los internacionales.**
- **Desarrollo sustentable a través de diferentes disposiciones con respecto a la relación industria-medio ambiente**
- **Perfeccionar la desregulación**
- **Incentivar la investigación y el desarrollo tecnológico a través de la acción coordinada del CONACYT, SECOFI, centros de educación superior y organismos de representación empresarial, con el fin de determinar requerimientos tecnológicos y tipos de apoyo; apoyar y subvencionar la creación de instituciones y organismos específicos para cada rama industrial con el fin de proporcionar servicios de gerencia tecnológica: proporcionar estímulos fiscales a las actividades de investigación y desarrollo destinadas a finalidades productivas específicas sobre todo en las pequeñas y medianas empresas.**

En las propuestas de ambas cámaras existen elementos coincidentes tales como:

- a) La necesidad de una política industrial en cuya formulación e instrumentación participen los diferentes sectores involucrados: público, privado, académico y social
- b) La importancia de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en la generación de ventajas comparativas y en la competitividad de la industria
- c) La necesidad de una nueva cultura empresarial para dar impulso a la industria
- d) El desarrollo regional y la planeación estratégica para que los efectos de la política industrial se den a nivel nacional de una manera equilibrada y se evite la concentración de las actividades productivas
- e) La inversión en infraestructura básica que sirva al desarrollo industrial
- f) El imperativo de estrechar y reforzar el vínculo de la industria con los centros de investigación y las instituciones de educación superior para la formación capacitación y reentrenamiento de recursos humanos
- g) La necesidad de nuevas formas de integración industrial como son las empresas integradoras y la subcontratación
- h) La necesidad de revisar las políticas sectoriales existentes y evaluar sectores en los que se requieran estas políticas
- i) Que las políticas de apoyo proporcionen el ambiente macroeconómico propicio para que la política industrial consiga los objetivos del desarrollo industrial
- j) La importancia de la pequeñas y medianas industrias en la creación de un nuevo ambiente de desarrollo industrial.

De acuerdo con la metodología de la OCDE las propuestas de las cámaras empresariales contienen en su mayoría medidas de corte horizontal, pero también incluyen medidas de

corte vertical (de adaptación al cambio estructural) como es el caso de las políticas sectoriales, aunque de acuerdo con la propuesta de la CONCAMIN tales políticas deberían ser temporales. Lo que sería interesante es saber de que forma el gobierno mexicano responderá a la propuesta empresarial de política industrial, cuáles de las medidas propuestas son factibles y en qué medida.

Por otra parte, las propuestas coinciden con los requerimientos y estrategias necesarias para la competencia en el mercado mundial, señaladas al inicio de este capítulo.

Lo que es notable es el cambio de actitud de los empresarios mexicanos, que en el pasado prefirieron cobijarse con la protección del gobierno, pero que ante los resultados poco favorables de la política económica han decidido tomar un papel activo en la toma de decisiones por lo que respecta a su actividad económica.

3.3 La importancia de la pequeña y mediana empresa

En las propuestas de política industrial de los empresarios mexicanos se señala constantemente el papel que deben tener las pequeñas y medianas empresas (PYME), la razón se encuentra en que este tipo de empresas han sido parte fundamental en la industrialización de la mayoría de los países, sobre todo como productoras de bienes de consumo para el mercado interno o como proveedoras de insumos para las empresas grandes.⁹²

92 La estructura industrial mexicana comprende cuatro clasificaciones: microempresa es aquella con no más de 15 personas y ventas totales por no más de 110 salarios mínimos anuales; pequeña empresa que emplea hasta 100 personas y sus ventas no pasan de 1115 veces el salario mínimo anual; mediana empresa que emplea hasta 250 personas y realiza ventas totales no mayores de 2010 veces el salario mínimo anual; y empresa grande, que es aquella que rebasa los límites de definición de la mediana empresa.

Por su tamaño y papel como abastecedoras de insumos para empresas grandes tienden hacia la especialización, por esta característica podrían ser parte de la estrategia de subcontratación que plantea la globalización. Las pequeñas y medianas empresas tienen la ventaja de adaptarse a las nuevas tecnologías y a los cambios en las condiciones de los mercados, ya que su equipo no es muy complejo y su estructura productiva les permite atender la fabricación sobre pedido (factibilidad de incorporar materias primas y cubrir los procesos productivos que otros segmentos industriales no pueden).⁹³ Aunque en México fueron las más vulnerables ante la apertura.

Otra característica de estas empresa es la pequeña escala tanto de inversión como de tiempo que en un primer momento requieren para madurar sus proyectos y para incorporar mano de obra.

Entre los problemas que enfrentan están la baja calificación de la mano de obra que emplean; falta de sistemas de administración modernos y baja utilización de la capacidad instalada; falta de asesoramiento en gerencia tecnológica; limitada capacidad financiera; insuficiente red de comunicaciones y servicios; escasa participación en las licitaciones públicas; además del difícil acceso a créditos.

En México, son importantes por el número de empresas, el porcentaje de empleos que crean y su participación en el PIB. El problema es que sólo 10% de ellas (de las que se dedican al sector manufacturero) realizan exportaciones, esto se debe a falta de créditos,

93 Víctor Manuel Terrones López. "Las micro, pequeñas y medianas empresas en el proceso de globalización" en *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 6, Bancomext, junio de 1993, pp.544.

desconocimiento de los mercados y una gran cantidad de trámites, así como a la falta de competitividad.

