

5
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

"LA ADOPCION DE UNA POLITICA INDUSTRIAL INTEGRAL PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SECTOR PRODUCTIVO NACIONAL ANTE EL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL EN MEXICO (1988-1994)."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES

P R E S E N T A :
ARTURO COBIAN LOPEZ



UNAM
CAMPUS ACATLÁN MEXICO, D. F.

ASESOR: LIC. RODOLFO A. VILLAVICENCIO LOPEZ



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

26

264469



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Dedicatorias

*A mis padres:
Jesús y María Trinidad,
con respeto, amor y
adminación, a quienes
simplemente les debo todo.*

*A mis hermanos:
que con su ejemplo de
honestidad, dedicación y perseverancia
me han impulsado para alcanzar
las metas que me he fijado.*

*A la Lic. Claudia Verónica Navarro Mendoza:
por depositar ampliamente su confianza en mí.*

Agradecimientos

*Mi más profundo agradecimiento
al Lic. Rodolfo A. Villavicencio López,
por haberme brindado su amistad, apoyo
y conocimiento para la realización de este trabajo.*

*Al Lic. Gilberto Vázquez Ahedo,
por sus consejos y apoyo brindados
desde la primera etapa de mi vida profesional.*

*A mi entrañable amigo
y compañero universitario
Lic. José Manuel Bulás Monturo,
por su invaluable apoyo moral.*

*Mi reconocimiento al
Lic. Gabriel Gómez Ochoa y
al Lic. Leopoldo Eggers Muñoz,
por su profesionalismo.*

ÍNDICE

INTRODUCCION	1
1.- Marco Referencial.	4
1.1. Conceptualización de Política Industrial.	6
1.1.1. Objetivos de Política Industrial.	12
1.1.2. Instrumentos de Política Industrial.	13
1.1.3. El papel del Gobierno y del Sector Privado en la Política Industrial.	15
1.1.4. Definición del Política Industrial Integral.	17
1.2. Entorno Económico Internacional.	19
1.3. Situación del Sector Industrial ante las tendencias Económico-Mundiales.	27
1.4. La Política Industrial en los Países Desarrollados.	35
2.- Situación del Sector Industrial durante el proceso de Apertura Comercial en México.	54
2.1.- El Proceso de Industrialización en México.	57
2.2.- Reorientación del Modelo de Desarrollo Industrial.	70
2.3.- El Proceso de Apertura Comercial en la Industria Mexicana.	72
2.3.1. El programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior.	79
2.3.2. El Modelo de Concertación Social (Pactos Económicos).	87
2.3.3. Acciones de Promoción Específica (Programas Sectoriales de Competitividad).	96
3.- Importancia de la implantación de una Política Industrial Integral acorde a los requerimientos del Sector Productivo Nacional.	100
3.1.- La Política de Fomento Industrial en México bajo la Administración Salinista.	102
3.2.- Programas de Desarrollo y Apoyo a la Industria.	105
3.3.- La Política Industrial en México.	107
3.3.1. Características de la Política Industrial Aplicada en México.	111
3.3.2. Principales Resultados de la Política Industrial.	129
3.4.- Propuesta para la Formulación de una Nueva Política Industrial Integral en México.	133

3.5.- Evaluación y Perspectivas.	150
CONCLUSIONES.	155
ANEXOS.	
Anexo 1.- Instrumentos de Política Industrial aplicados en los países miembros de la OCDE.	161
Anexo 2.- Programas Sectoriales de Competitividad. (Principales Acciones Concertadas).	175
BIBLIOGRAFIA.	179

INTRODUCCION

El entorno internacional ha mostrado una gran turbulencia, presentando cambios dramáticos que han venido a conformar una visión muy diferente del contexto y de las relaciones mundiales respecto a las existentes hace algunos años.

Dentro de los vertiginosos cambios que se han suscitado en la economía mundial, se pueden mencionar aspectos tales como el uso de materias primas, ya que algunos productos primarios han sido sustituidos por materiales sintéticos o la pérdida de valor de la mano de obra, debido a la automatización de procesos industriales, etc. Estos cambios han tocado aspectos tan sensibles de una nación como el rumbo de su Política de Industrialización, cuya visión básica generalmente ha sufrido una peculiar distorsión.

Las Políticas de Industrialización de antaño descansan en la idea de que el mercado mundial sería totalmente adverso a un proceso continuo de crecimiento. Por el contrario, hoy en día nos enfrentamos a la idea opuesta; pareciera inconcebible la posibilidad de crecer fuera de los flujos del comercio mundial. La consecuencia de esa manera de ver las cosas, ha sido las concepciones de Política Industrial que descansan religiosamente en la postura de política comercial que se corresponde a cada caso. En el primero, el corazón de la política industrial estuvo en la protección, en el segundo, en la Apertura.

El tema de la Política Industrial es polémico y controversial en la mayor parte de los países del orbe. En algunos círculos se le atribuyen las mayores virtudes en tanto que en otros se le desecha como algo malo. Como todos sabemos, la panacea no existe y, en el caso de la Política Industrial, su éxito depende de los objetivos, premisas e instrumentos que le den forma.

Aunque el México moderno ha tenido lineamientos de Política Industrial desde la Segunda Guerra Mundial, el proceso de incorporación a la economía internacional a partir de 1985, ha reactivado el debate sobre el tema, es así que, en la primera mitad de la década de los ochenta, la economía mexicana inició transformaciones sustanciales para dar cumplimiento a objetivos de desarrollo económico de largo plazo, dentro de un contexto internacional muy dinámico.

A pesar de los cambios estructurales alcanzados, nos enfrentamos todavía a un esquema productivo alejado de la frontera tecnológica y de la competencia internacional.

El presente trabajo constituye un intento de elaborar una alternativa para la Política Industrial en respuesta a los problemas estructurales que se agudizan en la economía mexicana a partir del proceso de apertura comercial, entre los que destacan: la insuficiencia de ahorro, la falta de competitividad y la desigual distribución del ingreso, entre otros. Así que el principal objetivo se centra en realizar una evaluación de la Política Industrial que ha orientado el desarrollo de la planta productiva a lo largo de varias décadas, de sus limitaciones y de la necesidad de adoptar una nueva Política Industrial que sea Integral, es decir, que responda a los requerimientos de los diferentes sectores productivos.

Para lograr este objetivo, hemos partido de la premisa que, la adecuada instrumentación de una Política Industrial Integral, a través de programas eficientes y políticas de fomento que vayan acorde a las necesidades del sector empresarial, permitirá fortalecer el aparato productivo, logrando alcanzar niveles de competitividad internacional en congruencia con los retos y oportunidades que establece la globalización.

Este trabajo de investigación está dividido en tres partes. La primera de ellas, se basa en la conceptualización de la Política Industrial, con objeto de ubicarla en el tiempo y el espacio, así mismo se analiza el origen y el desarrollo de la misma en un entorno internacional, enunciando las características medulares de la política industrial en los países más exitosos con el fin de proponer algunos lineamientos en función de los cuales podría reconcebirse nuestra política industrial.

En la segunda parte, se analiza la situación experimentada por el sector industrial mexicano, antes y después de la apertura comercial y, por consiguiente, de la adecuación al nuevo modelo de desarrollo económico. Esta parte, cobra gran relevancia debido a la instrumentación de diversos programas aplicados por el Gobierno, que sentaron precedente de una supuesta política industrial.

Finalmente, la tercera parte de este estudio, versa sobre la importancia de implementar una Nueva Política Industrial, cuya esencia está orientada a que la planta productiva nacional sea capaz de competir en el mercado interno y en el internacional de una manera exitosa, fomentando la competitividad, la productividad y el empleo, consolidando así el crecimiento y desarrollo de nuestro país.

Han sido muy pocos en México, los que se han percatado de la magnitud de los cambios que están teniendo lugar en el exterior. Hoy, ya no es posible continuar con ese aislamiento, por tal razón, la actual Política Industrial dista mucho de ser congruente con ese nuevo entorno internacional, es por eso que con este trabajo, se pretende coadyuvar a la renovación de ese modelo de Política que no existe por sí misma.

1. Marco Referencial

"Hace más un hombre desarrollado
con pocos recursos,
que un hombre subdesarrollado,
con muchos recursos".
Russell Ackoff

"El largo periodo de expansión que las economías industrializadas experimentaron durante buena parte del decenio de 1980 y el evidente éxito de las economías de industrialización reciente del este de Asia han vuelto a poner sobre la mesa de debates el tema de la política industrial"¹

La expansión de los años 1980 coincidió con el auge de la vertiente del pensamiento económico que proclamaba, casi sin matices, la superioridad de las soluciones de mercado frente a cualquier tipo de intervención del sector público en el proceso de asignación de los recursos; sin embargo, ya fuese en el plano macroeconómico o en lo que se refiere a la intervención sectorial del Estado, la práctica de la política económica rara vez alcanzó los extremos del discurso económico sostenido tanto por los gobiernos como por los académicos.

El acelerado ritmo del crecimiento económico en el este de Asia, basado principalmente en una penetración creciente en los mercados de Europa Occidental y, sobre todo, de Norteamérica, aunado al constante déficit comercial estadounidense, ha llevado a buscar las causas de las diferencias sobre el desempeño económico de la región asiática en lo general y, en lo particular, a la competitividad industrial y política económica de los diversos países existentes entre el "modelo asiático" y el "modelo anglosajón". La más sobresaliente de tales diferencias es, sin duda, el mayor grado de intervención estatal en la distribución de los recursos en el este de Asia, que en las economías industrializadas de Occidente.

Algunos resultados obtenidos por el Banco Mundial, quien a solicitud expresa del gobierno Japonés, elaboró un informe sobre la Política Industrial de los países asiáticos, demostrando que:

¹ Clavijo Fernando y José I. Casar. La Industria Mexicana en el Mercado Mundial. Ed. F.C.E. México, 1994. p. 11.

"Las grandes ventajas de la intervención pública en los procesos de industrialización de los países del Este de Asia; ha dado como resultado un crecimiento más alto y equitativo que el que habría habido de no haber existido".²

La pérdida de importancia relativa de las políticas destinadas a determinados sectores, ha requerido poner cada vez más énfasis en el diagnóstico de las fallas de mercado que las justifican y que, por otra parte, resulta cada vez más costoso poner en práctica intervenciones destinadas simplemente a fomentar o mantener los intereses particulares de un grupo determinado.

De tal manera, una Política Industrial funge como un gran eje del desarrollo Industrial de cualquier país (ideología empleada por los asiáticos) y la organización e instrumentación de un conjunto de medidas tendientes a la promoción industrial.³

En su proceso de desarrollo, todos los países pasan por periodos en los cuales es necesario hacer ajustes a su estructura económica e industrial. Estos periodos de ajuste constituyen un componente natural del desarrollo y, normalmente, se derivan de los avances tecnológicos, de cambios en los precios relativos de materias primas y en los procesos productivos que incrementan la productividad de países competidores, de esta forma, los ajustes a las economías e industrias son una característica normal y permanente del desarrollo económico.

Las agudas crisis que han producido las economías occidentales en décadas pasadas, derivaron de este tipo de cambio estructural, iniciando principalmente por oscilaciones abruptas en los precios relativos de las materias primas, sobre todo del petróleo en los años de 1973 y 1986, así como por la variación de los términos de intercambio entre los países.⁴

Esta transformación se caracterizó por la internacionalización, la interdependencia y la modificación de las relaciones de intercambio entre los países; es decir, el ajuste que las economías debieron llevar a cabo por el alza de los precios del petróleo, se vio afectado al mismo tiempo por los cambios en la naturaleza de la producción de bienes manufacturados y su intercambio.

² *Ibid.*, p. 12.

³ Loyola, J. Antonio y Macario Schettino Y. Estrategia Empresarial en una Economía Global. Ed. Iberoamericana, México, 1994. p. 152.

⁴ IBAFIN 2, La Conversión Industrial en México: Conceptos y Requisitos para su éxito. Ed. Diana, México, 1988. p. 15.

La necesidad de contar con una Política Industrial es común a todos los países, cada uno ha desarrollado estrategias distintas en función de sus características políticas y culturales, de la naturaleza de su estructura económica y finalmente de su desarrollo y estructura industrial.

La propia evolución de la economía internacional en los últimos quince ó veinte años han llevado a una reformulación del contenido y al estrechamiento de los límites de las políticas de apoyo a la industria y por el otro lado, esa misma evolución ha elevado los beneficios potenciales de la puesta en práctica de políticas destinadas a aumentar la competitividad de las empresas de cada país.

El objetivo de este capítulo, consiste en analizar las características medulares de la Política Industrial, su concepción, su estructura y su interrelación entre Gobierno y Sector Privado como los principales actores que constituyen el esquema de desarrollo económico de cualquier país. Partiendo del supuesto que una Política Industrial bien planeada es condición absoluta para que un país pueda reconvertir su industria y competir a escala internacional, tomando en consideración lo realizado por los países desarrollados miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

1.1.- Conceptualización de la Política Industrial.

Por mucho tiempo el crecimiento de la industria en un país se ha tomado como sinónimo de desarrollo. La historia económica parece confirmar estas observaciones. La Revolución Industrial hizo de Inglaterra el país más adelantado en el mundo del Siglo XIX. Todos los países, dentro y fuera de Europa, que pudieron asimilar y seguir aprovechando los adelantos técnicos de la industria se volvieron también desarrollados. Por ello, después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los países subdesarrollados cobraron conciencia de su estado, pensaron que desarrollarse significaba industrializarse.

De tal forma, en la concepción del desarrollo económico, político y social del Estado Moderno, el debate sobre la Política Industrial ha girado en torno a la adopción de uno de los sistemas antagónicos que es: el Libre Mercado (Laissez-faire) y el intervencionismo gubernamental por el otro.

La Política Industrial es un concepto de difícil definición en virtud de la gran variedad de opiniones, modalidades, comentarios y disputas que ha traído entre los economistas y los planificadores.⁵

En su sentido más amplio, la Política Industrial puede definirse como "la organización de los esfuerzos sociales en favor de la industrialización". Sin embargo, en virtud de que la actividad industrial tiene lugar en un contexto dinámico en el que continuamente cambian las reglas del juego, la Política Industrial se puede entender, en un nivel más específico, como "un conjunto de medidas destinadas a facilitar el proceso de ajuste de la industria a la evolución del patrón de ventajas comparativas".⁶

La definición anterior, ha sido aceptada por algunos expertos, pero nunca acaba de ser consensada por todos, debido a la dificultad de poner en práctica las medidas a seguir por cada gobierno, con sistemas distintos.

Ya sea que se le defina como la organización del esfuerzo social o como un proceso de ajuste, la esencia de la Política Industrial es la utilización de un conjunto heterogéneo de medidas encaminadas a alcanzar un cierto nivel de desarrollo industrial y/o de configurar un determinado perfil de la industria.⁷

En realidad, la Política Industrial puede contener medidas específicas de fomento y puede o no ser proteccionista, pero lo que realmente es importante y adecuado, es lo que constituye su núcleo conceptual, basado en la conversión del desarrollo de la industria en prioridad nacional.⁸

Por lo anterior, una definición mínima de Política Industrial se concebiría como: "Un conjunto de principios orientados del esfuerzo social para proporcionar un cambio económico, político y sociocultural, acorde a los requerimientos del desarrollo industrial".⁹

⁵ Ibid.

⁶ González Graf, Jaime y Pedro Javier González Guti. Hacia una Nueva Política Industrial. Ed. IMEP, México, Abril 1995. p. 50.

⁷ Ibidem.

⁸ CONCAMIN. Una Política Industrial para México. Concamin, México, 1991. p. 5.

⁹ Ibidem.

El establecimiento de todos los principios nacionales, que ayuden a normar la conducta política gubernamental y orienten las transformaciones sociales, reflejan que, a pesar de las fuertes vinculaciones con las variables económicas y políticas, la Política Industrial está lejos de ser un fenómeno puramente económico estructural, ya que también resulta ser un fenómeno político y cultural. Tanto por sus impactos en muy distintos ámbitos de la vida social como por las premisas en que se sustenta la industrialización y la política que la norma y la procura, obedecen a una racionalidad global que, sin violentar las leyes que rigen el funcionamiento de la economía, las inscriben en un marco propositivo políticamente configurado.

Así, la industrialización concebida como un fenómeno político y cultural, parte de la premisa de su conversión en núcleo estructurador del esfuerzo social y cambios en los hábitos de consumo (predominio de productos manufacturados) y de trabajo (disciplina laboral y organización científica del proceso).

Dentro de la gran diversidad de opiniones y de la gran polémica que la definición de Política Industrial trae consigo, se han dado lugar a por lo menos dos grandes escuelas de pensamientos contrapuestas (Neoclásico e Intervencionista), las cuales han dominado a lo largo de los últimos decenios, el debate teórico y la práctica de los países desarrollados, influyendo cada vez más desde la segunda mitad del decenio de 1980, en los países en vías de desarrollo.

La Corriente Neoclásica: considera que el crecimiento depende directamente de la eficiencia con que son asignados los recursos y que el mecanismo más apropiado para lograrlo es el del Libre Mercado.¹⁰

La Posición del Libre Mercado, planteada por Milton Friedman, se fundamenta en "el máximo uso posible de las fuerzas de la competencia como un medio para coordinar los esfuerzos humanos y alcanzar fines económicos".¹¹ Esta concepción se define como: los mercados se autoregulan, haciendo innecesaria la interferencia de grupos de presión, así como la participación directa de los gobiernos en la actividad económica.

Es así que el papel del Gobierno se circunscribe al nivel de regulación macroeconómica, es decir, se limita al manejo de variables tales como: Política Fiscal, Política Monetaria, Política Comercial, etc.

¹⁰Clavijo, Op. Cit. p. 28.

¹¹[BAFIN I, Hacia una Nueva Política Industrial. Ed. Diana, México, 1988. p. 13.

La Corriente Neoclásica, argumenta que la Política Industrial debe ser pasiva y respetuosa de los dictámenes del mercado, especificando que "la Ausencia de Regulación Gubernamental no significa necesariamente la revocación de la actividad del gobierno ni el abandono de los objetivos públicos; lo que se refiere a menudo es un papel público diferente: la organización de mercados no centralizados que puedan alinear lo públicamente deseable con lo privadamente lucrativo".¹²

La Posición del Modelo Neoliberal o Neoclásico (Friedmaniano), crea un marco regulatorio que garantiza el libre juego de competencia (sistema comercial muy próximo al libre mercado) en los mercados, así mismo, permite el uso de incentivos fiscales y crediticios como instrumentos de corrección de las fallas del mercado. Por otra parte, postula que los gobiernos deben abstenerse de favorecer a unas ramas industriales particulares por encima de otras, dejando que sean las fuerzas del mercado las que decidan quién es el vencedor y el perdedor.

La otra corriente, denominada "intervencionista", concuerda con la neoclásica en que el mercado debe de ser el mecanismo fundamental de asignación de los recursos. pero las divergencias se manifiestan cuando se trata de evaluar las fallas en su funcionamiento y las medidas que deben tomarse para su corrección.¹³

Esta corriente trata de demostrar, que las fallas del mercado se presentan con más frecuencia de lo que supone la escuela neoclásica, afirma de la necesidad de medidas sectoriales y selectivas, porque éstas afectan en mayor medida a ciertos sectores e incluso a ciertas empresas, lo que provoca que las nuevas empresas necesiten tiempos más largos para ser competitivas.