El 98% de la base industrial de nuestro país está compuesta por micro, pequeñas y medianas empresas, que captan más del 50% de la mano de obra y generan 43% de la producción manufacturera (11% del PIB). De ese porcentaje 97% son micro; 2.7% pequeñas y 0.3% medianas. El 57% se dedican al comercio, 31% a los servicios, 11% al sector manufacturero y 1% a la industria de la construcción.

La participación de esas empresas se da en ramas tradicionales como textil, imprenta y editoriales, productos alimenticios, calzado y prendas de vestir, muebles no metálicos, productos de cuero, de madera y corcho. En estas ramas su participación en la oferta manufacturera es arriba de 55%. En las industrias del tabaco, equipo de transporte, productos farmacéuticos o maquinaria eléctrica, su participación es de 20%⁹⁴. Asimismo, el 62% de las micro y pequeñas empresas está integrado en sociedades familiares y 51% de las medianas se organiza como sociedades sin integración familiar.

El 50% de los empresarios propietarios basa la fijación de sus precios en el costo de las materias primas; el 62% de las micro y 50% de las pequeñas empresas invierten la mayor parte de sus utilidades en materias primas, mientras la mediana empresa destina 48% de sus utilidades a la compra de maquinaria y equipo. Alrededor de 72% de las microempresas tiene como cliente principal al consumidor final, las pequeñas y medianas empresas destinan sus productos y servicios a otro tipo de clientela.

94 *Idem.* pp. 544-545

Los procesos productivos de los tres estratos de la industria mexicana requieren un uso intensivo de mano de obra. En promedio una microindustria emplea a nueve trabajadores, una pequeña 34 y una mediana 131. De igual manera su contribución al valor bruto de la producción es importante la micro contribuye con 39% del valor agregado de la industria mexicana, la pequeña con 36% y la mediana con 35%.

En cuanto al uso de tecnología y la capacitación, el 53% de las empresas micro, pequeña y mediana trabaja con "tecnología propia" (adaptación y modificación de tecnología) en procesos productivos y diseño de productos y sólo el 47% de las empresas da capacitación informal a sus trabajadores.⁹⁵

En un esquema de política industrial como el propuesto por las cámaras empresariales estas empresas podrían aprovechar fuentes externas de tecnología como son universidades, institutos de investigación proveedores, clientes, competidores, mercado de trabajo, organismos internacionales y organismos gubernamentales, para insertarse en el mercado global y presentar una alternativa para el desarrollo industrial como lo han sido en otros países.

De igual manera, presentan una oportunidad para actuar en una nueva forma de organización de la producción empresarial prestando servicios a empresas más grandes a través del esquema de subcontratación y especializarse, de esta forma se insertarían en el mercado global.

Parte importante en una estructura industrial basada en las pequeñas y medianas empresas es la existencia de un esquema de apoyo a través de mecanismos de gerencia tecnológica, financiera y organizacional.

95 Oscar Espinosa Villarreal. *El impulso a la micro, pequeña y mediana empresa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 22-25

Las pequeñas y medianas empresas en Italia

En este país la base industrial está conformada en 99% por micro, pequeñas y medianas empresas, que generan 50% del PIB, absorben 60% de la mano de obra y exportan 30% del total. En el sector exportador 60% de las exportaciones manufactureras proviene de estas industrias y 4 de cada 10 están asociadas a uno o más grandes consorcios.

La política de fomento industrial se basa en el otorgamiento de recursos en términos blandos en dos vertientes para la reorganización de la industria: a) apoyo para la conversión industrial de las empresas grandes y b) dar a las empresas micro, pequeñas y medianas el papel de demandantes de mano de obra y generadoras de exportaciones.

Parte fundamental en la reorganización industrial italiana es la subcontratación a través de las PYME, para descentralizar las diferentes fases del proceso productivo. Así, las PYME no dependen de las grandes empresas, sino que se encuentran ligadas a ellas a través de la producción de bienes diferenciados.

Otro aspecto de la reorganización industrial es la creación de consorcios, constituidos por PYME que proporcionan servicios tales como información sobre mercados, asesoría, investigación y desarrollo y servicios técnicos especializados. Estos consorcios tienen como fin aprovechar las economías de escala en algunas fases de los procesos productivos, de comercialización y financieros, de esta manera reducen costos los costos a nivel individual.

Los consorcios con mayor importancia relativa son de las áreas de maquinaria, textiles, muebles, alimentos y vinos. Otro tipo de consorcios están dedicados a asegurar créditos

otorgados por la banca comercial (CONFIDI, fondos de garantía integrados con las aportaciones de los afiliados y de los gobiernos regionales). Su importancia radica en los altos montos de los recursos otorgados a la PYME y en el diferencial en el margen financiero, lo que se traduce en menores tasas de interés.

También existen algunos consorcios que brindan servicios de gerencia tecnológica para empresas que no tienen departamentos de investigación y desarrollo.

Las pequeñas y medianas empresas en Japón

En este país existe una política de apoyo a las PYME desde 1949 y tiene entre sus objetivos: a) eliminar obstáculos a las transacciones para mejorar la productividad; b) facilitar recursos financieros a tasas preferenciales; c) otorgar incentivos fiscales; y d) promover el desarrollo tecnológico.