El iniciador de la Escuela Intervencionista, fue el economista inglés John Maynard Keynes, quien en su "Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero (1936)", pugna porque el gobierno, haciendo uso de su autoridad, intervenga directamente en el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado con el fin de conseguir determinados objetivos.¹⁴

Los seguidores actuales de esta corriente ideológica, argumentan la necesidad de que el gobierno cumpla con una doble función: estabilizar la economía, a la vez que asegurar el bienestar de los sectores sociales menos favorecidos. Así mismo, se alude a que el gobierno

¹²Ibid., p. 14.

¹³"Intervencionista". Su definición, podría interpretarse como: Una política destinada a afectar a industrias específicas para lograr resultados que son percibidos por el Estado como eficientes para la economía como un todo.

¹³Clavijo, Op. Cit. p. 29.

¹⁴IBAFIN I, Op. Cit. p. 16.

participe activamente en la economía, creando polos de desarrollo, y supliendo o complementando la inversión privada en épocas de recesión.

En realidad, la Teoría Keynesiana, no se ha logrado implementar, pues los gobiernos que incrementaron su participación económica, nunca modularon su presencia en relación al ciclo económico.

Los Teóricos de la Intervención gubernamental en la economía, proponen que sea el gobierno quien seleccione sectores industriales, ramas de actividad y áreas de inversión que rápidamente se traduzca en un crecimiento económico acelerado y en bienestar para la sociedad. El Gobierno debe de otorgar un trato favorable a todo inversionista que promueva el desarrollo industrial. Los Teóricos conceden al gobierno, poderes discrecionales sobre la política crediticia, fiscal y comercial, así como de inversión en infraestructura.¹⁵

En el caso específico de Japón y Corea, la precondition de su éxito obtenido, fue que los respectivos gobiernos no impidieron la actividad industrial, en tanto que los casos de fracasos fueron aquellos en que los gobiernos evitaron la competencia interna (y externa), sobreprotegieron a la industria y ellos mismos fueron partícipes activos en la actividad productiva.

En general, los defensores del libre mercado no aceptan la existencia de una política industrial en un sentido globalizante, la conciben como una serie de políticas agregadas (fiscal, monetario, comercial, etc.). Los defensores del papel activo del gobierno en la economía, afirman que debe existir una política diseñada específicamente para dirigir el desarrollo industrial.¹⁶

En la actualidad, se han desarrollado algunas teorías aún más modernas que han colaborado en la definición de la Política Industrial, están conformadas, primero por un grupo de aceleradores o impulsores, que proponen que la política industrial se preocupe más de la asignación de capital que de la formación de capital agregado.

Otro grupo, los mediadores, definen la necesidad de ayudar a las industrias en declive a cambio de su compromiso por modernizarse y de reubicar a los trabajadores en nuevos puestos con entrenamiento para nuevas capacidades. Los seleccionadores de industrias específicas, recomiendan la selección de un grupo de industrias o sectores para convertirlos en nuevos motores de crecimiento económico.

¹⁵Ibid., p. 17.

¹⁶Ibid., p. 19.

Por último, los Planeadores Centrales, conciben la Política Industrial, como una manera de identificación de sectores líderes en el crecimiento, identificando otros sectores que pudieran llegar a convertirse en cuellos de botella y motores de la inflación, una vez que se comenzara a crecer.¹⁷

De acuerdo con estas corrientes modernas que agrupan nuevas directrices en la definición de Política Industrial, se pueden identificar diversas modalidades, encaminadas a dar respuesta a una serie de cuestionamientos sobre la existencia o no, de una política industrial a lo largo del tiempo.

Una primera clasificación es aquella que distingue entre estrategias de promoción industrial consistentes en un conjunto heterogéneo de medidas cuya coordinación se deja al mercado y políticas que, al responder a un diseño unitario, implican una jerarquía de objetivos e instrumentos.

También se puede distinguir entre la política "horizontal" o neutral y una política sectorialmente orientada o entre una política que basa el desarrollo de la actividad industrial a través de su orientación preferencial hacia el mercado interno y otra que privilegia el mercado externo.¹⁸

Asimismo, a la luz de la evolución reciente de la problemática de la actividad productiva y de las estrategias de ajuste industrial en el mundo, las anteriores definiciones se pueden sintetizar en dos grandes modalidades de política: las Neoliberales y las Subsidiarias. Ambas modalidades de la Política Industrial parten de la premisa de la globalización y de la necesidad de recuperar los mecanismos de mercado como método eficiente de asignación de recursos y de definición de oportunidades de desarrollo.

En la práctica, hay profundas diferencias que tienen que ver con el papel que el gobierno puede desempeñar, la naturaleza neutral o sectorial orientada de la política, así como con el modo en que se concibe la articulación de la actividad industrial con el mercado internacional.¹⁹

A tono con la creciente desconfianza mundial respecto a los mecanismos tradicionales de promoción a la actividad productiva, generalizada a partir de los años 80's, tanto las políticas de inspiración neoliberal, ejemplificadas por las naciones asiáticas, han abandonado la idea que identifica fomento con protección a la ineficacia, para reemplazarla por una que la concibe como

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ González Graf, Op. Cit. p. 52.

¹⁹ Ibidem.

aliento a la generación de ventajas competitivas. Es por esto que hoy en día la Política Industrial es entendida como una estrategia de promoción a la eficiencia y a la competitividad.

1.1.1.- Objetivos de Política Industrial.

En el pasado la política industrial estuvo caracterizada por una política dirigida a fortalecer a los sectores competitivamente débiles, dado que en una economía cerrada todos los sectores necesitaban sobrevivir y ser productivos. Esa política era necesaria para que todas las ramas tuvieran la capacidad de satisfacer la demanda interna; hoy la política para estos sectores débiles es facilitar su transformación apoyados con políticas de movilidad sectorial y regional, incorporando factores de transferencia y reconversión tecnológica.²⁰

La Política Industrial de un país debe responder a sus prioridades de desarrollo como principal objetivo. Por ello, debe procurar contar con los siguientes lineamientos específicos: Inversión en Complejos Industriales que permitan el aprendizaje y el avance tecnológico, con el cual generen riqueza y eleven los niveles de empleo y bienestar, estas condiciones sólo se logran con una estrecha y cuidadosa comprensión de la evolución del mundo externo y en relación a los mercados internacionales.²¹

Así pues una política industrial, buscará abarcar una gran diversidad de aspectos, como la localización idónea para las distintas clases de industria, la elección de técnicas adecuadas, la orientación del desarrollo industrial, ya sea hacia el mercado interno o hacia las exportaciones, el grado de extensión de las reglamentaciones gubernamentales en materia de precios, grado de concentración y monopolios, inversiones extranjeras, etc., el grado de intervención gubernamental en la producción de bienes industriales, la relación de las otras áreas de política económica (fiscal, crediticia, de comercio exterior, laboral, etc.) con el desarrollo industrial y el grado de apoyo y fomento a actividades industriales específicas.²²

En general, la Evolución del Patrón de Ventajas Comparativas no se da de manera espontánea, por tal razón la Política Industrial tiene la obligación (como objetivo) de estimular, a través de incentivos preferenciales y temporales en favor de actividades estratégicas, la aparición

²⁰Beristain Iturbide, Javier. Hacia una Política Industrial. México, 26-Abril-1994. p. 6.

²¹IBAFIN I, Op. Cit. p. 41.

²²Loyola, Op. Cit. p. 152.

de ventajas que eleven la capacidad competitiva no sólo de las empresas, sino de la estructura industrial en su conjunto.²³

Por otra parte los países desarrollados (miembros OCDE^{*}), se han concentrado las acciones de Política Industrial en torno a los Objetivos de: Atenuar los efectos de la fase recesiva del ciclo económico que han enfrentado la gran mayoría de ellos, por lo que buena parte de las medidas están orientadas a contrarrestar dichos problemas de corto plazo, por otra parte se pretende reforzar la capacidad de generación y difusión de la innovación tecnológica mediante políticas cuyo propósito es fomentar el gasto en investigación y desarrollo y elevar la capacidad para incorporar el cambio técnico rápidamente.

1.1.2.- Instrumentos de Política Industrial.

Los instrumentos de Política Industrial, no sólo varían de un país a otro sino que se adaptan, modifican e incluso transforman en un mismo país de acuerdo al contexto interno y externo vigente en cada momento, por ejemplo, en los primeros años de la posguerra los instrumentos con los que contaban algunas de las naciones asiáticas (caso Japón) eran el control de cambios y una intervención directa en la actividad industrial. De tal forma el gobierno era quien apoyaba los planes otorgando beneficios fiscales y préstamos gubernamentales, es así, que se puso énfasis en el desarrollo del Sector Industrial de alta (y creciente) tecnología, compuesto de industrias con alto valor agregado (pero en un contexto de alta preocupación por la ecología y por la conservación de recursos). Algunos de los instrumentos empleados incluyen: fondos del sector bancario para coadyuvar al crecimiento industrial y al comercio exterior, reglamentos para inversión extranjera y la liberación de la legislación antimonopólica.

En la medida que los objetivos de Política Industrial se enfocan más a la Productividad y al mejoramiento de la calidad de los productos, los instrumentos tienden a englobarse en programas conjuntos de la industria y el gobierno, con el propósito de fomentar la investigación y el desarrollo de tecnología.²⁴

²³González Graf, Op. Cit. p. 53.

* OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Cuenta con 25 miembros (incluyendo a México). Organismo formado por los países más desarrollados del mundo.

²⁴IBAFIN I, Op. Cit. p. 69.

Es fundamental aceptar el hecho de que un instrumento sirve o es útil para alcanzar un fin. De tal forma se puede afirmar, que si los instrumentos no existen o peor aún, si no son los adecuados, la Política Industrial va a resultar irrelevante en el mejor de los casos, o resultará contraproducente en el peor de ellos.

Otra afirmación nos lleva, que para que los instrumentos sean eficientes, éstos tienen que tener la latitud necesaria para funcionar, es decir, deben eliminarse impedimentos a su operación y desecharse aquellos mecanismos e instituciones que no correspondan a la Política Industrial.

Para el buen funcionamiento de los instrumentos, a nivel conceptual, para la promoción del desarrollo industrial, existen tres criterios básicos. El primer criterio básico es que sean generales y no discrecionales; el segundo es que tengan una temporalidad definida; y el tercero es que no discriminen negativamente (es decir, que sólo discriminen a favor, pero nunca en contra, de cierto tipo de actividad o inversión).²⁵

Por otra parte existen instrumentos o medidas de tipo regulatorio que adquieren una enorme relevancia, ya sea, que se trate de crear un marco regulatorio que garantice el libre juego de competencia en los mercados o eliminar reglamentaciones excesivas que entorpezcan el desarrollo de la iniciativa privada.

En cuanto al tipo de instrumentos que son utilizados para alcanzar los objetivos de Política Industrial, cabe destacar dos grandes grupos: Primero, lo que podríamos llamar medidas horizontales o funcionales, las cuales se aplican de manera general a todos los sectores, buscando corregir fallas de mercado y adecuar el marco Regulatorio, Segundo, las Medidas Verticales o Sectoriales, están dirigidas a ciertas industrias en particular con el fin de resolver problemas específicos en dichos sectores y promover el ajuste estructural.²⁶

Los principales instrumentos de Política Industrial pueden agruparse en los siguientes rubros: Inversión Física, la Inversión en Intangibles que comprenden tanto la Investigación y Desarrollo Tecnológico como la formación de Recursos Humanos, la Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa, la Desregulación y Políticas de Competencia, el Desarrollo Regional, Políticas Ambientales, Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, Políticas Sectoriales, Política Fiscal, Crediticia, Política Cambiaria, Laboral, de Seguridad Social y Remuneraciones, Precios, Controles y Permisos a la Actividad Productiva, Descentralización, Política sobre Mercados Públicos y

²⁵Ibid., pp. 121, 122, 123.

²⁶Clavijo, Op. Cit. p.47.

Monopolios, Inversión Pública, Adquisiciones Estatales, Promoción directa mediante entidades de fomento, Leyes de Fomento o de Promoción Industrial, etc.,²⁷

La esencia de la Política Industrial, es la utilización de un conjunto heterogéneo de medidas encaminadas a alcanzar un cierto nivel de desarrollo industrial y/o de configurar un determinado perfil de industria.

Los instrumentos anteriormente descritos, pueden incluir tanto el establecimiento de barreras arancelarias y el otorgamiento de subsidios como la concesión de estímulos fiscales y financieros o la adopción de medidas regulatorias y de apoyo logístico, así como la creación de condiciones infraestructurales idóneas.²⁸

1.1.3.- El Papel del Gobierno y del Sector Privado en la Política Industrial.

El papel que juegan ambos agentes (Gobierno y Empresarios) participantes en la definición de la Política Económica de los países, es crucial en el proceso de ajuste o reconversión industrial para lograr una verdadera Política Industrial, el gobierno tiene un papel muy importante que desempeñar en las cuestiones económicas, sobre todo en lo referente a la regulación macroeconómica, es decir, al manejo de las principales variables de la actividad económica como son: la política fiscal, monetaria, comercial, etc.²⁹

Se considera la participación de los gobiernos en la economía, para que suplemente la acción del Sector Privado (Empresas) en aquellos lugares en que sólo la acción colectiva puede proporcionar los servicios esenciales no suministrados por medio del mercado.

Es el Gobierno quien crea las condiciones necesarias internas para implementar la Política Industrial en conjunto con las Políticas Económicas Idóneas, a la vez que adecua su tamaño y la naturaleza de su participación en la actividad económica a las condiciones particulares de la economía en cuestión.³⁰

²⁷Loyola, Op. Cit. p.152.

²⁸González, Op. Cit. p. 18.

²⁹IBAFIN I, Op. Cit. p. 13.

La participación real del Gobierno obedece a la concreción de acciones para promover la creación de un entorno económico que conduzca a la operación eficiente de mercados competitivos, que motive la inversión de los particulares y la generación de empleos productivos, así mismo se prevé, que la acción del Gobierno sea proactiva, con el fin, de alcanzar los objetivos de desarrollo de un país determinado.³¹

Por otra parte, el Gobierno participa activamente en la inversión en aquellos rubros donde la participación privada es mínima, induce sus acciones para estabilizar la economía a la vez que asegura el bienestar de los sectores sociales menos favorables, creando sobre todo polos de desarrollo.

Al promoverse una Política Industrial basada en una Economía de Mercado y una Participación Gubernamental moderada para el buen funcionamiento de la actividad Industrial, permite que el Sector Privado, tome decisiones de inversión, de producción y de empleo en condiciones que redundan en la asignación más eficiente de los recursos con que cuenta una economía.

La Orientación Estructural de la Política Industrial, es referido directamente al papel que juega el Sector Privado dentro de la estructura económica de un país en cuanto a las actividades propulsoras del desarrollo, el empleo, el comercio exterior, la dependencia externa y la distribución geográfica de las actividades productivas.

Como ejemplo del rol que juega el Gobierno y el Sector Privado en el desarrollo de una Política Industrial, tenemos los casos de Corea y Japón, en donde sus respectivos gobiernos no impidieron la actividad industrial, sino todo lo contrario, fomentaron la competencia interna y externa al incentivar el crecimiento continuo de las exportaciones, así que el gobierno mismo, fue participe en la actividad productiva.

En el mundo de hoy encontramos casos tan extremos, donde la actividad industrial, en algunos países, es dirigida de principio a fin por el gobierno sin embargo en muchos otros, el gobierno es quien formula un plan económico y financiero, así como también uno referente a la industria, aunque las empresas privadas continúan manteniendo una amplia libertad operativa.

³⁰IBAFIN 2, Op. Cit. p. 17.

³¹Sánchez Ugarte, Fernando. et. al. La Política Industrial ante la Apertura. Ed. F.C.E., México, 1994. p. 49.

Otra nación que sigue el esquema anteriormente descrito es, por ejemplo Francia, donde su política industrial consiste en seleccionar industrias específicas para otorgarles un trato preferencial en formas de protección y subsidios.³²

1.1.4.- Definición de Política Industrial Integral.

Ante una completa realidad de rezagos estructurales y ante la naturaleza de nuevos retos competitivos, la Política Industrial adoptada por algunos países, requiere dejar atrás las antiguas líneas de acción y adoptar una nueva concepción explícitamente orientada a elevar la capacidad productiva de las empresas y, por ende, el autofinanciamiento de su propio desarrollo.

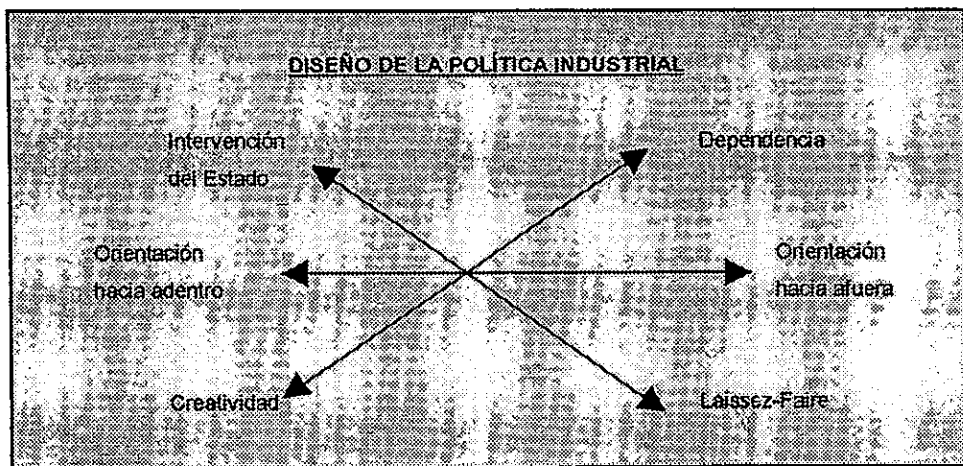
La razón primordial de este cambio en la definición de Política Industrial se encuentra en el hecho de que las ventajas competitivas que hoy determinan el éxito en el mercado mundial no son generadas espontáneamente por el mercado, se requiere de un amplio conjunto de condiciones para crearlas, desarrollárlas y consolidarlas; estas ventajas, en última instancia, deben ser explícitamente fomentadas.³³

De tal manera, es de suma importancia detallar la configuración específica que debe tener una Política Industrial basada fundamentalmente en tres categorías. La primera de ellas se refiere al grado en el cual la Política que se diseña privilegia la participación activa del Estado en la inversión y la producción o favorece a la libre operación del mercado y la no intervención Estatal. Otra categoría, está representada por la orientación general del desarrollo industrial, basado en el mercado interno como factor que aliente el crecimiento de la industria, o si son más bien las exportaciones las que dinamizan al sector productivo. La última categoría se relaciona con la implementación de los proyectos de industrialización de los patrones y medios de producción y formas de organización de otros países (dependencia).³⁴

³²IBAFIN 2, Op. Cit. p. 20.

³³González Graf, Op. Cit. p. 74.

³⁴Loyola, Op. Cit. pp. 165-166.



Los aspectos anteriormente descritos nos llevan a reflexionar sobre las experiencias económicas vividas en las últimas décadas y nos demuestran que muchos países no alcanzarán un amplio y sostenido desarrollo industrial, ni podrán incursionar y competir en otros mercados sino se define una Política Industrial Integral que marque la ruta a seguir, estableciendo estrategias de largo plazo y acciones concretas a realizar, para lograr una real industrialización.³⁵

La falta de Integración, el atraso tecnológico, la escasez de capitales, la dependencia del exterior, al alto costo del financiamiento, el desigual desarrollo regional y la insuficiente infraestructura técnica, humana y material, son sólo algunos aspectos a resolverse, por un nuevo mecanismo de Política Industrial "Integral" que oriente, aglutine y dirija los esfuerzos de los sectores productivos, hacia metas claras, concretas y consistentes.³⁶

Las Líneas de Acción de una Política Industrial Integral, estarían englobadas en los siguientes puntos:

- Definición de Prioridades.
- Estimular la Innovación y Promover la Competitividad.

³⁵Concamin. Agenda Industrial para el Siglo XXI: Definición de la Política Industrial de México. México, 1996. pp. 1-3.

³⁶Ibidem.

-Mutua relación entre Gobierno como Regulador de la Economía y el Sector Privado como Instrumentadores de la Política Industrial.

Finalmente la Política Industrial Integral, se definiría, como el conjunto de acciones dirigidas específicamente a fomentar el desarrollo en aquellos sectores que se consideren importantes para el crecimiento, involucrando instrumentos adecuados a las condiciones actuales y a las necesidades reales de cada sector, así como incluyendo la participación tripartita del Gobierno, Sector Privado y Sector Académico, como un nuevo agente que participe en la creación de capital intelectual que impulse la instrumentación de la Política Industrial en cualquier país.

1.2.- Entorno Económico Internacional.

La Apertura y Globalización de los mercados y la profundización en la producción internacionalizada son los fenómenos en la economía internacional contemporánea, que ha transformado no solo al sistema económico mundial, sino también la actividad de orden estratégico y político prevaleciente desde la época de la posguerra. Así mismo los procesos de regionalización que se están llevando a cabo en todo el mundo pueden ser vistos como la respuesta, básicamente de las grandes potencias, ante la rapidez de los cambios mundiales; procurando con ello tener un mayor control de los procesos antes mencionados y moldear sus economías para entrar competitivamente a una economía verdaderamente globalizada.

A partir de los años setenta, se han venido registrando cambios de gran significado en la economía internacional, que tienen su origen principalmente en:

- a) Las transformaciones tecnológicas intensas nacidas en gran parte de los adelantos científicos de la postguerra.
- b) La distinta capacidad relativa de los países de alta industrialización para aprovecharlas con fines productivos y de comercio.
- c) Las fuertes fluctuaciones en la oferta y la demanda de productos básicos reflejadas en sus precios y en los abastecimientos (petróleo, cobre, cereales, azúcar, café, etc.); y
- d) Las políticas monetarias y financieras que las principales economías industrializadas han seguido, cada una por su lado, con efectos recesivos en ciertos periodos, en especial sobre las economías de los países en vías de desarrollo.³⁷

³⁷ Arriola, Carlos. (Compilador). Testimonios sobre el TLC. Ed. Porrúa, México, 1995. p. 23

Al mismo tiempo, entre los últimos se perfilaron en algunas regiones, sobre todo en la zona del pacífico, políticas industriales basadas en la expansión agresiva de sus mercados externos.

De tal forma, el escenario político-económico internacional está cambiando de manera vertiginosa, estamos en transición hacia un mundo pos - bipolar en el que las diferencias entre Oeste y Este ya no cuentan como antes. Luego de siete decenios, el fracaso del experimento económico y político de la Unión Soviética (y de los países que siguieron su camino) ha vuelto irrelevante la lucha entre los superpoderes por difundir su modelo de organización social. La caída del muro de Berlín, la reunificación de Alemania, el desmembramiento de la URSS, las reformas democráticas y la introducción de la economía de mercado en Europa Oriental, marcan el fin de la guerra fría y el inicio de una nueva era en el sistema político y económico a nivel mundial.³⁸

Por otra parte, la reestructuración del sistema productivo a nivel internacional; la mayor movilidad de los factores (particularmente Capital); la rapidez de las comunicaciones, la irrupción de los países y economías de industrialización reciente como exportadores de manufacturas, y la multiplicidad de Empresas Transnacionales que aumentan su capacidad de acción autónoma, son también factores importantes que han influido en el desarrollo de la economía y la formación de grandes bloques liderados por Alemania, Japón y E.U.

Han sido varias las causas históricas que han definido el nuevo sistema económico, de tal forma que, la reordenación estratégica de la posguerra, y en especial los beneficios otorgados por el Plan Marshall, trajeron consigo el renacimiento de las más poderosas naciones europeas, que serían los nuevos mercados para las mercancías norteamericanas. Igual aconteció con el Japón, que experimentó el más profundo cambio modernizador de su historia bajo la presencia atenta de la potencia triunfadora. Finalmente, se incorporan al acelerado proceso de industrialización aquellas naciones que habían operado como emergentes durante la Guerra y que se convertirían en un importante mercado para los bienes de capital norteamericano.

El entorno internacional ha mostrado una gran turbulencia, presentando cambios dramáticos y que han hecho que la economía mundial haya atravesado por un periodo de convulsiones profundas debido a cambios en la división internacional del trabajo, que han propiciado agudos desequilibrios económicos en la gran mayoría de los países, y han fomentado

³⁸ Sagasti, Francisco R. et al. América Latina en el Nuevo Orden Mundial Fracturado, Perspectivas y Estrategias. Comercio Exterior. Bancomext. Vol. 42 Núm. 12, México 1992. pp. 102-110.

³⁹ Después de la 2a. Guerra Mundial, los países occidentales europeos se sentían inseguros ante el poder de las fuerzas soviéticas y deseaban la participación de E.U., en un sistema de Defensa. El Presidente Truman,

también un proceso de cambio estructural que se está dando tanto en las relaciones económicas internacionales como en el interior de las economías de casi todas las naciones.

Entre las tendencias fundamentales que se pueden observar en el entorno mundial, pueden mencionarse cambios drásticos en aspectos tales como: el uso de materias primas, ya que los productos primarios muestran una tendencia decreciente en importancia en la producción mundial, siendo sustituidos por materiales sintéticos; el factor mano de obra también ha perdido importancia relativa como componente de la producción, debido a la automatización de procesos industriales.

Esto afecta el empleo de personal no calificado, pero incrementa la demanda por recursos humanos con un mayor nivel de calificación; el comercio exterior ha mostrado un aumento dramático, siendo su tasa de crecimiento mayor a la que se tiene en la demanda doméstica de la mayoría de los países, principalmente los que se hallan en desarrollo; énfasis en la producción de bienes industriales, pues mientras los precios de las materias primas tradicionales han venido disminuyendo, los productos manufacturados han mantenido su valor, por lo que la mayoría de los países está orientando su producción hacia aquellas actividades que agreguen un mayor valor. Así mismo, el comercio internacional muestra un auge mayor en la comercialización de bienes intermedios que en productos terminados. Uno de los sucesos más serios de la Economía Mundial en los últimos años es la universalización del sistema financiero internacional.

Los flujos financieros a nivel internacional superan el flujo de bienes en la proporción de 50 a 1. Esta situación profundiza la interdependencia entre las naciones del orbe.³⁹

Todas las tendencias anteriormente descritas, tienen como determinante común la tecnología. Los Avances Tecnológicos de los últimos años ha hecho posibles esos cambios en la dinámica de la economía internacional, dichos avances han propiciado a su vez, diversas modificaciones en la composición de la producción a nivel mundial y de manera fundamental en la industria manufacturera, transformando los procesos de producción mediante la incorporación de nuevas tecnologías, y restando importancia relativa a las materias primas naturales y a la mano de obra en los costos de fabricación.

Todo esto ha traído como consecuencia la globalización de los mercados y de la producción. En la medida en que el Comercio Internacional se convierte en el motor de crecimiento para muchas economías, estas empiezan a considerar al mundo como su mercado, lo

de E.U., dio a conocer el Plan Marshall destinado a favorecer la reconstrucción económica de Europa, con el doble efecto de cerrar, mediante el desarrollo económico interno, el camino al comunismo, (12 Marzo 1947).

cual les permite aumentar sus relaciones e interdependencia haciendo del orbe un mercado global. Esta aceleración del Comercio Internacional traspasa el ámbito de la comercialización y distribución de productos a nivel mundial, extendiéndose a la provisión de insumos y a las mismas actividades de transformación, por lo que el concepto de globalización implica considerar al mundo como el mercado, fuente de insumos y espacio de acción, tanto para la producción como para la adquisición y comercialización de productos.⁴⁰

El Comercio Internacional ha experimentado grandes modificaciones: el reemplazo del Atlántico Norte por el Pacífico Norte como el área comercial más importante del mundo; el aumento de los flujos comerciales de servicios (finanzas, transportes, seguros, tecnología); la disminución de la participación relativa de las materias primas en el Comercio Internacional; la irrupción de unos pocos países de industrialización reciente como exportadores de manufacturas, y el rápido crecimiento de las transacciones de productos manufacturados y de alta tecnología.

En conclusión, podemos deducir que la Economía Internacional está pasando por un proceso de transición. Entre algunos de los efectos principales de este fenómeno en las variables macroeconómicas se encuentran: Una importante disminución en el crecimiento de la producción y una pronunciada desaceleración en el crecimiento del comercio mundial con sus consiguientes impactos en los niveles de actividad económica al interior de cada país.⁴¹

Las diferencias en los niveles de los volúmenes de producción y de exportaciones entre países industriales y países en desarrollo son sumamente marcadas. Mientras los países industriales producen el 76.2% del Producto Bruto Mundial y participan con el 73.9% del volumen total de exportaciones, el resto del mundo sólo genera alrededor de una cuarta parte de la producción y exportaciones mundiales.⁴² (Ver Cuadro 1.1).

³⁹Loyola, *Op. Cit.* pp. 3-4.

⁴⁰*Ibidem.*

⁴¹*Ibid.*, pp. 8-14.

⁴² En el grupo de países industrializados se incluye a Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, E.U. , Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza, mientras que el grupo de países en desarrollo se compone de todos los demás países, un total de 138.

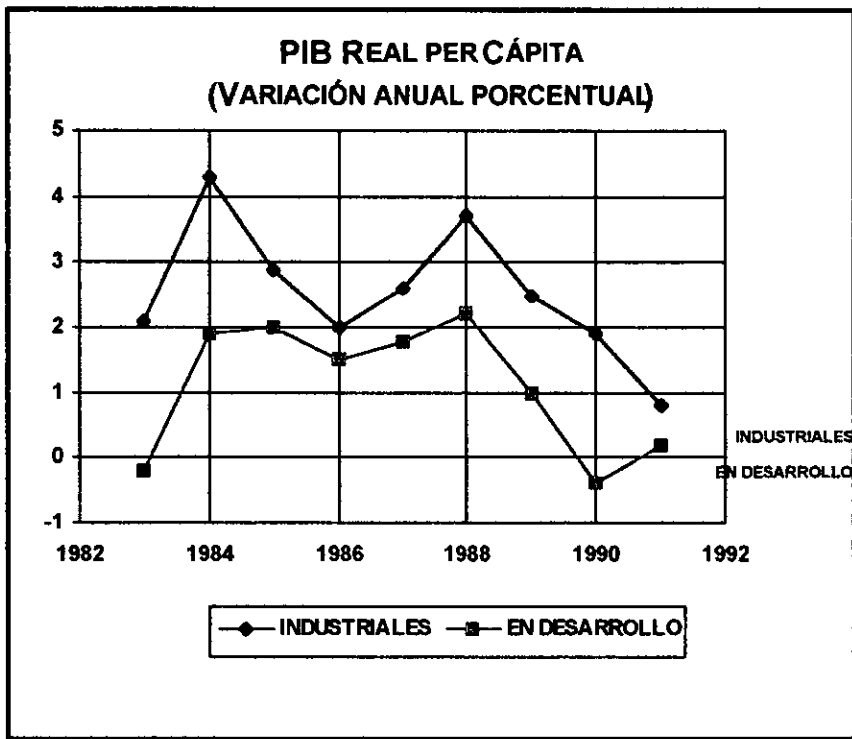
Cuadro 1.1.

Distribución del Producto Mundial por Regiones (Porcentaje)			
Países Industriales		Países en Desarrollo	
Estados Unidos	27.1	África	2.2
Japón	15.3	América	5.7
Alemania	6.6	Asia	7.2
Francia	5.2	Europa	6.0
Reino Unido	4.4	Medio Oriente	2.6
Italia	4.6		
Canadá	2.7		
Otros países industriales	10.6		
TOTAL	76.2		23.8

Fuente: FMI, 1991.

Se ha mostrado una caída en los ritmos de crecimiento, tanto del Producto Interno Bruto, como del Producto Percápita, tanto en los países industriales, como en los países en desarrollo, mostrando en estos últimos incluso un retroceso muy considerable. Generalmente este indicador es tomado como referencia para medir el nivel de vida de la población. (Ver Cuadro 1.2.)

CUADRO 1.2.

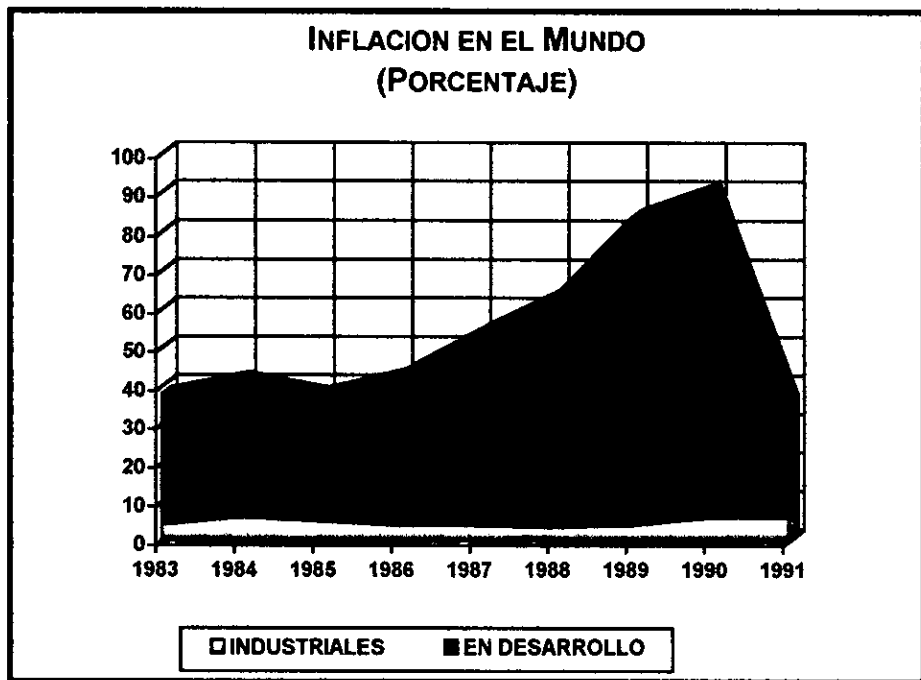


Fuente: Fondo Monetario Internacional, 1991.

Otro aspecto que afecta considerablemente el bienestar, es el aumento de precios internos, es decir, la inflación. Así, en la siguiente gráfica se presenta el comportamiento de este indicador durante el período 1983-1991 al igual que en las gráficas anteriores tanto en los países industrializados como en desarrollo.

En este caso las diferencias son dramáticas, pues mientras los primeros tuvieron un promedio de inflación del 4% en ese período, los segundos sufrieron una tasa de aumento de precios superior al 50%, siendo en 1990 muy superior al 100%. (Ver Cuadro 1.3.)

CUADRO 1.3.



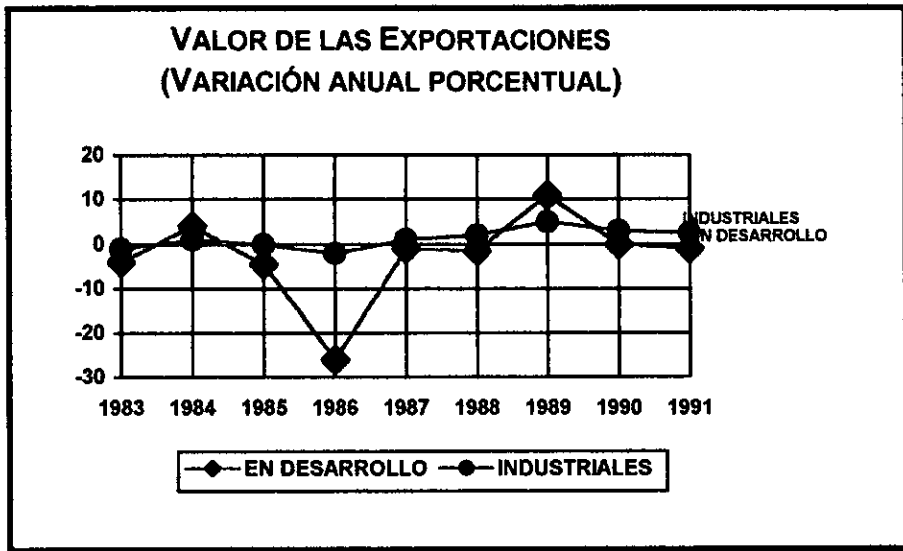
FUENTE: Fondo Monetario Internacional, 1991.

De acuerdo a algunas teorías, económicas, la inflación no es otra cosa que el reflejo de una serie de problemas que subyacen en la estructura económica, lo cual parecería caracterizar la situación de una parte importante de los países en desarrollo.

En lo que respecta al comportamiento de las exportaciones, se muestra cómo han evolucionado durante el período 1983-1991, los países industrializados parecerían haber mantenido su ritmo de crecimiento en las exportaciones, con un ligero aumento, pero en el caso de los países en desarrollo, éstos han presentado retrocesos muy importantes.

En muchos de los casos puede suponerse que esto se debe en gran medida al declive de los precios de las materias primas, que representa uno de los renglones principales de las exportaciones de estos países. (Ver Cuadro 1.4.).

CUADRO 1.4.



FUENTE: Fondo Monetario Internacional, 1991.

Por otra parte la caída de las exportaciones de los países en desarrollo, se caracteriza por el aumento considerable en sus importaciones ya que en el comercio exterior puede estimarse que gran parte del comportamiento en la disminución de las exportaciones, está influenciado por el resurgimiento del proteccionismo por parte de muchos países, lo que obstaculiza un mayor dinamismo en el intercambio comercial.

1.3.- Situación del Sector Industrial ante las tendencias Económico-Mundiales.