En 1949 el gobierno japonés aprobó una ley para que las PYME se organizaran a través de cooperativas para fortalecer su posición en la economía, realizar compras y comercializar productos de manera conjunta, así como para funcionar como uniones de crédito. En 1956, se decreta una ley para regular los pagos de las empresas grandes a las pequeñas y medianas en el proceso de subcontratación. En 1963, otra ley establecía disposiciones en materia de modernización, mejoramiento de tecnología, racionalización de la administración y competencia económica.

Ante el rápido crecimiento de la economía japonesa en los años sesenta el gobierno decreta una ley para promover la subcontratación en las PYME (1970). A través de esta ley se

pretendía reforzar y modernizar la subcontratación por medio de la Asociación Promotora de Subcontratistas. esta asociación desarrolló un sistema de información con empresas que requerían y proporcionaban servicios de subcontratación, y contaba con autoridad en el arbitraje comercial.

En el aspecto financiero y fiscal, el Banco Central de Cooperativas y Comerciales (BCCIC), la Corporación Financiera del Pueblo (CFP) y la Corporación Financiera de la Pequeña Empresa (CFPE), son las instituciones gubernamentales de apoyo a las PYME. EL BCCOC ofrece servicios bancarios generales; la CFP otorga financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas; la CFPE proporciona préstamos a largo plazo para maquinaria, equipo y capital de trabajo. La CFP y la CFPE proporcionan también préstamos preferenciales para programas específicos.

Otra institución que sirve de apoyo a las PYME es la Asociación de Garantía de Crédito, creada en 1963 para garantizar los pasivos de estas empresas cuando reciben crédito de bancos comerciales.

Por lo que toca a las medidas fiscales, las PYME se benefician de una tasa baja de impuestos sobre las ganancias, una indemnización especial de reserva y una tasa de depreciación dependiente de los programas de asistencia.

En cuanto al desarrollo tecnológico, existen apoyos en cuatro niveles: 1) desarrollo de recursos humanos; 2) difusión y orientación; 3) desarrollo de tecnología básica, y 4) incentivos para el desarrollo tecnológico. En el primer nivel participan ocho escuelas, coor-

dinadas por la Agencia para el Desarrollo Económico de la Pequeña y Mediana Empresas (ADPyM), que brindan instrucción a ingenieros y técnicos, y capacitación a instructores en PYME para el segundo nivel.

Cada prefectura gubernamental cuenta con escuelas vocacionales de nivel medio, centros de investigación pública y centros locales de demostración tecnológica. que ofrecen asistencia técnica y brindan servicios de consultoría.

Por lo que toca al tercer nivel, existen 16 institutos nacionales de investigación, que en conjunto con la ADPyM, dedican su actividad a la investigación y desarrollo de tecnología industrial básica. Los conocimientos desarrollados son transferidos directamente a las PYME para su aplicación práctica.

En cuanto al cuarto nivel, la ley de Medida Transitoria para la Promoción del Desarrollo Tecnológico de las PYME (1985), brinda incentivos financieros y fiscales a industrias que realicen investigación y desarrollo de nuevas tecnologías.

Al igual que en Italia, en Japón se ha desarrollado un sistema de subcontratación. Este sistema funciona piramidalmente, con una firma primaria de montaje como base, que llega a tener hasta cinco niveles de subcontratación, involucrando a un poco más de 30, 000 firmas.

En 1987, el número de establecimientos pequeños y medianos en el sector manufacturero que participaron en relaciones de subcontratación fue de 378, 000 (56% del total)⁹⁶.

⁹⁶ Para el caso japonés, así como para el italiano, en cuanto a las PYME, ver Oscar Espinosa Villarreal. *Op. cit.* pp. 30-37

Las pequeñas y medianas empresas en Corea del Sur

En este país las PYME empezaron a crecer a mediados de la década de los años setenta. Con la segunda crisis petrolera la economía coreana sufrió una grave recesión, llegando a alcanzar tasas de crecimiento negativas (-3.7% en 1980). Esto se debió a la excesiva inversión en la industria pesada y en la química. Ante esto la política industrial dio un giro significativo, del apoyo selectivo a la industria se pasó a un esquema de apoyo para mejorar el mecanismo de asignación de recursos y para incrementar las inversiones en investigación y desarrollo.

Para apoyar a las PYME se extendió el apoyo fiscal y financiero, se llevó a cabo el ajuste de los mercados financieros (reducción de los diferenciales de la tasa de interés entre préstamos para exportaciones y préstamos ordinarios, privatización y menor autonomía de los bancos comerciales). Además, se amplió el sistema de préstamos obligatorios en 1976, de tal manera que los bancos comerciales estaban obligados a destinar una proporción mayor de los préstamos incrementales anuales a las PYME. Ese mismo año se estableció el Fondo de Garantía del Crédito de Corea; en 1978, se creó el Fondo de Promoción de la Pequeña y Mediana Industria y la Corporación para la Promoción de la Pequeña y Mediana Industria (órgano ejecutivo del Fondo).