La reforma político-económica llevada a cabo en la Unión Soviética, y los sucesos de Europa del Este que dieron lugar a la fractura del bloque socialista, la unificación de Alemania, el proceso de globalización de la economía y sus importantes efectos en el sector industrial en el mundo, han sido producto de la convergencia de complejos fenómenos internos e internacionales.

La Globalización de la economía es una revolución multidisciplinaria que conjuga elementos económicos, sociales y científicos. Asimismo, afecta y modifica los patrones conceptuales existentes y recrea un macrosistema extraordinariamente complejo, basado en los siguientes componentes: la innovación tecnológica, la superación de las fronteras comerciales tradicionales, la interconexión de las redes especulativas del capital financiero, la integración y la colaboración empresarial supranacional, la utilización compartida de instalaciones y estructuras productivas, la integración regional de los mercados, el predominio de las comunicaciones, la consolidación de formas de gobierno democráticas, la creación de nuevas ventajas comparativas, el auge del sector servicios, la importancia del empleo calificado, la internacionalización de la producción y la distribución, entre otros.⁴³

El factor tecnológico aparece, en el centro de las transformaciones mundiales. La tecnología no es la causa del cambio, sino la respuesta al mismo proceso de transformación, por tal razón, la alta competitividad en los mercados mundiales y la necesidad de planificar la producción de nuevos productos intensivos en contenido tecnológico y financiero, han obligado a desarrollar sectores complementarios dirigidos al diseño de sistemas informáticos y de computación.

Por otra parte, bajo las nuevas tendencias de la globalización económica, la conformación de los grandes consorcios supranacionales están regulados por dos fenómenos importantes: por una parte, la integración horizontal con relaciones de interdependencia y por la otra, una mayor interrelación vertical, entre las plantas manufactureras y sus proveedores de partes y componentes.

⁴³Martínez Legorreta, Omar. Industria, Comercio y Estado, algunas experiencias en la Cuenca del Pacífico. Ed. Colegio de México, México, 1991. pp. 401-402.

La Cooperación, las inversiones conjuntas, los consorcios de investigación y varias formas de alianzas estratégicas han sido necesarias para que la industria de una región pueda competir eficazmente con sus mayores rivales de las otras áreas del mundo. El crecimiento futuro de cualquier industria descansa en el mejoramiento de su acceso a una economía continental, e incluso mundial.

Cada vez con más urgencia, y en mayores regiones del orbe, se hace patente la necesidad de establecer formas efectivas de integración regional. Las fuerzas económicas han dictado el sentido y la forma de las transformaciones mundiales. Una economía global y multipolar no sólo resulta inevitable, sino que se ofrece como la alternativa más lógica para hacer frente a los graves problemas del desequilibrio mundial sin recurrir a las soluciones de fuerza.⁴⁴

El proceso de Globalización trae como consecuencia que al aumentar las redes de relaciones entre unidades productivas de diferentes regiones, y por tanto, las interrelaciones entre diferentes economías, se modifica substancialmente la estructura de la economía mundial. Así, podemos observar cambios fundamentales que están dando a la economía internacional una nueva configuración.

El proceso de globalización tiene una serie de implicaciones que lo han hecho posible tales como: la característica fundamental de éste proceso es la base sobre la cual se ha fincado el desarrollo de la economía global actual, que ha estado ligado al aprovechamiento de ventajas comparativas por los diferentes países e industrias, lo cual ha impulsado a redefinir las bases de la competencia a nivel mundial. Anteriormente, las ventajas comparativas que podía tener un país con respecto al resto del mundo estaban vinculadas a la dotación natural de recursos escasos que sirvieran como factores de la producción (materias primas, mano de obra, ubicación geográfica, etc.), actualmente las ventajas que puede tener una nación con respecto a otras son aquellas que deliberadamente se desarrollan para dar fortaleza a ese país.

Las ventajas comparativas permiten a un país promover aquellas actividades en que puede producir con costos relativamente más bajos que el resto del mundo. Sin embargo, como resultado de la aplicación intensiva de las nuevas tecnologías y de los cambios en los sistemas de producción, las determinantes de las ventajas comparativas se han modificado dramáticamente. Ahora se habla de ventajas comparativas "dinámicas", ya que éstas no se consiguen de una manera pasiva y de forma natural, sino que se adquieren y se buscan deliberadamente.⁴⁵

⁴⁴Ibid., pp. 404-408.

⁴⁵Loyola, Op. Cit. p. 6.

Entre las determinantes de las ventajas comparativas actuales, y que afectan a las tradicionales, se tienen la automatización, los sistemas de producción flexible, los nuevos materiales y los nuevos sistemas de comunicación y transportación, que presionan a los países a promover y desarrollar nuevas ventajas comparativas, como: la innovación y el desarrollo tecnológico, la educación y capacitación del recurso humano, etc.⁴⁶

Otra característica peculiar de la globalización, es el tipo de competencia en el plano internacional, el cual ha propiciado una mayor movilidad de los recursos productivos (materiales, financieros, tecnológicos y humanos) trayendo como consecuencia una disminución en el control que se ejerce sobre los mismos. Al competir por esos recursos, se provoca una mayor interdependencia entre las unidades productivas, lo cual tiende a disminuir la dependencia hacia un mercado específico o hacia un proveedor único de recursos. La competitividad de una industria bajo esta perspectiva ya no depende exclusivamente de su posición en el mercado local, sino principalmente en el mercado global.⁴⁷

Es indudable la gran importancia de la innovación tecnológica como impulsora de la globalización, ya que permite introducir cambios significativos en los métodos productivos, base del nuevo tipo de competencia, y de nuevas ventajas comparativas. Este tipo de ventajas, no sólo tienen que ver con la innovación tecnológica, sino también con el uso eficiente de infraestructura y de los factores productivos, el nivel educativo y la capacidad de los recursos humanos, así como el desarrollo de las nuevas vinculaciones empresariales. Como resultado de la revolución tecnológica se han trastocado las relaciones intersectoriales y ha disminuido la importancia relativa de los sectores primario e industrial frente a los servicios.⁴⁸

"El Concepto de Producción Compartida", describe el fenómeno de la globalización, ya que en la actualidad es extraño que todos los componentes de un producto provengan de un sólo país, es decir, las empresas que conforman la planta productiva y la base económica de un Estado tiene la ventaja de proveerse de insumos más allá de sus fronteras nacionales, penetrar los mercados externos y aún más, dividir sus procesos de producción alrededor del mundo.⁴⁹

Los cambios, han transformado de manera radical el funcionamiento de las empresas, que ahora tienen que basar su éxito en una cuidadosa planeación del uso de los recursos tecnológicos y financieros.

⁴⁶Ibidem.

⁴⁷Ibid. p. 7.

⁴⁸Bancomext. Comercio Exterior. Vol. 42, Núm. 12, México, Diciembre 1992. p. 1170.

⁴⁹Loyola, Op. Cit. p.7.

La actual dinámica de la globalización ha venido a modificar de forma fundamental los patrones y las formas de producción y de comercio internacional, por lo que las industrias y empresas deben a su vez desarrollar bases de competencia más sólidas que impulsen un proceso de cambio y modernización a efecto de integrarse y mantenerse en la dinámica actual de la economía en todo el mundo.

El fenómeno de globalización ha impulsado dos grandes tendencias de la economía mundial: la reestructuración industrial y el policentrismo. A fin, de lograr una posición ventajosa en la arena internacional, los procesos de reestructuración industrial se ha constituido en la respuesta que toman los países a fin de efectuar ajustes en sus estructuras económicas y productiva con la finalidad de adaptarse a las nuevas condiciones de la competencia.

La finalidad de los procesos de reestructuración industrial es la de integrar de manera más armónica las diferentes economías nacionales a la economía global. Es decir la mayor participación de los países en la actividad productiva y comercial a nivel mundial está conformando una economía policéntrica, es decir, que en lugar de un sólo centro principal de actividad industrial, comercial, tecnológica y financiera, se están constituyendo diversos polos de desarrollo.

Otra de las tendencias económico-políticas, que han definido el rumbo de las economías de los diversos países es la creación de Bloques Comerciales que han ocupado un lugar imperante en el entorno mundial.

Se ha dado, una intensificación de los procesos de integración económica por bloques de países, debido a su afinidad comercial y cultural. Dichos procesos de integración pretenden lograr un mayor flujo de bienes, servicios y factores de la producción entre esos países. Esta tendencia a la cooperación regional entre grupos de países facilita la coordinación eficiente, ya que busca armonizar sus diferentes instrumentos de política económica, a la vez que les permite una posición más favorable en el proceso de globalización.

Otro de los fenómenos más características del contexto económico internacional es el de las llamadas "Alianzas Estratégicas" y el consecuente desplazamiento de los criterios puramente políticos e ideológicos en la configuración de las alianzas por consideraciones de orden económico.⁵⁰

⁵⁰Concamín, Op. Cit. p. 24.

La creación de mercados comunes ha desempeñado un papel crucial al respecto. Por lo que corresponde al proceso de Apertura Comercial, tiene una incidencia positiva, ya que los consumidores de cualquier país tienen acceso a una variedad mayor de productos, a precios competitivos, y se pueden adquirir insumos baratos, lo que permite reducir sus costos y estar en posibilidades de competir con precios adecuados.⁵¹

La Apertura Comercial, alienta la eficiencia microeconómica al generar una estructura de precios que favorece a los sectores con potencial exportador, ya que deja de promoverse artificialmente, la producción en sectores en los que difícilmente se puede competir con precio y calidad internacional.

Así, podemos afirmar, que la globalización de los mercados es un aspecto primordial para el crecimiento industrial. Los movimientos de capital, trabajo y comercio entre las naciones son, a la vez, complementarios y competitivos. Dirigir la Inversión Extranjera hacia los campos de tecnología y administración puede traer beneficios educacionales, así como la generación de nuevos tipos de empleo.⁵² Mientras tanto, la situación industrial mundial, de acuerdo con un nuevo patrón de división internacional del trabajo, apunta hacia la fabricación de los productos manufacturados en las naciones en desarrollo, ésta es una premisa vital para continuar con el desarrollo tecnológico industrial mundial. Aunque esta transferencia del aparato productivo mundial trae costos y beneficios para todos, se deben de concertar políticas económicas entre los diversos socios (desarrollados y periféricos) para obtener mayores beneficios.

Ahora bien, en su proceso de desarrollo, todos los países pasan por periodos en los cuales es necesario hacer ajustes a su estructura económica e industrial, por tal motivo, la Reversión Industrial, ha sido el mecanismo que han utilizado diversas naciones a lo largo del tiempo, para adaptar su economía a la competencia internacional. Cada uno de los países que han emprendido un proceso de reversión industrial o ajuste estructural, han seguido políticas distintas en su objetivo por transformar a sus industrias.⁵³

La Reversión Industrial no es otra cosa que la adaptación y ajuste de la industria a los cambios tecnológicos a los procesos productivos modernos y a las variaciones en los precios relativos de los insumos. Además, abarca la transformación del entorno político y macroeconómico en que opera la industria, así como el desempeño de las propias empresas a

⁵¹Senado de la República. El Comercio de México con el mundo: ¿Hacia dónde se dirige?, México, 1990. p. 9.

⁵²Concamín, Op. Cit. p. 25.

⁵³IBAFIN 2, La Conversión Industrial en México: Concepto y Requisitos para su éxito. Ed. Diana, México, 1988. p. 10.

través de la introducción de nuevos productos, de la reorganización de la estructura de producción, de la adopción de nuevos procesos y formas de organización y del readiestramiento de la fuerza laboral.⁵⁴

Desde hace mucho tiempo atrás, la industria en todos los países ha tenido que ajustarse continuamente a los avances tecnológicos, y a las características de precios y materias primas. La crisis padecida por las economías occidentales, han derivado en afectaciones graves a la industria en general, debido principalmente, a las abruptas oscilaciones en los precios de las materias primas y el alza en los precios del petróleo, así como la variación de los términos de intercambio entre los países (globalización), consistente en la integración de procesos productivos a nivel internacional y la interdependencia entre los países del mundo.

Estas circunstancias forzaron a todos los países a considerar procesos de reconversión, promoviendo cambios de orden estructural en su economía e industria y a acelerar su adaptación a las nuevas condiciones internacionales. La internacionalización de la competencia actual ha forzado la búsqueda de una más alta productividad nacional tanto en las industrias maduras tradicionales, como en los sectores de alta tecnología.⁵⁵

El gobierno juega un papel importante, ya que es quien crea las condiciones internas para que se lleve a cabo la reconversión industrial, al instrumentar un conjunto de políticas económicas idóneas para procurar una reconversión exitosa.

En términos generales, la reconversión industrial en los países, tiene la finalidad de integrar de manera más armónica sus economías a la economía global. La reconversión de la planta productiva se presenta de manera universal, como una respuesta que toma matices diferentes en cada país, para enfrentar las nuevas condiciones de la economía mundial y lograr una posición favorable en la dinámica global.

Entre las características generales que presentan los procesos de reconversión industrial en diversos países del mundo se encuentran:⁵⁶

a) Su carácter deliberado, ya que no es un proceso que surja de manera natural, sino que es inducido mediante diferentes instrumentos de política, lo cual obliga a un proceso de planificación del mismo.

⁵⁴ ibid., p. 11.

⁵⁵ ibid., p. 16.

b) La necesidad de que sea participativo, debido a que los aspectos que involucra el proceso de reconversión demandan compromiso y participación de los diferentes sectores de la sociedad.

c) Pretende dar una nueva configuración a la estructura productiva, ya que busca reactivar aquellos sectores industriales en crisis a fin de mantener su viabilidad, al mismo tiempo que intenta desarrollar nuevos sectores productivos que fortalezcan su aparato industrial.

d) Busca modernizar los modos de operación de las industrias tanto en sus aspectos técnicos como organizativos, a fin de que eleven su productividad y logren mayores niveles de eficiencia.

Por otra parte, existen algunos componentes importantes que revela el éxito o el fracaso de los procesos de reconversión, dentro de las economías de diversos países y más en particular dentro de sus sectores industriales, encaminadas a las nuevas condiciones internacionales, y que se agrupan en lo siguientes puntos.⁵⁷

a) Claridad de los objetivos y propósitos del proceso de reconversión:

Todos los países con éxito en su reconversión industrial, han coincidido en tener una absoluta transparencia y claridad en los objetivos que se están persiguiendo.

b) Instrumentación de un marco de política macroeconómica consistente:

En la mayoría de los casos exitosos se han creado mecanismos a través de los cuales se facilite la participación de los diversos factores de producción para ajustar las políticas y hacerlas más efectivas. Los casos más representativos los tiene Alemania, España, y Japón, donde la conjunción de la claridad en los objetivos y el consenso social respecto a ellos se convirtió en el elemento crucial del éxito.

c) Políticas Generales como instrumento principal de política económica:

Un denominador común para los países cuyo proceso de ajuste ha sido un éxito es la instrumentación de un paquete de políticas congruentes y adecuadas al propósito que estaban persiguiendo. En este sentido, la concertación de una serie de políticas fiscales, monetarias, cambiarias, comerciales y de inversión pública, es un factor presente en todos los casos analizados. Además, el "paquete" de políticas se mantuvo en vigor por un periodo largo de tal forma que se logró la credibilidad permanente en el programa.

⁵⁶Loyola, Op. Cit. p.7.

⁵⁷IBAFIN 2, La Conversión Industrial. Op. Cit. p. 18.

d) Promoción activa del cambio tecnológico e industrial mediante el uso adecuado de la política fiscal.

Un elemento muy prominente fue que, además de la necesidad de coordinar y hacer consistentes las diversas medidas de política económica, las dos medidas más inmediatas y directas para lograr la transformación de la planta industrial son la fiscal y la comercial. Estos dos instrumentos de política económica son determinantes para que se realicen nuevas inversiones, se acelere el cambio tecnológico, se desarrollen nuevas áreas industriales en las llamadas "nuevas tecnologías" y se transfieran recursos liberados de industrias maduras y con ajustes tecnológicos que permitan su productividad.

e) Fomento al mercado doméstico de capitales y a la creatividad empresarial:

Todo proceso de ajuste industrial requiere de inversiones cuantiosas en tecnología, capacitación de personal y nuevas financiaciones. El gasto de la transformación constituye un factor crítico de éxito. Por ello, el desarrollo de activos y dinámicos mercados de capitales, con acceso amplio para los ahorradores y para inversionistas potenciales, constituyó una de las palancas más importantes del proceso de conversión industrial, como sucedió particularmente en Corea.

Conforme a lo anterior, se deduce que las globalizaciones un fenómeno que esta compuesto por dos elementos fundamentales: el mercado global y la producción global, lo cual representa atractivas ventajas para las industrias de diferentes países que busquen aprovecharlas a fin de mejorar sus niveles de competitividad y para lo cual, deben a su vez desarrollar bases de competencia más sólidas que impulsen un proceso de cambio y modernización a efecto de integrarse y mantenerse en la dinámica actual de la economía global.⁵⁸

⁵⁸ Loyola, Op. Cit. p. 8.

1.4.- La Política Industrial en los Países Desarrollados.

Para poder analizar la Política Industrial en los países desarrollados (principalmente miembros de la OCDE), partimos de la premisa, de que todos los países que han desarrollado una planta industrial han contado con algún tipo de Política Industrial. Algunos países desarrollados, han elaborado estrategias explícitas de promoción industrial en tanto que otros se han limitado a la formulación de políticas generales e indirectas, tales como la política fiscal e impositiva para estimular la inversión productiva.

La Política Industrial de cada sociedad ó país no son iguales. Cada país posee un estilo de desarrollo nacional (no sólo industrial) particular, el cual no es inmutable sino que varía según las condiciones históricas políticas, sociales, ideológico-culturales y de grado de adelanto que lo enmarcan.

En el ámbito de la Política Industrial no existen recetas.⁵⁹ Distintos países han ensayado caminos diferentes en aras del desarrollo industrial. En algunos casos, procedimientos y medidas similares aplicados a dos países distintos han provocado resultados contrarios: uno logra una Política Industrial exitosa que le permite aumentar su productividad, mejorar sus técnicas de producción y mantener la competitividad en el entorno internacional, mientras que el otro fracasa sin razón aparente.

Esta situación repetida en múltiples ocasiones hace pensar en el peligro de trasplantar sin más la Política Industrial de un país a otro, sin tomar en consideración las condiciones internas, ni su desarrollo histórico propio. El conocimiento de las políticas industriales de las distintas naciones, enmarcadas en su particular contexto, resulta fundamental para cuestionar de qué forma y en qué medida algunos elementos de dichas políticas pueden ser aplicados a otros países.⁶⁰

Para evaluar la evolución de la Política Industrial en los países de la OCDE y señalar los aspectos sobresalientes de su dirección actual, se necesita que se centre en las medidas de política reales diseñadas y puestas en práctica en esos países y que tengan relación directa con la asignación de recursos y las condiciones de competitividad del sector industrial.⁶¹

La naturaleza de la participación de los países de la OCDE en los aspectos determinantes del desempeño de las empresas y en el funcionamiento de los mercados de productos y factores

⁵⁹IBAFIN I, Hacia una nueva..., Op. Cit. p. 59.