La subcontratación fue otro factor fundamental en el cambio de la política industrial hacia las PYME. Así, el gobierno surcoreano impulsó un sistema de subcontratación entre empresas matrices que fabrican productos de ensamblaje y filiales que producen partes y componentes. Con este esquema aumentó el aporte de las PYME en la producción de par-

tes y componentes en las industrias de maquinaria, electrónica y automovilística; el número de establecimientos manufactureros aumentó de 96.6% en 1980 a 98.3% en 1990; el empleo aumentó de 49.6% a 61.7%; y el valor agregado aumentó de 35.2% a 44.3%.

Sin embargo, a partir de 1990 la participación de las PYME coreanas ha sido relativamente mayor en las industrias que han perdido competitividad: textiles y vestido, calzado y juguetes, con lo que sus exportaciones se han reducido. Las PYME surcoreanas han sido desplazadas del mercado estadounidense particularmente por China y México.

A mediados de los años ochenta las PYME empezaron a invertir activamente en el extranjero, sobre todo en el sector manufacturero en las industrias que requieren mano de obra intensiva (vestido, calzado, juguetes y grabadoras), concentrando la inversión en el sur de Asia.

El gobierno creano ha intervenido fuertemente en materia fiscal y monetaria, y en el marco que regula a las PYME.

Actualmente, sigue funcionando el sistema obligatorio de préstamos creado en 1976, a través del cual los bancos nacionales deben destinar el 45% a las PYME y los bancos locales el 80%. También existen un sistema de industrias reservadas exclusivamente a las PYME; un sistema de préstamos financieros comerciales dirigido a las PYME y a empresas grandes que no entren en la categoría de los conglomerados; así como incentivos fiscales con un diferencial en la tasa de interés menor para las PYME.

Entre las acciones complementarias a los sistemas de apoyo a la PYME está el sistema de fomento a la subcontratación, por medio del cual se otorga apoyo preferencial a empresas seleccionadas que se especialicen en artículos prioritarios. Esta subcontratación ha sido fundamentalmente vertical (suministro de los productos sólo a una empresa matriz, por parte

de las filiales), pero en los últimos años se ha difundido la subcontratación horizontal (suministro a múltiples empresas matrices por parte de los productores de partes y componentes).

Otro aspecto de la política para las PYME ha sido el gasto en investigación y desarrollo, del que se fijó una meta del 1% en el Séptimo Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social 1992-1996. Sin embargo, este gasto es relativamente pequeño en relación con las ventas totales de las PYME manufactureras (0.11% en 1981, 0.29% en 1988, 0.19% en 1989 y 0.24% en 1991).

Asimismo, la ley Especial para la Estabilización y el Ajuste Estructural de las Pequeñas y Medianas Empresas (1989), con aplicación limitada hasta 1994, estaba dirigida a prestar asistencia en cuanto a gerencia y desarrollo tecnológicos para el cambio estructural, dando preferencia a las PYME manufactureras. Los apoyos consisten en otorgar fondos para investigación y desarrollo y para el desarrollo tecnológico de la mano de obra, automatización de las fábricas; en una red de información y asistencia monetaria y fiscal para proporcionar concesiones comerciales de las empresas grandes a las pequeñas y medianas.

De igual manera, se han liberado las importaciones de tecnología, mismas que tienen como origen principalmente a Japón (53.5%) y Estados Unidos (26.3%), y se han establecido instituciones de financiamiento para capital de riesgo en tecnología como la Corporación para el Desarrollo de la Tecnología y la Corporación para la Inversión y el Desarrollo, y el Fondo de Garantía de Crédito a la Tecnología de Corea para desarrollar nueva tecnología y comercializar los resultados de la investigación y el desarrollo en las PYME.⁹⁷

97 Nakki Baek. "Desarrollo e incentivos para las pequeñas y medianas empresas coreanas", en *Comercio Exterior* vol. 43, núm. 6, junio de 1993, México, Bancomext, pp. 561-566.

CONCLUSIONES

La política industrial es una estrategia gubernamental que parte de la política económica de un país, y es instrumentada para promover el desarrollo de la industria a través de medidas dirigidas a lograr la competitividad de la industria en general o de ciertas industrias en particular; se apoya en las políticas fiscal, monetaria y comercial. Las prioridades del desarrollo que debe atender la política industrial incluyen el bienestar económico de la población (empleo, elevación de los niveles de vida, educación, etcétera) y el avance tecnológico.

Esta política puede ser explícita y pública cuando todos los actores del ámbito económico tienen claridad de los objetivos que se pretende alcanzar (determinación de sectores a promover, reglas generales para el acceso a los incentivos, por ejemplo). En otros casos, como el de Estados Unidos, no hay una política industrial como tal, es decir no hay definición de objetivos claros para los actores de la economía, ni de estrategias a seguir de acuerdo a las necesidades de los diferentes sectores. Pero, en estos casos, el gobierno toma decisiones en diferentes aspectos relacionados con la economía tales como el comercio, el financiamiento, la competencia entre agentes económicos, políticas agregadas (fiscal y monetaria), que en última instancia determinan el desarrollo industrial y son el equivalente de la política industrial.

Por lo que toca al debate teórico sobre la política industrial existe un consenso en cuanto a la concepción de dicha política, pero en la práctica al igual que en la discusión teórica existen diferencias en cuanto a las mediadas y los instrumentos de la política industrial, así como en el grado de intervención estatal. Estas diferencias han generado un debate teórico sobre la política industrial entre dos corrientes del pensamiento económico a partir de la década de los años ochenta. Estos enfoques son el neoclásico o del libre mercado y el nekeynesiano o intervencionista. El primer enfoque sostiene la tesis de que el mercado se autoregula por lo que deben ser las libres fuerzas del mercado las que impulsen la industrialización y que la acción del Estado debe circunscribirse a la regulación macroeconómica (manejo de las políticas fiscal, monetaria y comercial) y ser complementaria a la participación de la iniciativa privada en aquellos aspectos de la actividad económica en los que el mercado no pueda realizar una asignación eficiente de recursos; es decir que el Estado debe promover la actividad económica, no participar directamente en ella.

Para los teóricos de este enfoque la base para promover el desarrollo industrial, y el económico en general, es la competencia, por lo que siguiendo la lógica del libre mercado son las libres fuerzas del mismo las que deciden quienes permanecen en la actividad económica y el gobierno sólo establece las reglas generales de la competencia. Consideran que no existe una política industrial como tal, sino una serie de políticas agregadas que impulsan el desarrollo de la industria.

En contraste, los nekeynesianos consideran que el gobierno debe intervenir de manera directa en la economía con el fin de lograr los objetivos señalados para el desarrollo industrial; así, la intervención gubernamental debe evitar un uso ineficiente de los recursos,

reassignándolos en aquellas actividades donde el mercado muestra sus fallos. Es este enfoque el que concibe y acepta a la política industrial como instrumento del Estado para lograr objetivos económicos y sociales. El gobierno selecciona sectores industriales, ramas de producción y áreas de inversión para lograr el crecimiento económico y diseña los instrumentos necesarios para promover el desarrollo industrial; aplicando criterios discrecionales sobre la política monetaria, fiscal y comercial.

En síntesis, los neokeynesianos defienden la idea de que debe existir una política diseñada específicamente para dar una dirección al desarrollo industrial a través de estrategias, objetivos y una aplicación discrecional de las políticas fiscal y de fomento. En tanto que para los neoclásicos no existe una política industrial como tal, sino una serie de políticas agregadas (fiscal, monetaria y comercial) que propician el desarrollo industrial.

Por lo que toca a la política industrial en el plano de lo concreto, no existe una aplicación pura de un enfoque; es cierto que existen tendencias generales, por ejemplo en periodos de crisis mundial impera el enfoque neokeynesiano y en periodos de crecimiento económico el enfoque neoclásico, pero en cada país hay una convivencia de ambos enfoques. Por ejemplo, en Estados Unidos no hay una política industrial explícita, en el discurso oficial las libres fuerzas del mercado son las que regulan el desarrollo industrial, pero en la práctica existe una política industrial, lo que se hace evidente en el otorgamiento de subsidios a la investigación y el desarrollo tecnológico para que las empresas realicen innovación tecnológica, así como en la discrecionalidad con la que este país aplica su política comercial.

Los países desarrollados en general han adoptado en la práctica políticas de intervención sectorial que incluyen restricciones a la importación; financiamiento y apoyos a las expor-

taciones; gasto en investigación y desarrollo en industrias conocimiento-intensivas; estímulos para el desarrollo de sectores de crecimiento y para desalentar los sectores débiles y menos competitivos; incentivos para estimular la reubicación geográfica de la actividad industrial y absorber problemas regionales de desempleo; fomento a la competitividad en sectores específicos, apoyo a las empresas pequeñas y medianas, promoción de exportaciones y de la inversión extranjera.

Tales medidas han sido aplicadas por los países en los periodos de crisis como medida de ajuste económico, por ejemplo en la década de los años setenta con la crisis financiera y la de los energéticos, los países desarrollados recurrieron a la reconversión industrial como estrategia; en la década de los ochenta esos mismos países aplicaron políticas sectoriales ante una interdependencia económica creciente y sus efectos, enmarcados en la globalización, que es la característica de la economía mundial, en donde las ventajas comparativas, la innovación tecnológica y las políticas estratégicas para el desarrollo son factores fundamentales para el desarrollo industrial, tal como lo señala la nueva teoría del comercio internacional.

Por lo que toca al desarrollo industrial en México, éste ha sido impulsado a través de diferentes modelos con características propias, aplicados en diferentes circunstancias internas y externas que han incluido diferentes instrumentos de política industrial. En este orden de ideas la industrialización en nuestro país tiene sus antecedentes en la Gran Depresión del periodo 1929-1939, que provocó la contracción de los mercados internacionales y con ello el hecho de que los países exportadores de materias primas se vieron obligados a buscar formas diferentes de realizar sus mercancías con estrategias de desarrollo "hacia adentro" o de sustitución de importaciones, rompiendo así con la economía de enclave.

La puesta en práctica del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones en México se vio favorecida por la política corporativista de Lázaro Cárdenas, que logró incorporar a diversos sectores de la economía nacional, aun cuando la prioridad no era la industrialización como motor del desarrollo.

El modelo de sustitución de importaciones en nuestro país se consolidó después de la Segunda Guerra Mundial y cumplió los objetivos de dos de las etapas de dicho modelo: la industrialización sustitutiva de bienes de consumo (1940-1958) y la industrialización sustitutiva de bienes intermedios (1958-1976). La tercera etapa, industrialización sustitutiva de bienes de capital no logró sus objetivos y derivó en una petrodependencia externa y en un incremento considerable del endeudamiento externo. Durante el periodo de sustitución de importaciones se recurrió a la protección indiscriminada como instrumento de política industrial a través del uso de aranceles, permisos previos para las importaciones, inversión del gobierno en montos que fueron del 40 al 45% del total, manejo del tipo de cambio y uso de subsidios.