⁶⁰Ibidem.

ha evolucionado durante los dos últimos decenios. Podemos afirmar que esa evolución se caracteriza por los rasgos siguientes:

La evaluación crítica de las costosas y, en su gran mayoría ineficaces políticas de apoyo destinadas a proteger sectores endebles o a "seleccionar ganadores" implantadas como secuela del choque petrolero de 1973 durante los primeros años del decenio de 1980, ha llevado progresivamente a los países de la OCDE a converger en torno de un conjunto de principios acordados en común: ahora, la cuestión de mayor importancia es el fortalecimiento de la competitividad dinámica de las economías nacionales; se tiene una percepción más precisa de la naturaleza de las fallas e imperfecciones del mercado que pueden justificar la intervención de los gobiernos; se hace hincapié en las medidas que mejoran la competitividad y la eficacia de los mercados de productos y factores, con lo cual se aumenta la flexibilidad de la reasignación de capitales y mano de obra en todos los sectores en un contexto de rápido cambio estructural.

La comprensión, hacia mediados de los años 1980, de que la integración mundial de las actividades económicas alteró los factores que determinan la competitividad internacional de las economías nacionales, dando mayor importancia a aquellos relacionados con la base tecnológica de la economía, que abarcan la dotación de infraestructura y las condiciones favorables al desarrollo, la absorción y la difusión eficaces de las tecnologías a todo lo largo de la estructura industrial.

La Política Industrial de los países de la OCDE se encuentra en una encrucijada. Actualmente más orientada que en el pasado hacia medidas que pretenden corregir o mejorar los mercados, enfrenta nuevos desafíos planteados por el proceso de integración mundial de la economía. El impulso hacia políticas de competitividad de base más amplia que engloban las políticas tecnológica, comercial, industrial y de inversión extranjera debe ser definido en un entorno internacional que reduce el margen de maniobra de quienes las elaboran, de facto, debido a la importancia de las actividades transnacionales y de jure, debido a los acuerdos multilaterales que limitan la capacidad de los gobiernos para poner en práctica políticas de apoyo considerados como perjudiciales para la competencia internacional.⁶²

⁶¹Clavijo, Op. Cit. p. 194.

⁶²Ibid., p. 196.

Participación del Gobierno en el diseño de la Política Industrial de los países de la OCDE:

Existen en la actualidad tres tipos de razones fundamentales que explican por qué los gobiernos podrían intervenir en los mercados de su país. La primera es por alcanzar metas independientes del uso eficaz de los recursos y que se puedan justificar desde el punto de vista social o político. Las políticas encaminadas a fomentar el ajuste y la competitividad industriales pueden tener costos sociales y aumentar las disparidades regionales o de ingresos que los gobiernos podrían aliviar.

"El hecho de que los gobiernos de países de la OCDE, hayan comprendido que el imperativo cada vez más fuerte para los países de ser competitivos en los mercados mundiales y de mantener los estándares de vida de sus poblaciones exige que una proporción cada vez mayor de sus recursos se destine a actividades que mejoren la competitividad es lo que los está obligando a reevaluar algunos de sus programas de gastos y los medios para financiarlos".⁶³

La segunda razón fundamental, tiene que ver con las condiciones estructurales que se estiman necesarias para el funcionamiento eficiente de los mercados competitivos. Es así que realmente los gobiernos están imponiendo medidas para proteger los derechos de propiedad, hacer más disputables los mercados y reducir las barreras al acceso de compañías nacionales que enfrentan altos costos de ingreso en sectores en los que los competidores extranjeros disfrutan de utilidades casi monopólicas. Los gobiernos han optado por hacer menos rígido algunos aspectos de sus políticas antimonopolio con el fin de permitir que las empresas celebren alianzas estratégicas, limitando así los aspectos reguladores de esas políticas a la protección contra los abusos de poder comercial.

La tercera razón de la intervención gubernamental es el proceso de distribución de los recursos que atañe al concepto más tradicional de los fracasos de mercado y a las naciones de externalidades, asimetrías de información, horizonte temporal de las decisiones de inversión y dotación de infraestructura.

Con objeto de ejemplificar de manera más precisa la participación de los gobiernos de los países de la OCDE, en las políticas de apoyo, a continuación enlistamos las siguientes justificaciones:

⁶³Ibid., p. 197.

En el ámbito de tecnología e investigación y desarrollo, el apoyo del gobierno, se da, en que si se dejan al arbitrio del Sector Privado, las decisiones tomadas en materia de inversión en tecnología e investigación no serán las óptimas debido a la existencia de externalidades positivas y negativas, a la indivisibilidad de las inversiones y a la magnitud de los riesgos que sería necesario correr.

En el campo de la capacitación, mientras que el aumento del grado general de conocimientos es beneficioso para la sociedad, la instrucción que ofrecen por cuenta propia las empresas a menudo resulta inadecuada.

En los países pertenecientes a la OCDE, una parte importante de la creación de empleos se debe a las pequeñas y medianas empresas, sin embargo, su desarrollo se ve obstaculizado por imperfecciones de los mercados, de mano de obra y de capital, así como por asimetrías de la información.

En muchos países, se ha recurrido a una combinación de incentivos fiscales, subsidios a las tasas de interés y garantías gubernamentales con la doble intención de aumentar el flujo de inversiones hacia el sector productivo y/o extender el horizonte temporal de las decisiones de inversión.⁶⁴

Si bien es cierto, la participación del gobierno de cada país, ha sido en términos generales, en actuar como regulador y generador de las condiciones necesarias para enfrentar los retos de la competitividad internacional de su planta industrial, que no ha estado debidamente preparada para hacer frente a las nuevas modalidades que el entorno económico internacional reclama.

No obstante que existen diferencias significativas entre los países con respecto al énfasis, modalidades de intervención o esquemas de financiamiento para encauzar la ayuda a la industria, las políticas de apoyo industrial establecidas en la mayoría de los países de la OCDE en el decenio que siguió el choque petrolero de 1973 ofrecen varias características comunes.⁶⁵

Esas características reflejan la percepción común de que era necesario que los gobiernos intervinieran en las estructuras de costos de industrias o empresas específicas a fin de abordar los problemas estructurales que enfrentaba la industria en un período caracterizado por la inestabilidad macroeconómica, un crecimiento más lento, precios relativos en evolución y crecientes estructuras competitivas.

⁶⁴Ibid., p. 201.

⁶⁵Ibid., p. 210.

"Por ejemplo: En Suecia, los subsidios gubernamentales otorgados a industrias y compañías específicas ascendió al 1.5% del PIB. En Alemania, la ayuda a la construcción de barcos y la siderurgia como participación de la totalidad del apoyo federal a la industria aumentó del 23% en 1977 al 50% en 1983. En Francia, las mismas dos industrias más la de productos textiles recibían en 1983 más del 30% de todo el apoyo brindado a la industria. En el Reino Unido, las industrias del acero, la construcción de barcos y la minería recibían en 1982-1983 más de la cuarta parte del total de la ayuda a la industria, en comparación con únicamente el 7.5% de seis años antes. El método de apoyo industrial de E.U. no fue el de los subsidios directos, sino más bien el consistente en medidas de protección comercial puestas en práctica mediante cuotas, precios de referencia y aranceles compensatorios y contra el dumping. En cuanto a Japón, es el único país en el que la ayuda financiera o la protección comercial a las industrias y sectores débiles continúa siendo insignificante".⁶⁶

En los países de la OCDE en conjunto, los esfuerzos relacionados con la investigación y desarrollo aumentaron después de 1973. La participación de los gobiernos en el financiamiento de la investigación y desarrollo hecha por las empresas de negocios se estabilizó e incluso disminuyó en casi todos los países, los recursos políticos tendieron a concentrarse más en sectores de tecnología avanzada como el aeroespacial, electrónica, etc.

En términos generales, la intervención gubernamental en la industria resultó más bien negativa. El incremento de los subsidios repercutió en una carga más pesada para las finanzas públicas y fue el origen de una asignación poco afortunada de los recursos.

Por otra parte, para complementar el análisis de la Política Industrial, debemos de tocar la esencia de la Política, que son los Instrumentos aplicados en cada uno de los países miembros de la OCDE, con objeto de conocer los elementos que conllevaron a los éxitos o fracasos obtenidos a lo largo del periodo de ajuste estructural (1973, aprox.), antes de emprender el despegue industrial hacia modelos productivos más modernos y eficientes. **(Ver Anexo 1):**

"Los instrumentos de Política Industrial no sólo varían de un país a otro, sino que se adaptan al contexto interno y externo vigente en cada momento"⁶⁷. Es decir en cada país el éxito o el fracaso de su política industrial depende directamente de la claridad que se tenga para implementar los mecanismos gubernamentales o privados que permitan alcanzar el desarrollo industrial tan esperado. Los instrumentos que lleguen a ser adoptados deben de estar acorde con

⁶⁶Ibid., p. 212.

⁶⁷IBAFIN I, Op. Cit. p. 68.

los requerimientos del marco de su política macroeconómica en particular y con las realidades de la economía internacional en ese momento.

Existe una convergencia en los principios de la Política Industrial aplicada recientemente en medidas que no interfieren con los mecanismos de mercado, y que además no generan distorsiones en la asignación de los recursos productivos. Dichas medidas aplicadas en distintos países se dividen en dos grupos. El primero busca corregir las fallas del mercado, tales como los instrumentos para contrarrestar los desincentivos a las actividades de investigación y desarrollo, la protección del medio ambiente, los factores externos de capacitación, la corrección de asimetrías en la información, la existencia de estructuras monopólicas y la protección de los derechos de propiedad. El segundo pretende la promoción de la industria en general, al facilitar la disponibilidad de insumos, incluye concesiones fiscales a la inversión, apoyos a la investigación y desarrollo, a la capacitación de los trabajadores, mejoras en la infraestructura y generación de servicios de consultoría.⁶⁸

De todo lo anterior, se desprende un análisis de los principales instrumentos de apoyo a la industria utilizados por 22 países miembros de la OCDE, y destacan los siguientes:⁶⁹

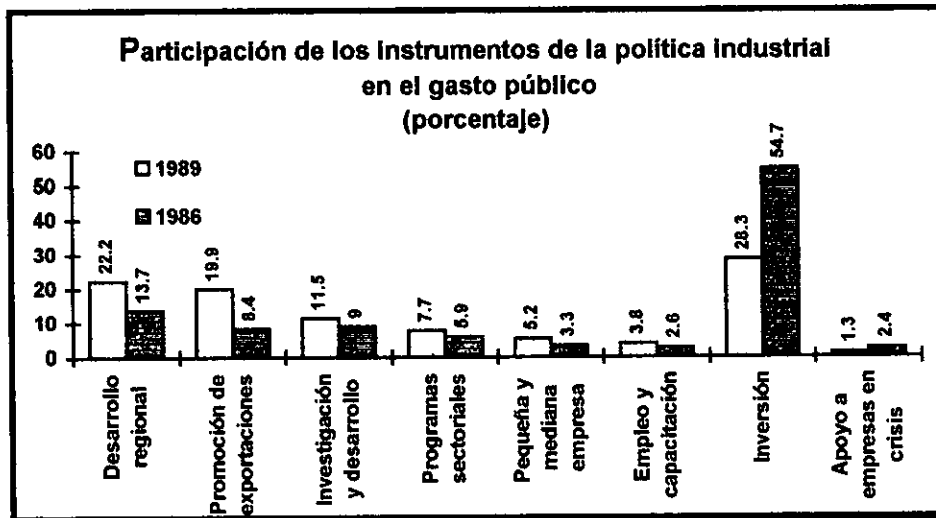
- Fomento a la competitividad en sectores específicos.
- Atención a empresas en crisis.
- Fortalecimiento de los gastos en investigación y desarrollo.
- Apoyo a la inversión en general, mediante la disminución del costo del capital.
- Promoción regional en áreas con problemas de ajuste o dificultades de acceso geográfico.
- Apoyo a las medianas y pequeñas empresas.
- Promoción de las exportaciones y de la inversión extranjera.

⁶⁸Sánchez Ugarte, Op. Cit. p. 185.

⁶⁹Ibidem.

Aunado a los instrumentos anteriormente descritos, los gobiernos administran directa y centralmente 71.3% de todas las medidas instrumentales de Política Industrial. Las autoridades regionales y locales el 10%, 5.2% las instituciones centrales y regionales, y 12.4% se encuentran coordinados por instituciones interrelacionadas.¹ (Ver Cuadro 1.5).

CUADRO 1.5



Fuente: Informe Anual de la Política Industrial en los países miembros de la OCDE, 1992.

De acuerdo con la tabla, la participación de estos programas en el costo gubernamental observó un decremento de este en algunos sectores, demostrando una baja considerable en la utilización de políticas con propósitos de carácter general, así como un incremento en el gasto público, la investigación y el desarrollo aunado a las medidas relacionadas con la promoción de las exportaciones.

Algunos de los casos específicos de la aplicación de instrumentos de Política Industrial son:

¹Sánchez Ugarte, *Op. Cit.* p. 186.

En los primeros años de la posguerra los instrumentos con los que contaba Japón eran el control de cambios y una intervención directa en la actividad industrial. En la actualidad el papel del MITI¹ ha sido fundamental en la formulación y ejecución de la Política Industrial. El gobierno apoya el plan otorgado, beneficios fiscales y préstamos gubernamentales, así como de otras instituciones financieras. Se pone énfasis en el desarrollo de un sector industrial de alta tecnología, compuesto de industrias con alto valor agregado. Algunos de los instrumentos empleados incluyen: fondos del sector bancario para coadyuvar al crecimiento industrial y al comercio exterior, reglamentos para la inversión extranjera y la liberalización de la legislación antimonopólica.

En la medida en que los objetivos se enfocan a la productividad y al mejoramiento de la calidad en los productos, los instrumentos tienden a englobarse en programas conjuntos de la industria y el gobierno, con el propósito de fomentar la investigación y el desarrollo de tecnología.⁷¹

En el caso de Corea, los instrumentos utilizados durante los años cincuenta y sesenta se enfocan preferentemente a la promoción de exportaciones. Se fomenta la creación de dos grandes grupos industriales con gran diversidad de actividades.

Dos instrumentos de desarrollo de las exportaciones siguen funcionando: las exenciones arancelarias para los exportadores directos, y otras para exportadores indirectos.

Para Brasil, resalta el sistema de incentivos para la exportación de manufacturas. La reforma fiscal de 1965, sustituye el impuesto en cascada por un impuesto al valor agregado, permitiendo así una exención efectiva de impuestos indirectos en exportaciones. Se pone en práctica varios mecanismos para financiar exportaciones. El desarrollo científico y tecnológico se ha convertido en un objetivo específico de la Política Industrial Brasileña. En el ámbito de la electrónica el gobierno impuso una política muy agresiva de sustitución de importaciones, lo cual excluye a empresas extranjeras y tiene por objetivo el desarrollo de la industria de la computación de una manera autónoma.

Estados Unidos, resalta por no tener una política explícita en este campo. Aún así, pone en práctica un conjunto de instrumentos relacionados a la industria, concretamente; la ley fiscal,

¹ MITI.- Ministerio de Comercio e Industria del Japón.

⁷¹ IBAFIN I, Op. Cit. p. 69.

subsidios, crédito preferencial a la exportación de productos (Made in U.S.A.). La Ley de Monopolios ha provocado la reestructuración de múltiples sectores industriales.⁷²

Los instrumentos utilizados en la Política Industrial Francesa a principios de la década de los 80's, responde al proyecto del régimen socialista en el poder. La palanca más notoria empleada por el gobierno para echar a andar la Política Industrial fue la nacionalización. (Nacionalización de la Banca, principalmente).⁷³

Es así como podemos argumentar que hasta este momento, podemos deducir que las lecciones extraídas de las prácticas del pasado en el campo de la Política Industrial han influido en la dirección actual de la Política en muchos países incluyendo a los más industrializados y que forman parte de la OCDE, (Organismo de Cooperación y Desarrollo Económico). sin olvidar que cada Política depende de las peculiaridades institucionales que caracterizan a cada uno de esos países, así mismo depende también, de los cambios experimentados por la evolución de la economía internacional, en particular la creciente integración mundial de los mercados.

La Política Industrial de los países desarrollados se ha alejado gradualmente de las concepciones y prácticas predominantes en los decenios pasados. El acceso a la integración mundial y la cada vez mayor importancia de la tecnología como factor del crecimiento y la competitividad han dado un nuevo impulso, sobre todo en los grandes países, a las políticas de apoyo concebidas para fomentar las llamadas industrias y tecnologías nuevas o "estratégicas".⁷⁴

En los países de la OCDE ha habido desde mediados del decenio de 1980 una tendencia general a reformar los sistemas impositivos, a los cuales se ha hecho depender menos de las decisiones de inversión; así, se redujeron las tasas tributarias de los negocios, se amplió la base gravable y se redujeron considerablemente o se eliminaron muchas concesiones fiscales que tenían un efecto distorsionante en los mercados de factores y productos.⁷⁵ Casi todos los gobiernos de esos países (OCDE) pusieron en práctica la desregulación y la privatización en gran escala, mientras que aquellos que todavía conservaban sistemas de control de precios los desmantelaban, así mismo, con el fin de posibilitar el surgimiento de patrones de asignación de capital más eficaces en los planos nacional e internacional, liberalizaron los mercados financieros y eliminaron los controles cambiarios.

⁷²Ibid., p. 71.

⁷³Ibid., p. 72.

⁷⁴Clavijo, Op. Cit. pp. 218-219.

⁷⁵Ibid., p. 222.

Actualmente, es posible distinguir dos tendencias importantes en las políticas industriales de los países de la OCDE. La primera tendencia abarca las políticas de mejoramiento del mercado, esto es, destinadas a mejorar las condiciones estructurales de competitividad permitiendo que los mercados funcionen de manera más eficiente y a corregir las imperfecciones de los mercados sin distorsionar la competencia.

La segunda tendencia comprende políticas cuya razón fundamental tiene su origen en la percepción de ineficiencias de los mercados internacionales asociadas con la competencia oligopólica, los crecientes rendimientos en función de la escala y los factores que predominan en particular en las industrias de alta tecnología, como son la aeroespacial, la de semiconductores, la de nuevos materiales y la de biotecnología.⁷⁶

Aunado a lo anterior, algunas de las características más sobresalientes de las actuales políticas industriales que se han instrumentado en países desarrollados, presentan los siguientes rasgos:⁷⁷

a) Promoción de Inversiones.- La mayoría de los países reestructuró su apoyo a las inversiones con el propósito de otorgar menores incentivos directos a la inversión física en plantas y equipos o, por lo menos, de que dichos incentivos fueran menos discriminantes con respecto a diversos sectores. La ayuda para la inversión física, es una de las partes más substanciales del total del apoyo a la industria en las regiones de la OCDE.

Este tipo de esquema fue puesto en práctica para: Australia en 1992, en una ley que permite una depreciación más acelerada de la planta y el equipo, así como una nueva deducción equivalente al 10% de estimular las inversiones en gran escala.