La política industrial en México durante la sustitución de importaciones tuvo buenos resultados tales como una tasa de crecimiento del 6% anual, y el desarrollo de las industrias que en nuestros días son la más importantes en la economía nacional: hierro y acero, petróleo y productos metálicos, por ejemplo. Sin embargo, el modelo se abandonó en su tercera etapa, ante una bonanza petrolera, cuyos beneficios económicos fueron dirigidos a financiar el déficit en cuenta corriente más que al desarrollo de la planta industrial.

Los efectos del agotamiento del modelo se manifestaron en un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos —que es una constante de la economía mexicana—, aumento de la

deuda externa y devaluación de la moneda. En general, el modelo de sustitución de importaciones provocó un aislamiento del país con respecto al resto del mundo en cuanto a los cambios que generó la Revolución Científico-Tecnológica.

Una explicación a ello es que las decisiones en cuanto a las prioridades del desarrollo económico fueron tomadas de acuerdo a las condiciones externas sin programas de continuidad con el fin de impulsar un desarrollo de largo plazo con los beneficios obtenidos en las dos primeras etapas del modelo de sustitución de importaciones.

Hacia 1982, y como producto de la petrodependencia y el endeudamiento, México atravesaba por un periodo de crisis económica caracterizado por graves desequilibrios en la balanza de pagos, un índice inflacionario que superaba el 100% y una deuda externa que sobrepasaba los 100,000 millones de dólares. Ante esto el gobierno realizó cambios en la política económica del país y diseñó nuevos instrumentos de política industrial que incluyeron retomar a la conversión industrial como estrategia de desarrollo para el cambio estructural. Es así que se inició el abandono del modelo de sustitución de importaciones, dando un mayor énfasis al mercado externo.

En ese contexto se instrumentó la apertura económica de nuestro país. Para lo cual, el gobierno adoptó una liberalización gradual de la economía a partir de 1983 y una reestructuración industrial a través de programas y apoyos señalados en los planes de desarrollo de los periodos 1983-1988 y 1989-1994, así como en el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1989-1994. De igual manera diseñó mecanismos de apoyo al comercio exterior (ALTEX, ECEX, Cuentas Aduaneras, PITEX, Devolución

de impuestos, etcétera) y realizó negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales: acuerdos comerciales con Estados Unidos y Canadá, Chile, Colombia y Venezuela, Centroamérica, Bolivia y Comunidad Europea; ingreso al GATT, al mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Con esta estrategia se pretendía la diversificación de las exportaciones mexicanas.

Lo que se conoce como nueva política industrial en México incluye además una adecuación de la legislación interna para adaptarse a los requerimientos de la inserción de nuestro país en los mercados mundiales, como lo evidencian la ley de Inversión Extranjera, la ley de Comercio Exterior y la ley de Normalización y Metrología (1992); así como programas sectoriales para las industrias automotriz, de cómputo y farmacéutica; la eliminación de los subsidios a la industria; la desregulación y la privatización de las empresas públicas.

Los resultados macroeconómicos logrados en el marco de la apertura comercial hacia 1994 aparentemente fueron buenos, ya que la inflación llegó a 8.01%, se redujo el déficit fiscal y se lograron finanzas públicas sanas.

Sin embargo, la estrategia que incluye diversificación de mercados, eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, la diversificación de las exportaciones, ha encontrado serios obstáculos sobre todo por lo que toca a una modernización de la planta productiva nacional de mercancías para la exportación. Es cierto que la negociación de acuerdos comerciales estimuló sectores como el automotriz, pero no se ha logrado la diversificación, ya que la oferta exportable no se ha modificado sustancialmente, incluso sectores como el

textil y del vestido y el del calzado, que tuvieron buenos resultados durante la aplicación del modelo de sustitución de importaciones han resultado afectados por la apertura comercial.

Otras industrias como las de químicos, artículos metálicos y maquinaria y equipo se encuentran entre las industrias que para 1994 presentaban signos negativos, lo cual es una manifestación de los problemas más graves por los que atraviesa la industria en México, ya que las cadenas productivas se inician con insumos de esos sectores.

Esto se puede explicar por la falta de una política industrial que tome en cuenta el crecimiento a corto, mediano y largo plazos, que no sólo esté dirigida a las políticas sectoriales coyunturales, sino que incluya un impulso real de la economía mexicana, aumento del gasto público en servicios e infraestructura económica, incentivos fiscales a las empresas, promoción de la inversión, inversión en investigación y desarrollo, promoción de las exportaciones, apoyos directos a la pequeña y mediana industrias, así como una política discrecional en el otorgamiento de apoyo a sectores y ramas productivos con potencial.

Los empresarios mexicanos atribuyen tal situación al ritmo de la apertura comercial, a la falta de una cultura empresarial, y a la falta de financiamiento y apoyos institucionales coordinados, entre otros factores.

En las circunstancias actuales, las industrias mexicanas tendrán que rediseñar sus estrategias para permanecer en la competencia mundial por los mercados siendo competitivas, realizando innovación tecnológica para crear ventajas comparativas, reorganizando sus procesos productivos, capacitando a su personal y participando en inversiones conjuntas con el gobierno en programas de investigación y desarrollo.