E.U., Canadá, Francia, Bélgica, etc., fueron algunos países, que suministraron capital propio en pequeñas y medianas empresas, sobre todo mediante concesiones fiscales a los fondos de capital de riesgo.

b) Apoyo Sectorial.- En casi todos los países de la OCDE, el apoyo sectorial fue por lo general el componente más importante de la Política Industrial durante 1970-1980.

⁷⁶Ibid., p. 224.

⁷⁷Ibidem.

En varios países que redujeron rápidamente las medidas proteccionistas, se ha otorgado apoyo temporal a los sectores más perjudicados por la competencia extranjera; apoyo que muchas veces estuvo sujeto a la realización de programas de reestructuración.

Las industrias maduras o en decadencia (textil, calzado, ropa, acero, construcción de barcos) que recibían todos los apoyos, han sido sustituidos por las industrias nuevas o de tecnología avanzada (aerospacial, electrónica o tecnologías genéricas), pues se considera que su desarrollo y difusión mejoran la competitividad internacional del sistema productivo.

Así pues tenemos el sustancial apoyo otorgado por Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos y Noruega, a sus industrias de construcción naval, por medio de esquemas de financiamiento que incluyen las ayudas de inversión y el subsidio a las tasas de interés; también en Japón se ayuda a esa industria aunque de manera mas indirecta, mediante subsidios a los créditos y garantías de préstamos que otorgan a los navieros para la adquisición de barcos construidos en Japón.

El apoyo sectorial de España, Grecia y Portugal, sigue siendo un elemento importante de su Política Industrial, además de la puesta en práctica de varios programas de reestructuración (textil y vestido) cuyos objetivos declarados son la modernización, de la capacidad productiva mediante incentivos a las inversiones en tecnología y capacitación y ayuda para la innovación de productos, en el caso de Grecia y Portugal, una gran parte de la ayuda proviene de los fondos de la Unión Europea.

El Apoyo brindado por la Unión Europea y E.U. para la investigación y desarrollo de la industria automovilística, consiste en subvenciones y toda clase de incentivos ya sea fiscales, productivos, capacitación, financiamiento directo, etc.

c) Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas.- Los países desarrollados, han reconocido cada vez más que un sector dinámico de pequeñas y medianas empresas contribuye de manera significativa a la competitividad internacional del sector manufacturero.

Todos los países desarrollados, han estructurado una amplia gama de medidas tendientes a apoyar a las pequeñas y medianas empresas y a menudo han creado organismos que pongan en práctica esas medidas. Las medidas a la pequeña y mediana empresa están enmarcadas en: acceso a fuentes de financiamiento, acceso a fuentes de tecnología y al desarrollo de innovaciones, subsidio para aumentar la productividad y las oportunidades de mercado, y fomento de asociacionismo entre dichas empresas.

Por ejemplo.- en Canadá, Francia, Grecia, Dinamarca, Finlandia, Suecia, E.U., España y Portugal, se adoptaron varias iniciativas para mejorar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los fondos de capital de riesgo o reducir el costo del crédito para inversiones en proyectos innovadores y otorgaron diversos estímulos traducidos en concesiones fiscales.

Francia, otorga subsidios hasta por 50% de costos de nuevas tecnologías para proyectos innovadores; esas subvenciones son reembolsables en caso de que se tenga éxito y pueden ser complementadas con ayuda financiera para servicios de consultoría.

En Alemania, los costos salariales de investigaciones contratados por pequeñas y medianas empresas corren parcialmente a cargo de los fondos públicos; en ese país, al igual que Francia, los programas de investigación orientados hacia proyectos específicos y contratados con instituciones de investigación especializadas, públicas o privadas, reciben subsidios que pueden llegar hasta el 50% del costo de los contratos.

El suministro de servicios empresariales en las áreas de mejoras administrativas, organización de la producción, mercadotecnia e introducción de nuevas tecnologías, recibe apoyo en todos los países de la OCDE.

En Reino Unido, E.U., España y Japón, se proporcionan incentivos específicos tendientes a promover las alianzas nacionales entre empresas pequeñas y medianas, y/o los nexos tecnológicos entre las grandes empresas y las de menor tamaño.

d)Apoyo a la investigación y desarrollo y a la tecnología.- El factor determinante del crecimiento económico y de la competitividad internacional es el desarrollo tecnológico basado en las actividades de investigación y desarrollo, reflejado en el aumento de la productividad de cada una de las plantas industriales y en nuevos productos en el mercado.

Los gobiernos de los países de la OCDE, junto con el sector privado, están prestando una atención cada vez mayor a la creación, adquisición, y difusión de recursos tecnológicos. (Ver Cuadro 1.6 y 1.7).

Cuadro 1.6

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL POR PAÍS EN EL GASTO TOTAL HECHO POR LAS EMPRESAS DE NEGOCIOS DE LA OCDE EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO		
	1985	1991
Total OCDE	100.0	100.0
Estados Unidos	51.0	45.0
Japón	16.3	21.0
CEE (12)	26.8	28.3
Alemania	9.9	10.1
Francia	5.7	6.3
Reino Unido	5.7	5.2
Italia	2.6	3.1
Canadá	1.7	1.7
Suecia	1.3	0.9
España	0.6	1.0
Australia	0.5	0.6
Otros países	4.7	5.1

Fuente: OCDE, base de datos Stan / Anberd, EAS División.

En realidad los programas de apoyo a la investigación y desarrollo y a la tecnología han venido ganando terreno en los países de la OCDE y su participación relativa del apoyo total ha crecido de manera significativa. Estos apoyos han sido dirigidos a proyectos de investigación y desarrollo básicos o aplicados en tecnología de punta, poniendo un énfasis especial en los programas de difusión de los mismos.

Cuadro 1.7.

GRADOS DE INTENSIDAD DE LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EN EL SECTOR MANUFACTURERO DE PAISES SELECCIONADOS DE LA OCDE				
Grado de intensidad de la investigación y desarrollo				
<u>País</u>	<u>1973</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>
Japón	1.0	2.0	2.6	2.6
Alemania	1.3	2.1	2.3	2.1
Francia	1.5	2.0	2.4	2.5
Reino Unido	1.4	1.9	2.1	2.0
Italia	0.5	0.8	1.0	-
Canadá	0.8	1.0	1.1	-
Suecia	1.5	2.7	3.1	3.4
Australia	0.6	0.6	0.7	-

Fuente: OCDE, base de datos Stan / Anberd, EAS División.

Como vemos, E.U. es todavía por un amplio margen, el país con la mayor participación porcentual del gasto de la OCDE en investigación y desarrollo de carácter industrial, lo cual implica su liderazgo en el mercado global, tratándose específicamente del campo manufacturero, donde ha desarrollado grandes industrias en el ramo de la electrónica, automotriz, aeroespacial, equipo de comunicación y en el sector farmacéutico. Japón es el país cuya participación ha registrado el mayor aumento en el curso de los últimos dos decenios, mientras que la Unión Europea, se ha mantenido relativamente estable, aunque con modificaciones significativas en varios países.

Francia y E.U., han mostrado una distribución muy asimétrica de la intensidad de la investigación y desarrollo sectorial que favorece a los sectores de alta tecnología, dicha distribución es mucho más equilibrada en países como Japón y Alemania.

Las políticas gubernamentales de apoyo en todos los países de la OCDE, a la investigación y desarrollo y a la tecnología del sector industrial son muy variadas e incluyen las adquisiciones públicas, los contratos de investigación, varios tipos de incentivos fiscales para la inversión en investigación y desarrollo, los incentivos a la innovación y la difusión de tecnología.

e)La Reforma de la Reglamentación y la Política de Competencia.- La privatización, la política de competencia y la reforma de la reglamentación son áreas de políticas relacionadas con la industria en las que los países de la OCDE han logrado un proceso considerable durante los últimos 10 años.

Tanto E.U. como los países de la Unión Europea, que promulgó su legislación sobre la competencia en 1990, adoptaron ese enfoque doble y, en la mayoría de los países de la OCDE, los regímenes de competencia nacional evolucionaron de manera parecida.

f)Comercio e Inversiones Internacionales.- Las inversiones de los países de la OCDE (en los años 80's) en el exterior, se redujeron marcadamente en 1990. Sólo el comercio de la OCDE, que había aumentado de manera continua hasta 1988, se redujo sensiblemente teniendo una recuperación de nueva cuenta hasta después de 1992.

Las políticas de los gobiernos relativas al comercio y las inversiones extranjeras han evolucionado para dar cabida a los rápidos cambios de la producción y el comercio internacional. Los países desarrollados, han reconocido que las empresas extranjeras que hacen inversiones en las economías nacionales, complementan la formación de capital local, estimula la competencia, transfieren tecnología y conocimientos, contribuyen a la creación de empleos y al desempeño de las exportaciones.

Ahora bien, han sido muchos y muy variados los factores por los que algunos países desarrollados han alcanzado un gran éxito al implementar una Política Industrial, es así que, un aspecto central de la crisis por la que el mundo comenzó a atravesar al principio de los años setenta es que los países que buscaron antes la salida de su propia crisis, por regla general, escogieron el camino de la definición de una Política Industrial. En especial de 1980 a la fecha, hay un conjunto de ejemplos exitosos de políticas de industrialización que están resolviendo dos de los problemas centrales de la crisis: la estabilidad y la inserción en una economía muy competitiva.

A grandes rasgos se puede diferenciar tres estrategias principales adoptadas por los países desarrollados para encarar los retos del cambio estructural en la economía mundial. En primer lugar, está el caso de países como Alemania y Japón quienes iniciaron el proceso de transformación industrial a escala global, no se abocaron a la implantación de una Política Industrial específicamente orientada al ajuste, sino que se limitaron a continuar una política

previamente diseñada, que les había permitido cambiar su peso específico en los mercados del orbe.⁷⁸

En segundo lugar, destacan aquellos países que abordaron el ajuste mediante una política consistente en programas específicos; Francia y España son los mejores ejemplos al respecto.

E.U. e Inglaterra, fueron países que no elaboraron una Política Industrial Integral, sino que optaron por el establecimiento de políticas concretas y coyunturales cuya coordinación se dejó a cargo de las fuerzas del mercado.

Independientemente de sus diferencias concretas, los países que más exitosamente han enfrentado o continuado con los procesos de implantación de una Política Industrial, han adoptado un conjunto de principios políticos básicos para la elaboración de esa política de ajuste o cambio estructural.

Conviene destacar la transparencia en la formulación de objetivos para el propio proceso de cambio estructural, la cual se complementa con la participación concertada de los sectores involucrados. Se ha procurado la apertura de canales de comunicación entre los sectores público y privado, que permite el flujo oportuno de información clara a propósito de todas aquellas acciones específicas al proceso de ajuste.⁷⁹

En términos de la estrategia económica genérica que subyace en las distintas experiencias exitosas de Política Industrial, ante todo sobresale la búsqueda de una posición competitiva en el mercado internacional como principio básico orientador de la reestructuración de la industria.

Elementos como la Apertura Comercial, el Neoproteccionismo, el combate a las Prácticas Desleales de Comercio entre otras, han sido factor útil en la conducción del proceso de Política Industrial, en diversas ramas específicas y en el mejoramiento de las condiciones de competitividad de los productos tomando en cuenta que el conocimiento técnico-científico constituye el principal factor de la producción.⁸⁰

Dentro de este marco, la función primordial del estado ha consistido en hacer las veces de un "facilitador" de las condiciones internas más propicias para el desarrollo industrial. Ello ha sido posible mediante la adecuación de la estrategia de política económica y de la naturaleza de su participación en la actividad productiva. Así, se ha procurado el saneamiento productivo y

⁷⁸Concamín, *Op. Cit.* p. 7.

⁷⁹*Ibidem.*

financiero de las empresas públicas (medida que incluye; incluso, la colocación de acciones en los mercados accionarios) y, cuando esto no es posible, se ha procedido a su liquidación.

La instrumentación de una política macroeconómica congruente con las necesidades del desarrollo industrial también ha sido decisiva. A este respecto, es interesante hacer notar la manera en que las políticas monetaria, fiscal, comercial y de inversión pública han sido adoptadas.

Otro aspecto que conviene considerar es el referente al apoyo a la pequeña y mediana empresa, con objeto de facilitar la absorción de la mano de obra desplazada por los procesos de reestructuración industrial (Francia y España).⁸¹

Por otra parte, la Política Industrial aplicada en la mayoría de las naciones, particularmente en vías de desarrollo, no ha podido articularse favorablemente en el proceso de cambio. Así que para implementar la Política Industrial en los países en vías de desarrollo, se notó que estos países ya tenían indicadores suficientes del agotamiento de su modelo industrializador basado en la sustitución de importaciones y en la protección a un sector poco competitivo.

De tal forma, que un proceso de cambio que fue experimentado como oportunidad para la transformación cualitativa por algunas economías del sudeste asiático, significó para los países en vías de desarrollo, en el marco de una crisis estructural y financiera, la acentuación de sus rezagos y de sus problemas.

"Al igual que la gran mayoría de los países en vías de desarrollo, los llamados "tigres asiáticos" iniciaron su industrialización mediante una estrategia substitutiva que, en sus primeras etapas, puso especial énfasis en la producción de manufacturas tradicionales como textiles, manufacturas de piel, calzado, juguetes y ropa, entre otras, fueron promovidas en virtud de su carácter intensivo en mano de obra, factor abundante en el que se basaban sus ventajas comparativas".⁸²

En los últimos dos o tres decenios, sólo algunos países en vías de desarrollo han logrado una industrialización rápida con elevadas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto, ejemplos de ellos son los países de Asia Oriental y del Sureste Asiático.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 8.

⁸¹ *Ibidem.*

⁸² *Industria*. Vol. 7 No. 68. México. Noviembre 1994. p. 36.

La esencia del éxito de la industrialización en esos países se atribuye sobre todo a la eficiencia de sus estrategias y políticas de desarrollo industrial, en concreto, la eficaz intervención gubernamental para fomentar una industrialización orientada a la exportación, las medidas macroeconómicas armónicas y los incentivos apropiados para el desarrollo industrial fueron los factores estratégicos que contribuyeron al éxito de la industrialización.⁸³

Economías como la de Hong Kong, han prosperado gracias a los mercados libres regidos relativamente por la teoría del Laissez-Faire y los regímenes comerciales libres, mientras en la República de Corea, la de Taiwan y en la mayoría de los otros países han disfrutado de economías dinámicas habiendo adoptado firmes políticas industriales, basada primero en la intervención directa y la regulación.

En el caso de países como la República de Corea, Taiwan, Singapur, Tailandia, han seguido un patrón similar de promoción de pequeña y mediana industria bajo esquemas de subcontratación en especial con empresas transnacionales, así como en la promoción de una industria local de ingeniería.

En los países de Asia Oriental, como Corea, Malasia y Singapur, la participación del Sector Privado en el proceso de formulación de políticas, se ha considerado un mecanismo importante para el intercambio de información entre el gobierno y el Sector Privado y facilitar así un entendimiento mutuo entre distintos grupos de interés, coordinados por las reglas de planeación económica.⁸⁴

Además del apoyo gubernamental en el desarrollo de la infraestructura física también hay que considerar la posibilidad de introducir en el Sector Privado, acuerdos institucionales adecuados y mecanismos que sirvan de incentivo al ahorro empresarial, a la inversión, a las actividades de investigación y desarrollo y a la capacitación permanente de los recursos humanos.

Finalmente, al analizar las experiencias de países tanto industrializados como en proceso de desarrollo, se argumenta que no existe receta de política industrial que, de manera infalible, asegure el éxito. Lo único que por el momento se puede apuntar es que, entre las características generales de los procesos de desarrollo industrial más importantes de los últimos años, destacan la capacidad de respuesta de las industrias nacionales a los retos de una economía global en rápida transformación estructural y la adecuación de las prácticas políticas a las necesidades del desarrollo industrial.

⁸³Pruzan, Gregorio. La Política de fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. "La Experiencia Mundial". México, 1995. p.13.

Algunas características de experiencias exitosas de los países desarrollados como de los que se encuentran en vías de desarrollo, es que han formulado políticas industriales que se caracterizan por su claridad, su permanencia y su generalidad, así como por el consenso social en que se fundamentan. La Apertura Comercial y los retos de productividad, innovación tecnológica y competitividad que impone un contexto económico y global en rápida transformación, han constituido los criterios claves en la orientación de la estrategia de desarrollo industrial.⁸⁵

⁸⁴Ibid., p. 14.

⁸⁵Concamín, Op. Cit., p. 10.

2. Situación del Sector Industrial durante el Proceso de Apertura Comercial en México.

"La adaptabilidad a los cambios no es sencillo, requiere de estructuras político-económico-sociales fuertes, es entonces cuando podemos concebir que una nación ha elegido el camino del progreso y desarrollo". (Fernando Clavijo-1994).

A lo largo del periodo posrevolucionario ha estado vigente en nuestro país el objetivo de construir una gran industria, proporcionada al tamaño, a la riqueza natural y a la población nacional. Se puede decir que la industrialización de México es un fenómeno relativamente moderno, si se le compara con el de otras economías, pues fue sobre todo a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, y particularmente en la década de los años 40's, que la industrialización cobró vigor en México.¹

La economía mexicana creció a partir de 1940 y hasta 1970 a tasas promedio superiores al 6 por ciento anual. La población, por su parte, creció a tasas superiores al 3.5 por ciento anual, lo que permitió que en tres décadas se transformara el país. Durante la primera década del periodo, la producción agrícola se incrementó a tasas superiores al 8.5 por ciento anual, porcentaje superior al del crecimiento de las manufacturas, que fue de 8.1 por ciento anual. Las manufacturas mantuvieron su ritmo de crecimiento en los siguientes veinte años, no así el crecimiento de la producción agrícola que se redujo al 4.3 por ciento y al 4.0 por ciento en las siguientes dos décadas. La formación de capital como porcentaje del PIB creció del 8.6 en los primeros años del periodo, al 20.7 en la última parte, y su composición varió desde una participación del 52 por ciento que aportaba el sector público entre los años 1940-46 hasta un 26 por ciento que aportó el gobierno entre 1954 y 1960 para equilibrarse en un 30/70 en los restantes años.²

En esta primera aproximación se pueden distinguir dos periodos. En el primero la producción agrícola crece rápidamente y la formación de capital está todavía en manos del sector público. Este periodo puede considerarse como el amanque o despegue del desarrollo industrial de México. El segundo está caracterizado por un crecimiento industrial sostenido y una

¹ Martínez Legorreta, Omar. Industria, Comercio y Estado. "Algunas experiencias en la Cuenca del Pacífico". Ed. Colmex, México, 1991. p. 142.

² IBAFIN. La Conversión Industrial en México. Ed. Diana, México, 1988. p. 92.

descendente producción agrícola, con un equilibrio entre los sectores público y privado. En esta etapa, se crece casi sin inflación y en un clima de paz, optimismo y estabilidad.

La Segunda Guerra Mundial tuvo una influencia importante en el desarrollo de la industria nacional, ya que no sólo propició la acumulación de una gran cantidad de divisas a través de la expansión de los mercados para nuestras exportaciones sino ofreció a los industriales nacionales un mercado totalmente protegido en el cual pudieran crecer e incrementar sus utilidades. Existieron condiciones similares en otros países latinoamericanos, sin embargo, su desarrollo industrial no fue en todos los casos tan afortunado como en México.