Parte importante en una reordenación de la industria en específico y en la política industrial en general, es la actitud de los industriales mexicanos, que de hecho se ha modificado, lo que se puede observar en las propuestas de la CONCAMIN (1992 y 1995) y de la CANACINTRA (1994). Dichas propuestas contienen elementos coincidentes entre sí, tales como:

- a) La necesidad de una política industrial en cuya formulación e instrumentación participen los diferentes sectores involucrados: público, privado, académico y social
- b) La importancia de la investigación científica y el desarrollo tecnológico en la generación de ventajas comparativas y en la competitividad de la industria
- c) La necesidad de una nueva cultura empresarial para dar impulso a la industria
- d) El desarrollo regional y la planeación estratégica para que los efectos de la política industrial se den a nivel nacional de una manera equilibrada y se evite la concentración de las actividades productivas
- e) La inversión en infraestructura básica que sirva al desarrollo industrial
- f) El imperativo de estrechar y reforzar el vínculo de la industria con los centros de investigación y las instituciones de educación superior para la formación capacitación y reentrenamiento de recursos humanos
- g) La necesidad de nuevas formas de integración industrial como son las empresas integradoras y la subcontratación
- h) La necesidad de revisar las políticas sectoriales existentes y evaluar sectores en los que se requieran estas políticas
- i) Que las políticas de apoyo proporcionen el ambiente macroeconómico propicio para que la política industrial consiga los objetivos del desarrollo industrial
- j) La importancia de la pequeñas y medianas industrias en la creación de un nuevo ambiente de desarrollo industrial.

Esas son las propuestas generales, que coinciden con las políticas industriales aplicadas por los países industrializados, sin embargo, requieren de una reestructuración en diferentes niveles: de la administración pública, de las propias empresas y de la relación de éstas con las instituciones educativas y con los centros de investigación. En ese sentido las propuestas de los industriales son ambiciosas, aunque se podría partir de la reorganización de las propias empresas, por supuesto contando con apoyo financiero del gobierno, por ejemplo hacia las micro, pequeñas y medianas empresas.

Estas pueden ser tomadas como motor del desarrollo económico a corto y mediano, tomando en cuenta que desarrollan en gran medida la actividad económica de nuestro país, ya que representan el 98% de las unidades de producción, absorben el 50% de la mano de obra y aportan el 11% del PIB. Además de que por su escala de producción podrían adaptarse fácilmente a la innovación tecnológica en procesos especializados a través de esquemas de subcontratación, por ejemplo; o podrían convertirse en productoras de insumos para las empresas mexicanas grandes.

Los micro, pequeños y medianos empresarios han señalado en los últimos años la necesidad de adoptar una política industrial en la que se produzca para un entorno mundial en cambio constante, que incluya incentivos fiscales, capacitación, inversión en investigación y desarrollo tecnológico, así como una infraestructura carretera, ferroviaria, portuaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones. Así que este cambio de actitud de los empresarios, podría ser aprovechado para diseñar una política industrial con objetivos a corto, mediano y largo plazos.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ Béjar, Alejandro y Borrego, John. La inserción de México en la Cuenca del Pacífico, vol. III, México.

ALZATI, Fausto. México en la economía internacional, México, Diana, 1990, pp. 318,

AVELÁS Nunes, António José. Industrialización y desarrollo. La economía política del "modelo brasileño de desarrollo, México, Fondo de cultura Económica, pp. 625.

BLANCO Mendoza, Herminio. Las negociaciones comerciales de México en el mundo, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 275.

CLAVIJO Quiroga, Fernando y Casar, José I. La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos par una política industrial, Tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 387.

CEESP. Modernización y productividad. El reto urgente para la industria mexicana, México, Diana, 1988, pp.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ Béjar, Alejandro y Borrego, John. La inserción de México en la Cuenca del Pacífico, vol. III, México.

ALZATI, Fausto. México en la economía internacional, México, Diana, 1990, pp. 318.

AVELÁS Nunes, António José. Industrialización y desarrollo. La economía política del "modelo brasileño de desarrollo, México, Fondo de cultura Económica, pp. 625.

BLANCO Mendoza, Herminio. Las negociaciones comerciales de México en el mundo, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 275.

CLAVIJO Quiroga, Fernando y Casar, José I. La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos par una política industrial, Tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 387.

CEESP. Modernización y productividad. El reto urgente para la industria mexicana, México, Diana, 1988, pp.

CIDAC. El reto de la globalización para la industria mexicana, colec. Alternativas para el futuro, México, Diana, 1989, pp. 175.

CIDAC. Hacia una nueva política industrial, colec. Alternativas para el futuro, México, Diana, 1988, pp.

DOSI Giovanni, Pavitt Keith y Luc Soete. La economía del cambio tecnológico, México, SECOFI-CONACYT, 1993, pp. 325.

ESPINOSA Villarreal, Oscar. El impulso a la micro, pequeña y mediana empresa, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 149.

FAJNZYLBER, Fernando. La Industrialización Trunca de América Latina, México, Nueva Imagen, 1987, pp. 416.

KRUGMAN, Paul (comp.). Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 303.

KRUGMAN, Paul y Obstfeld, Maurice. Economía internacional. Teoría y política, España, 1994, pp. 845.

MARTÍNEZ del Campo, Manuel. Industrialización en México, México, El Colegio de México, 1985, pp.490.

Ley de Inversión Extranjera y Reglamento, México, ISEF, 1995, pp. 31.

MICHELI, Jordy (comp.). **Tecnología y modernización económica**, México, UAM, 1993, pp.499.

MULÁS del Pozo, Pablo (comp.). **Aspectos tecnológicos de la modernización industrial de México**, Academia de la Investigación Científica, FCE, Academia Nacional de Ingeniería, México, pp.404.

SÁNCHEZ Ugarte, Fernando, Fernández, Pérez Manuel y Pérez Motta, Eduardo. **La política industrial ante la apertura**, México, SECOFI, NAFIN, FCE, 1994, pp. 318.

SÁNCHEZ Ugarte, Fernando (comp.). **La política industrial en México**, México, SECOFI, COLMEX, ITAM y CONCAMIN, 1994, pp.

SECOFI. **Marco Jurídico y Administrativo de la Inversión Extranjera Directa en México**, Cuadernos SECOFI, serie jurídico, s/f, pp. 145.

SELA. **Desafíos de la política industrial latinoamericana hacia fin de siglo**, Papeles del SELA 10, Argentina Ediciones de la Flor, 1988, pp.135.

SERRA Puche, Jaime. **La nueva política industrial de México**, México, SECOFI, 1994, pp. 78

TORRES Gaytan, Ricardo, **Teoría del comercio internacional**, México, Siglo XXI, 1987, pp.467.

Varios Autores. **Evolución del Estado Mexicano**, Tomo III, México, El Caballito, pp. 274.

VILLARREAL Espinosa, Oscar. **El impulso a la micro, pequeña y mediana empresa**, México Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 149

VILLARREAL, René. **Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1988)**, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 616.

VILLARREAL, René. **México 2010 De la industrialización tardía a la reestructuración industrial**, México, Diana, 1998, pp. 399.

HEMEROGRAFIA

ANIERM. "*La importancia de la Micro, Pequeña y Mediana empresa para la Economía Nacional*", **CARTA ANIERM** núm. 140, año 12, vol. XXVII, abril, México, 1994, pp.6

ANIERM. "*Acuerdo de Libre Comercio del G-3 México, Colombia y Venezuela*", **Carta ANIERM**, núm. 142, vol. XXVIII, junio de 1994, pp.12

BAEK, Nakki. "*Desarrollo e Incentivos para las pequeñas y medianas empresas coreanas*", en **Comercio Exterior** vol. 43, núm. 6, junio de 1993, México, Bancomext, pp. 561-566.

BECERRIL, Isabel. "*Desproporcionado costo del ajuste económico para los sectores industriales en el sexenio*" en **El Financiero**, 1º de noviembre de 1994, pp.26

BORREGO, John, "*La economía global contexto del futuro*", en **Investigación Económica** núm. 191 enero-marzo 1990, UNAM, Facultad de Economía, pp. 157-206.

DAMM Amal, Arturo. "*El retroceso de la economía*", en **Uno más Uno**, 1º de marzo de 1995, pp. 2

————— "*La política industrial en el desarrollo económico de México*" en **El Mercado de Valores**, año XLVII, núm. 44, noviembre 2 de 1987.

MALMGREN, Harald B. "*El cambiante comercio mundial*" en **Perspectivas Económicas** núm.38, Estados Unidos, International Communication Agency, 1982, pp. 21-24

TERRONES López, Víctor Manuel. "*Las micro, pequeñas y medianas empresas en el proceso de globalización*" en **Comercio Exterior** vol. 43, núm. 6, junio de 1993, México, Bancomext, pp. 544-546

VILLARREAL, René. "*La globalización de la economía*" en **Revista Mexicana de Política Exterior** núm, 35, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos,SRE, pp. 41-58

ZEPEDA Martínez, Mario J. "*Modernismo neoliberal mexicano: lento e inequitativo. Balance de un sexenio*" en **Momento Económico** núm. 76, UNAM, IIE, noviembre-diciembre, 1994, pp. 6-11.

DOCUMENTOS

ADIAT. II Simposio Anual "*La investigación ante el cambio. La dirección de la investigación en la modernización del país*", **Documentos de Comisiones Permanentes, México**, 1990, pp. 88

CANACINTRA. **La nueva política industrial. Propuesta**, México, 1994, pp. 168

CONCAMIN. **Una política industrial para México**, México, 1992, pp.62

CONACAMIN. **Propuesta para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, México, 1994, pp.159

CONCAMIN. **Lineamientos para definir una política tecnológica para un desarrollo industrial, los retos de la industria mexicana ante el nuevo entorno internacional**, Material de trabajo del X Congreso Nacional de Industriales, febrero de 1995, pp. 121,

Poder Ejecutivo Federal. **Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**, México, 1983, pp. 430.

Poder Ejecutivo Federal. **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, México, 1995, pp. 177

SECOFI. Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982, México, 1979, pp. 186.

**SECOFI. Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior
1990-1995, México, pp.45**

SECOFI. Acuerdo de Complementación Económica México-Chile, s/f, pp. 1-22

SECOFI, SHCP, INCAFI. Guía del TLCAN, México, 1993, pp.9

SECOFI. Tratado de Libre Comercio México-Bolivia, pp. 1-5