Debido a que las naciones más industrializadas tuvieron que reorientar sus esfuerzos productivos a la satisfacción de las necesidades derivadas de su participación en la contienda bélica, países como México, que ya contaban con una cierta base de producción manufacturera vieron fuertemente estimulada su actividad industrial. Así que por un lado, el mercado extranjero principalmente, el estadounidense y por otro lado, el mercado nacional cuya demanda era fundamentalmente de productos manufacturados importados, había quedado desatendido, abriendo un promisorio campo a la producción nacional.

La actividad del gobierno, durante este periodo de 30 años, estuvo orientada a establecer el clima legal y regulatorio adecuado a la promoción de la industria nacional, protegiendo a las empresas de la competencia extranjera mediante un sistema doble: aranceles elevados a los productos extranjeros y permisos de importación restringidos y limitados. Además, el gobierno creó la infraestructura necesaria para la industria pudiera desarrollarse con facilidad. Su inversión en la primera década se orientó básicamente a crear la infraestructura en el campo, sistemas de irrigación, carreteras y electrificación, impulsando fuertemente la producción agrícola. Se abrieron nuevas tierras al cultivo, se mecanizó la agricultura tradicional, se elevaron los rendimientos y la productividad rural, con lo que se incrementó substancialmente el producto agrícola. Durante las siguientes dos décadas, la producción del campo sustentó en gran parte el ambicioso programa de industrialización.³

Entre 1950 y 1970, la inversión del gobierno se orientó a la creación y promoción de industrias básicas para el desarrollo, como la electricidad, el acero, petróleo, fertilizantes, etcétera.⁴

³ Guillén Ramo, Arturo y Manuel Viscaino Mejía. Estrategias de Industrialización y Reconversión Industrial. Ed. UNAM, México, 1989. p. 55.

⁴ Trejo Reyes, Saúl. Industrialización y Empleo en México. Ed. F.C.E., México, 1978. p. 22.

Es importante señalar que a lo largo de casi todo el periodo de 1940 a 1970 la inversión que realiza el sector público se hace mayormente con fondos propios, sin recurrir de manera importante a la deuda pública interna o extranjera. Las finanzas del gobierno se mantienen equilibradas y durante algunos años, son superavitarias.

Durante este periodo, el gobierno instrumentó diversas políticas para promover el crecimiento de la industria y del comercio. La política fiscal mantuvo bajas tasas impositivas, concedió exenciones fiscales a las industrias nuevas y proporcionó subsidios a las importaciones de los insumos industriales.

La política comercial respondió a los cambios en la composición de la economía mexicana. Al crecer la industria nacional, y bajo el argumento de la necesidad de preservar a la industria naciente, se implantaron medidas proteccionistas. Durante los años cincuenta se consideró que una elevada protección arancelaria era connatural a la industrialización como meta nacional, por lo que en los primeros años del periodo se establecieron elevados aranceles para casi todos los bienes terminados y menores para los insumos industriales. Los sistemas de protección se volvieron más complejos al introducirse mecanismos cualitativos como cuotas y permisos previos de importación, que gradualmente sustituyeron al mecanismo arancelario e introdujeron una amplia discrecionalidad burocrática.⁵

Lo anterior se tradujo en una elevación de costos ocultos, en la generación de un empresariado dependiente del favor gubernamental y la erradicación de la productividad y la competitividad como instrumentos para el éxito industrial. El resultado fue un sector industrial ajeno a la evolución de la industria a nivel mundial.

A pesar de que entre los objetivos de la política financiera del gobierno estaba la estabilidad de precios, en los primeros quince años a partir de 1940, la inflación fue en promedio de 10 por ciento, ya que se consideró que el objetivo del rápido crecimiento industrial era más importante.⁶

La nueva estabilidad se logró mediante la aplicación de los mecanismos monetarios y financieros que se crearon en la década de los cincuenta, así como de un creciente financiamiento externo para cubrir el déficit.

⁵ Guillén., Op. Cit. p. 58.

⁶ IBAFIN 1, Op. Cit. p. 78.

La interrelación de los diversos mecanismos y políticas durante los 30 años a partir de 1940, crearon un sistema de promoción del desarrollo industrial complejo y propio de las características de México.

Es en esta parte del trabajo que demostraremos la situación tan incipiente que vivió el sector industrial mexicano al enfrentarse a un proceso de Apertura Comercial, que si bien no estábamos preparados debido a la mala orientación de políticas anteriores, fue un proceso en el cual las perspectivas de desarrollo y crecimiento de nuestro país cambiaron.

Así mismo, se analizará ampliamente los principales instrumentos de Política Industrial que fueron adaptados en nuestro país, con el objeto de hacer frente a los vertiginosos cambios que la apertura comercial trajo consigo. Es entonces que se tuvo que enfrentar a un mercado desconocido o muy poco concurrido, que era el extranjero.

2.1. El Proceso de Industrialización en México.

Durante el período posrevolucionario la industrialización ha representado el objetivo primordial del Estado Mexicano. Ha sido vista como sinónimo de modernización y como requisito indispensable para la elevación de los niveles de vida de la población.

A grandes rasgos se pueden diferenciar varias etapas en el proceso de desarrollo industrial de México. La primera se inició en los años 40's y se prolonga hasta los primeros años de la década siguiente, ostenta como característica principal el aprovechamiento de una coyuntura internacional favorable para dar inicio a una estrategia de modernización basada en la actividad industrial.

Posteriormente, hasta los años setenta y en el marco de una recesión en la economía mundial, el desarrollo industrial se distingue por el predominio de políticas orientadas a la estabilidad. Con todo, una vez que los indicios recesivos desaparecieron hacia finales de los cincuenta, el llamado "desarrollo estabilizador" se tradujo con el siguiente decenio en el "milagro mexicano".⁷

Durante los años setenta el agotamiento del modelo dio lugar a un proceso de reacomodo y redefinición de estrategias. Sin embargo, tal reestructuración no fue afortunada desde el momento mismo en que, a pesar de haber sido coincidente con el proceso de cambio estructural mundial, obedeció a una lógica distinta a aquella que marcaba la pauta del desarrollo industrial.

⁷ Concamín, Op. Cit. p 33.

A pesar de su clara orientación hacia el mercado interno, una constante en el proceso de desarrollo de la industria mexicana ha sido su alta vulnerabilidad respecto a la evolución de la economía internacional.

Aunque antes de los años 40's el país ya contaba con una industria incipiente, de hecho el verdadero arranque del desarrollo industrial fue producto de una coyuntura internacional favorable: La Segunda Guerra Mundial.⁸

Debido a que las naciones más industrializadas tuvieron que reorientar sus esfuerzos productivos a la satisfacción de las necesidades derivadas de su participación en la contienda bélica, países como México, que ya contaba con una cierta base de producción manufacturera, vieron fuertemente estimulada su actividad industrial.

Por un lado el Mercado Estadounidense, pero fundamentalmente el mercado nacional cuya demanda de productos manufacturados importados había quedado desatendida. Por lo anterior, el gobierno mexicano implementó las prácticas proteccionistas, que no sólo se limitaron a las barreras arancelarias, sino que la industrialización se promovió a través de la política de sustitución de importaciones, es decir, se buscó proteger al industrial, ya que no tenían necesidad de exportar y, mientras el volumen de importaciones demandado por la propia industria no se vio rebasado, la poca competitividad nunca constituyó un serio obstáculo.⁹

La política de sustitución de importaciones se aplicó en México desde finales de los años cuarenta y perseguía incrementar el desarrollo tecnológico y, de esta manera, aumentar la independencia del país en la medida en que la mayor industrialización se traduciría, en mejores niveles de crecimiento económico y de bienestar.¹⁰ Esta estrategia de sustitución de importaciones fue, en esencia, un proceso continuo de diversificación de la actividad económica y de políticas de protección, fomento y regulación industrial.

La sustitución de importaciones inicialmente fue el resultado directo de la escasez en la oferta de muchos tipos de bienes ocasionada por los preparativos bélicos. Así, hasta 1945, la producción del sector industrial, en el cual se llevó a cabo el grueso de la sustitución de importaciones, aumentó en forma constante simplemente porque no había productos importados

⁸ Ibidem.

⁹ Ibid., p. 34

¹⁰ Pérez Aceves, Luis Alberto e Ignacio Echavarría V. El Fomento a la Competitividad Industrial Mexicana. Ed. Nafinsa, México, 1988. p. 58.

disponibles. Por lo tanto, se amplió radicalmente el mercado para las manufacturas nacionales, con anterioridad, dicho mercado era abastecido en parte por importaciones.¹¹

El objetivo de esta política era la sustitución de importaciones y todas las medidas se dirigieron hacia dicho fin. Originalmente se intentó llevar a cabo la sustitución de importaciones en todas las industrias, sólo después se inició la aplicación de algunos criterios de selectividad.

La política de sustitución de importaciones como principal instrumento del desarrollo industrial creó un mercado altamente protegido y, por lo tanto, dio lugar a condiciones de tipo monopólico en muchos mercados, al no estar sujetos los productores a competencia alguna, interna o externa, en términos de menores precios y mayor cualidad.¹²

Durante los años cuando se aplicó el proceso de sustitución de importaciones, los bienes se suplieron con producción nacional, fueron en forma preponderante, los clasificados como intermedios, de capital y de consumo duradero. Este proceso se vio favorecido por una serie de políticas gubernamentales que impulsaron la creación de nuevas empresas o líneas de producción que sustituyeron la importación de estos bienes.¹³

La sustitución de importaciones orientó el esfuerzo productivo a la satisfacción de demandas del mercado nacional, dado que esta orientación resultaba más rentable que la exportación. Consiguientemente se otorgó escasa atención a las características que requerían tener los productos para poder ser objeto de exportación.

La industria manufacturera creció a razón de un 7% anual, impulsando de esta manera el crecimiento del PIB, a un ritmo de 6% anual. Estas tasas fueron alcanzadas por muy pocos países en el mundo; la industrialización de México fue calificada entonces como una de las dos más exitosas y estables de América Latina. Por otra parte, las actividades industriales, que sólo representaban 20% del PIB en 1939, aumentaron su participación al 35% en 1980, en este sentido se puede afirmar que la industrialización cambió a México; de país agrario-minero se transformó en industrializado a nivel intermedio.¹⁴

¹¹ Trejo, Op. Cit. pp. 22-23.

¹² Ibidem.

¹³ IBAFIN I, Op. Cit. p. 29.

¹⁴ Nafinsa. La Política Industrial en el Desarrollo Económico en México. Mercado de Valores, Núm. 44, México. Nov. 1987. p. 1159.

Si la industrialización substitutiva no estimuló positivamente la generación de empleos, fue por su dificultad para avanzar en la articulación intersectorial. Es decir, la débil relación de la industria con los sectores forestal, agrícola y minero no permitirá explotar potencialmente el empleo productivo y utilizar mejor la dotación de recursos del país.

Desde la perspectiva de la historia económica podríamos calificar el periodo de 1940-1981 como un ciclo de crecimiento económico autosostenido, con una estrategia de industrialización substitutiva y crecimiento hacia adentro; dividido en tres etapas:¹⁵

1) Industrialización substitutiva de bienes de consumo 1940-1958, con crecimiento de la inflación,

2) Industrialización substitutiva avanzada (1958-1970) y de crecimiento con estabilidad cambiaria y de precios,

3) Desustitución de importaciones y petrodependencia externa (1970-1981).

En lo que se refiere a la industrialización substitutiva (1940-1958). Crecimiento de inflación:

-Se persiguieron dos objetivos fundamentales: lograr un crecimiento industrial y disminuir la dependencia de las importaciones.

-El estado como promotor activo del desarrollo utilizó como argumento principal la expansión de la inversión. Entre 1940 y 1958, ésta presentó el 40% del total, concentrándose en sectores estratégicos para la provisión de infraestructura, insumos y alimentos, tales como petróleo, energía eléctrica y agricultura. Algunas consideraciones del período de la industrialización substitutiva (1959-1979). Crecimiento con estabilidad de precios y cambiaria:

-La política perseguía aumentar el ahorro interno, para reducir la ruptura ahorro-inversión, tomando como dada la brecha de divisas y, por lo tanto, su financiamiento mediante capital externo, en el plano comercial se mantuvo un tipo de cambio fijo.

-Para impulsar el proceso de industrialización fue sin duda necesario elevar los precios relativos de los bienes industriales respecto de los primarios, por medio de la protección, para poder estimular la inversión en el sector industrial.

¹⁵ Ibid., p. 1162.

-El estado siguió siendo el promotor del desarrollo mediante la inversión pública que llegó a representar 45% de la inversión total. Se estableció la política de "Congelación" de precios y tarifas, coadyuvando significativamente a la estabilidad de precios, pero con sus consecuentes efectos en el endeudamiento de las empresas públicas.

Finalmente de la industrialización substitutiva a la de sustitución de importaciones y la petrodependencia externa (1970-1980):

-La aplicación del modelo substitutivo de importaciones durante los tres decenios anteriores puso de manifiesto la dificultad de compatibilizar el crecimiento industrial vía sustitución de importaciones y el equilibrio externo.

-Entre 1970-1981, el modelo exacerbó sus limitaciones, no obstante que durante la primera mitad del decenio hubo intentos por revitalizarlo mediante algunos cambios en la política económica. A partir de 1978-1981, el proceso de desarrollo económico estuvo sustentado en las exportaciones de hidrocarburos y presentó una fuerte tendencia a la desustitución de importaciones en el sector industrial.

-La economía mexicana presentó en estos diez años una dinámica sostenida, creciendo a una tasa media anual de 7.3% y durante los últimos cuatro años de dicho lapso, el PIB incrementó al 8.5% anual.

-El ritmo de crecimiento sostenido originó un proceso de diversificación que significó una reducción de la relativa importancia de los sectores tradicionales y un aumento correlativo de los productos de los bienes intermedios y de capital, de la rama metalmeccánica y del sector de productos químicos.

El proceso de sustitución se estancó y comenzó a mostrar signos de deterioros entre 1970 y 1975. Los cambios introducidos en el modelo sólo afectaron el ámbito fiscal y no involucraron cambios en la política comercial.¹⁶

La industrialización vía sustitución de importaciones ejerció un impacto definitivo sobre las balanzas de pagos. Modificó la estructura de las importaciones en la medida en que requirió bienes intermedios y de capital que anteriormente no se importaban.

¹⁶ IBAFIN 2, Op. Cit. p. 113.

Dos hechos condujeron a una nueva fase en el desarrollo del modelo de sustitución de importaciones: uno fue la devaluación de 1976 (ocurrida después de 22 años de estabilidad cambiaria) efecto más elocuente del creciente desequilibrio con el exterior, y el segundo, de naturaleza interna, está relacionado con la consolidación de un nuevo sector que sustentará el crecimiento económico; fue el dinamismo del sector petrolero que propició en la economía mexicana una fase de expansión acelerada del PIB entre 1977 y 1981.¹⁷

Los nuevos descubrimientos de yacimientos petroleros en México y las condiciones favorables para las exportaciones posibilitaron la obtención de saldos positivos en balanza de pagos. De tal forma, el período 1977-1981, fue de transición de la política económica de México. De una estrategia de industrialización substitutiva que había derivado en devaluación y crisis (1976) se pasó a la consolidación del sector petrolero exportador como pivote de una expansión acelerada del producto, que condujo al país a la trampa de la petrodependencia externa y a la de sustitución de importaciones franca y abierta.¹⁸

La economía, pues, evidenció una clara situación de petrodependencia externa; monoexportación, monodependencia financiera del petróleo y tendencia a la monodependencia fiscal. La estrategia de sustitución de importaciones, estuvo acompañada por una actitud predominante dentro de la economía mexicana, el "Sesgo antiexportador".¹⁹ Esta actitud del Sesgo Anti-Exportador, se pone de manifiesto cuando se consideran las razones por las cuales los empresarios mexicanos preferirían ampliar sus "encadenamientos hacia atrás" o incrementar sus importaciones de bienes de capital, partes componentes a incursionar en los mercados internacionales y/o sustituir importaciones.

Ya para 1980, como resultado de esta política, México tenía el sector industrial más grande de los países en vías de desarrollo, después de Brasil y China. El sector industrial mexicano desde sus inicios fue altamente deficitario con respecto al exterior en virtud de que nunca se integró adecuadamente, ya que se avanzó en la sustitución de bienes de capital.²⁰

En conclusión, la sustitución de importaciones y el cambio estructural acelerado han sido los aspectos sobresalientes del desarrollo industrial de la economía mexicana a partir de 1940.

¹⁷ Nafinsa., Op. Cit. p. 1164.

¹⁸ Pérez Aceves, Op. Cit. p. 75.

¹⁹ Pérez Aceves, Op. Cit. p. 58.

²⁰ Ibid., p. 59.

Así mismo, tal como se analizó anteriormente, la reducción en la oferta de origen externo, en el periodo de la 2a. Guerra Mundial, garantizó automáticamente la protección necesaria para impulsar a la industria naciente. Por tal razón, fue necesario reorientar la política económica (Comercial e industrial) para proteger a la industria de la competencia externa, que, conjuntamente con la acción directa del gobierno como inversionista en obras de infraestructura y sectores estratégicos permitió que la economía mexicana avanzara en su proceso de industrialización y sustitución de importaciones.²¹

La Política Proteccionista como principal instrumento del desarrollo industrial creó un mercado altamente protegido y, por lo tanto, dio lugar a condiciones de tipo monopólico en muchos mercados, al no estar sujetos los productores a competencia alguna, interna o externa, en términos de menores precios y mayor calidad.²²

Los instrumentos de Política Comercial (tasa de cambio, tarifa y control cualitativo) fueron manejados en diferente forma con el objeto (directo e indirecto) de proveer a la industria de una estructura proteccionista.

Las devaluaciones de 1948-49 (de 4.85 a 8.65 pesos por dólar) y 1954 (de 8.65 a 12.50) representaron un aumento de 158% en el precio nominal del dólar respecto a 1945, lo que viene a caracterizar a la tasa de cambio como uno de los instrumentos proteccionistas más importantes durante esta primera etapa del proceso.

México entra en el período de la posguerra utilizando solamente tarifas específicas y en menor grado controles a la importación. Una de las razones que dificultaba el uso extensivo e intensivo de estos instrumentos proteccionistas en la década de los 40's, fue el 'Acuerdo de Comercio entre México y E.U., establecido en 1943 y desaparecido en 1950.

En estos años, sólo el 10% de las importaciones estaban sujetas a licencia, pues es hasta 1947 en que se crea el Comité Nacional para el Control de Importaciones, en el que el sistema de licencias empezaba a ser un instrumento proteccionista significativo.

²¹ Villarreal René. El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975). Ed. F.C.E., México. 1976. p. 64.

²² Trejo, Op. Cit. p. 21.

* El Acuerdo obligaba a mantener congelados los niveles existentes de impuestos, para los principales bienes. Al mismo tiempo, México daba concesiones en 203 fracciones de la tarifa, en 76 de las cuales hubo reducción en las tasas de la tarifa. En 1939, estas fracciones representaban el 29% de las importaciones mexicanas de E.U.

En 1947, 5000 fracciones elevan su impuesto de importación, introduciéndose por primera vez tarifas ad-valorem y el concepto de "precio oficial", sobre el cual el impuesto debería cargarse. De esta manera la tarifa ad-valorem venía a compensar el papel desproteccionista que venía jugando el impuesto específico durante el proceso inflacionario.

Por otro lado, el control cuantitativo empieza a ser utilizado más extensivamente e intensamente al final de este periodo, mientras que en 1953-54, sólo 520 fracciones de la tarifa estaban sujetas a permiso previo, para 1958 se controlaban 1,600 fracciones.

Además de la política comercial proteccionista, otros dos instrumentos de fomento a la inversión industrial vienen a promover el proceso de sustitución de importaciones; la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la Regla XIV de la TIGI (Tarifa del Impuesto General de Importación).²³

La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias se establece en 1945 y viene a ampliar los beneficios que otorgaba la Ley de Industria de Transformación de 1941, la cual a su vez tenía sus raíces en los decretos de 1939 y 1926. Bajo esta Ley, las empresas "Nuevas Necesarias" podrán disfrutar de amplias exenciones fiscales (impuestos a la importación, renta, utilidades, timbre y contribución federal a gravámenes locales).

En lo concerniente a la Regla XIV, se eliminan (total ó parcialmente) los impuestos a la importación para maquinaria y equipo de exterior que tienden a fomentar el desarrollo industrial del país. De esta manera, la tasa de cambio, el arancel y en menor medida el control cuantitativo vienen a proveer a la industria de la protección necesaria para eliminar la competencia externa y así sustituir la importación de bienes de consumo por producción doméstica en esta primera etapa. Al mismo tiempo, a través de las exenciones de la Ley de Industrial Nuevas y Necesarias y la Regla XIV, la industria, pudo importar bienes intermedios y de capital (para la producción doméstica de bienes de consumo) libres de gravamen, así también se pretendía elevar la rentabilidad del sector industrial, lo que finalmente vino a aumentar su protección efectiva.²⁴

El Estado jugó un papel importante como agente activo del desarrollo económico, ya no sólo diseñando las condiciones de política económica y las bases infraestructurales necesarias, sino de manera directa participa como empresario en ramas productivas como la del acero, productos metálicos, cemento, fertilizantes, productos químicos y petroquímicos.²⁵

²³ Ibidem.

²⁴ Ibid., p. 68.

Así mismo se observa al Estado como principal promotor del desarrollo económico e industrial, durante el período 1940-70, en donde fungió como inversionista en obras de infraestructura y sectores energéticos, la inversión pública ascendió aproximadamente a 40% de la inversión total, durante este período.

La inversión en fomento industrial (electricidad, petróleo, gas y otras industrias) de representar el 12% del total de la inversión pública en 1939, se eleva al 30% y 40% para 1950 y 1958, lo que reflejaba claramente el interés del Estado en fomentar el crecimiento de los sectores estratégicos como base para impulsar el desarrollo industrial.²⁵

Por otro lado, la inversión en el sector agrícola crece al 16.4% promedio anual en el período 1939-1958, siendo aún mayor en el decenio de los 40's, en que crece al 27%. Dicha inversión, junto a la profundización en la reforma agraria desde el período Cardenista, vinieron a partir que el sector agrícola cumpliera con su papel de apoyo al proceso de desarrollo industrial.

Sin duda el "éxito", en el proceso de industrialización en México durante este período, comparado con otros países latinoamericanos se debe en buena parte a que el sector agrícola funcionó como un elemento de apoyo y nunca presentó estrangulamientos importantes que frenaran el desarrollo de la industrialización.

Ya, por entrar a la década de los años 80's, la sustitución de importaciones que gozó de un mercado interno sobreprotegido alcanzó, entre 1976 y 1982, sus límites máximos. El agotamiento del modelo se tradujo en un desequilibrio externo que condicionó la capacidad de crecimiento futuro de la economía. Las crisis cíclicas han sido inherentes al proceso substitutivo, que el crecimiento ha dependido de la capacidad de importar bienes intermedios y de capital.²⁷

A pesar de las virtudes que mostró el proceso de sustitución de importaciones y la estructura proteccionista que le dio cobertura a lo largo de tres decenios de crecimiento prácticamente ininterrumpido, el desarrollo industrial exhibía serias limitaciones que se patentizan a finales de los años sesenta y comienzos de los setentas.²⁸

A partir de 1976, el proceso de desarrollo económico sólo estaba sostenido por la exportación de hidrocarburos y el endeudamiento externo.

²⁵ Guillén, *Op. Cit.* p. 57.

²⁶ Marcos, Ernesto. *Propuestas para una Nueva Política Industrial de México*. Ed. Nafinsa, México, 1988. p. 36.

²⁷ Nafinsa, *Op. Cit.* p. 1168.

²⁸ Guillén, *Op. Cit.* p. 59.

En los primeros años del decenio de 1970, coincidiendo con las tendencias recesivas en la economía mundial, la estrategia de industrialización dio muestras claras de sus limitaciones: los precios internacionales de los productos primarios de exportación se deterioraron rápidamente y la industria generó volúmenes de exportación insuficiente para compensar el ritmo de crecimiento de las importaciones requeridas.

Los productores carecían de acceso a insumos de precio y calidad internacionales, lo que se conjugó para crear una estructura productiva sobredimensionada en muchos sectores, no especializada en otros, con rezagos tecnológicos y actitudes monopólicas en la mayoría. La calidad de los bienes no correspondía a su precio y, por lo tanto, era imposible colocarlos en el mercado mundial. El consumidor nacional era cautivo de esa política y tenía que subsidiar buena parte de la ineficiencia productiva.

Ni el empleo ni el salario podrán crecer sanamente, ya que el aumento artificial en uno u otro desembocaba, automáticamente, en escasez o en el alza de precios.

En forma paralela a la crisis estructural de la economía, se dió un aumento inesperado de las reservas probadas de hidrocarburos del país, convirtiendo a México, de importador neto en uno de los principales exportadores del combustible, en alza continua desde 1973, dispusieron a la nación de importantes remesas de divisas, convirtiéndolo al petróleo en el nuevo pivote del desarrollo.²⁹

De esta forma, los ajustes del modelo, que desde tiempo atrás se hacían indispensables, se pospusieron, y para 1981, la hipótesis en que se apoyaba la política era de que: "el precio internacional del petróleo se mantendrá alto y reducidas las tasas de interés reales en el exterior". Un año más tarde, el producto interno bruto registró un decremento de 0.2% y la inflación evaluada de diciembre a diciembre, se elevó de 30 a 98.91%.³⁰

El alza de los precios del petróleo influyó también en la esfera financiera mundial. Los grandes ingresos derivados de su venta aumentaron la disponibilidad de préstamos internacionales, por tal razón, resultó sencillo recurrir al financiamiento externo para sustentar su crecimiento.³¹

El desequilibrio externo, que en 1981 se expresó en un déficit en cuentas corrientes de más de 10 mil millones de dólares, se redujo substancialmente en 1982, por la fuerte contracción

²⁹ Argüelles, Antonio. El nuevo modelo de desarrollo económico. Ed. Porrúa, México, 1994. p. 7.

³⁰ Nafinsa, Op. Cit. p. 1170.

de las importaciones resultado de la baja en la producción y la escasez de divisas, y por la suspensión del servicio de la deuda externa en agosto de 1982.

Para la industria manufacturera, implicó que entre 1977 y 1981 se importaran 60 mil millones de dólares de productos manufactureros y se exportaran sólo 14 mmd. En otros productos, el desequilibrio externo continuó siendo la restricción fundamental al crecimiento.³²

Las causas de este desequilibrio externo durante esos años, y hasta 1982, fueron de dos giros: macroeconómicos y estructurales. Entre las primeras se encuentran el crecimiento acelerado de la demanda agregada y la sobrevaluación del tipo de cambio; entre las segundas, las inadecuadas estrategias y políticas de industrialización y comercio exterior que condujeron a una ineficiente apertura externa, manifestada en la des sustitución de importaciones.

Las condiciones de 1982 demandaban el diseño e instrumentación de una nueva estrategia de industrialización y crecimiento. El modelo de industrialización substitutiva que había funcionado por más de cuatro decenios se había agotado.

La concepción de la estrategia industrial adoptada, consistente en la sustitución indiscriminada de importaciones, resultó incompleta, porque no previó la necesidad de lograr la articulación de la planta productiva, lo que dejó vacíos importantes en las cadenas productivas y derivó en una desvinculación en la industria y entre los distintos sectores económicos. Esta estrategia tuvo como política rectora la protección excesiva, permanente y desigual y descuidó el estímulo selectivo a la oferta productiva como condición necesaria para la integración eficiente de la industria.³³

*El proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones y el proteccionismo, por sus propias características, evolución y limitaciones fue determinante en la agudización del desequilibrio regional. Una industria excesivamente protegida de la competencia externa, volcada al mercado interno, sin un perfil exportador, con una carencia relativa de un sector productor de bienes de capital, basado en un patrón distorsionado de consumo de bienes durables y artículos santuarios, desarticulado en su interior y con otros sectores como el agropecuario, no podrá tampoco plantearse un equilibrio desarrollado en el espacio territorial del país. Más bien, buscó los mercados internos concentrados y aceleró un proceso autogenerativo

³¹ Argüelles, *Op. Cit.* p. 8.

³² Garza, Gustavo. El proceso de industrialización en la Ciudad de México. Ed. Colmex, México, 1985.

p. 110.

³³ Ibidem.

de concentración regional, al atraer a unas cuantas regiones los múltiples servicios y la infraestructura de todo tipo que su desarrollo reclamaba".³⁴

Factor adicional, pero de gran importancia para el desarrollo equilibrado entre las distintas regiones del país, ha sido la concentración excesiva de la planta productiva alrededor de los grandes centros de consumo –en particular el área metropolitana de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey- generando con ello crecientes deseconomías como producto de la aglomeración excesiva.³⁵

Estos factores estructurales, aunados a los defectos de los desequilibrios macroeconómicos internos y a un contexto internacional desfavorable, han redundado en una estructura industrial con serios problemas de integración y poco articulada.

En general algunas de las características más sobresalientes que enfrentaba la economía mexicana a principios de los años 80's y que dieron lugar a analizar la posibilidad de implementar un nuevo modelo de desarrollo económico son:

1) Insuficiente nivel de inversión. En el periodo 1981-1988, la inversión privada disminuyó del 15 al 12 por ciento del producto interno bruto. La inversión extranjera, aunque creció, lo hizo en montos insuficientes para las necesidades del país.

2) Bajo crecimiento del nivel de empleo. Durante el periodo 1981-1987, el índice de personal ocupado en la industria manufacturera descendió en 17 por ciento.

3) Regulación excesiva. Una de las consecuencias del periodo en que la economía permaneció cerrada fue la acumulación de ineficiencias del aparato productivo que obligó a intervenciones constantes del Estado para tratar de resolverlas, en muchos casos, mediante la expedición de reglamentos y decretos de diversa índole.

La regulación excesiva también impidió el desarrollo armónico de las cadenas productivas y erigió obstáculos al ingreso de nuevos productores, lo que se tradujo en la formación de estructura monopólicas u oligopólicas, contrarias al interés general.

4) Insuficiente desarrollo tecnológico. En este campo resultó especialmente grave el alargamiento de la protección, ya que la falta de competencia anuló el interés de las empresas por

³⁴ Guillén, Op. Cit. p. 62.

³⁵ Garza, Op. Cit. p. 115.

modernizar sus productos y sus procesos de producción, lo cual implicó mala calidad y altos precios.

Otros problemas que se detectaron en esta área fueron los siguientes: escasa colaboración entre la industria y los centros e institutos de investigación y desarrollo; casi nulo aprovechamiento de la información tecnológica disponible; no utilización de fondos financieros y fiscales disponibles para la innovación tecnológica.

Hay que mencionar que las disposiciones jurídicas obstaculizaban la transferencia de tecnología del exterior y dificultaban el registro de patentes mexicanas.

5) Esta falta de incentivos para la innovación tecnológica aparejó un reducido interés por la capacitación y la formación de recursos humanos, lo cual se tradujo en empleos poco productivos y, por consiguiente, mal remunerados.

6) En la industria micro, pequeña y mediana se detectaron los siguientes problemas: Bajo nivel de organización y gestión; inapropiado nivel tecnológico y utilización de mano de obra no calificada; marginación del crédito y de los mercados; propensión del empresario al trabajo individual y a la improvisación, y poco interés por la colaboración intraempresarial para realizar actividades en común, por ejemplo, las uniones de crédito o de compra para bajar costos.

7) Normas oficiales. En esta área se identificaron problemas de obsolescencia y exceso de disposiciones y, a la vez, insuficiencias o incompatibilidades con respecto a normas internacionales, lo cual obstaculizaba la venta de los productos mexicanos en el extranjero.

8) Elevada concentración regional e infraestructura inadecuada. La pauta de desarrollo económico orientada a la producción para el mercado interno propició la concentración industrial en los grandes centros urbanos. Más del 60 por ciento de la producción manufacturera se generaba en las áreas metropolitanas de México, Monterrey y Guadalajara.

9) En el ámbito externo, en la misma década de los ochenta, tuvieron lugar transformaciones importantes como la internacionalización de los procesos de producción y comercialización a nivel mundial, resultado de los avances científicos y de los desarrollos tecnológicos, en especial la informativa, las comunicaciones y las telecomunicaciones.

Estas transformaciones agudizaron la competencia mundial tanto para atraer capitales, como para conquistar mercados. Para enfrentar la competencia, los países se agruparon en zonas

comerciales preferenciales. Además, ello provocó un renacimiento de corrientes proteccionistas que a través de cuotas a las exportaciones, aranceles y otras medidas, como las fitozoosanitarias, las normas industriales o las ecológicas, buscaban restringir las importaciones.

Frente a estas tendencias, México corría el riesgo de marginarse de los intercambios económicos mundiales, lo que representaba una grave amenaza para su crecimiento, debido al agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones.

10) El país carecía de una vigorosa política de promoción de las exportaciones mexicanas en todo el mundo y de un acceso estable a otros mercados. Otros obstáculos que entorpecían la labor de los exportadores eran, entre otros, el desarrollo insuficiente de las empresas de comercio exterior; la centralización de decisiones administrativas; el exceso de trámites y regulaciones, así como la insuficiente información y promoción.

2.2.- Reorientación del Modelo de Desarrollo Industrial.

La escasez de divisas provocada por el servicio de la deuda externa, el acceso limitado al financiamiento internacional, el déficit sustancial de algunos productos agropecuarios, y la incertidumbre con respecto al futuro comportamiento de los precios internacionales del petróleo hacen aconsejable la Apertura Comercial de la Economía, ya que las autoridades gubernamentales no cuentan con recursos (especialmente divisas) para financiar el desarrollo industrial del país y al mismo tiempo financiar las crecientes y diversas demandas sociales de la población mexicana.³⁶

El reto del desarrollo del país implicó resolver dos aspectos fundamentales: el primero, de naturaleza interna, es crear empleos y garantizar el abastecimiento de satisfactores básicos para redistribuir más equitativamente el ingreso nacional, el segundo, de orden externo, es superar la elevada vulnerabilidad de la economía en el contexto internacional. Para hacerlo posible, fue necesario la constitución de un sector industrial integrado hacia adentro, articulado con la economía nacional y competitiva con el exterior.³⁷

³⁶ CEPAL. Elementos para el Diseño de Políticas Industriales y Tecnológicas en América Latina. Ed. CEPAL-ONU, Cuadernos de la CEPAL. Núm. 63, México. 1990. p. 123.

³⁷ Argüelles, Op. Cit. p. 12.

El cambio estructural, fue la opción estratégica para cumplir con los objetivos y enfrentar los retos que se plantearon. La necesidad de este cambio estructural se justifica en virtud de que los obstáculos y problemas que han acompañado al desarrollo económico son de carácter permanente y no meramente coyuntural.

La forma de lograr la modernización económica integral es vía el cambio estructural. Así, el cambio estructural se concibe como la superación de viejos esquemas y disyuntivas que han acompañado el proceso de desarrollo e industrialización del país, la búsqueda de un nuevo modelo patrón de industrialización del país y especialización en el comercio exterior, la promoción del desarrollo tecnológico; la desconcentración de las actividades económicas e industriales, el saneamiento y desarrollo de la industria paraestatal estratégica y prioritaria.³⁸

Con el fin de orientar el cambio estructural, hacia elementos que conformen un nuevo esquema de desarrollo industrial, la economía tendrá que orientarse necesariamente hacia el exterior, por las siguientes razones:

-Es preciso contrarrestar la inflación y evitar las distorsiones que provoca este fenómeno en los precios relativos.

-Sólo con acceso a los insumos importados se puede lograr niveles de competitividad internacional, mediante la modernización industrial y como mayor integración a las nuevas corrientes tecnológicas.

-Es indispensable fomentar la eficiencia y la competencia tanto en lo interno como en lo externo.

-Por razones de eficiencia productiva, así como por las dificultades financieras que se derivan del elevado servicio de la deuda externa, y de la falta de acceso al crédito externo, no era conveniente que el Estado, como lo hizo en décadas anteriores, desempeñe un papel demasiado activo en la promoción industrial, efectúe grandes inversiones y establezca medidas de política económica e industrial.

De tal forma, una estrategia de crecimiento hacia afuera, no podrá basarse exclusivamente en la disponibilidad de mano de obra barata, ya que son muchos los países que cuentan con mano de obra más barata que la mexicana y podrían desplazar las exportaciones mexicanas del mercado internacional.

³⁸ Nafinsa, Op. Cit. p. 1181.

Finalmente, el panorama ha cambiado radicalmente pues, con la adopción de la Apertura de México al Comercio Exterior, la industria, ha dejado de recibir un tratamiento preferencial en relación con otros sectores de la economía.

2.3.- El proceso de Apertura Comercial en la Industria Mexicana.

"En el mundo exterior las reglas del juego competitivo cambiaron desde mediados de los 70's, en tanto que para México los cambios se suscitaron, por un lado, por las condiciones internas de la economía que, a partir de 1982, requirieron que las empresas buscaran exportar parte de su producción con el fin de obtener las divisas necesarias para el pago de sus deudas contraídas en moneda extranjera y, por el otro, por la firma de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), mediante el cual el país acordó liberar su comercio".³⁹

Desde hace algunos años, la economía mexicana se halla sometida a un intenso proceso de redefinición de sus principales reglas del juego. A tono con las tendencias predominantes en el escenario económico mundial, se ha instrumentado un ambicioso programa de ajuste que, en los hechos, ha significado la adopción de un nuevo modelo económico que, a su vez, ha dado lugar a la emergencia de un modelo de desarrollo distinto al que venía operando en el país desde la década de los años 40's.⁴⁰

La estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones resultado contradictorio con respecto a las premisas del nuevo modelo económico. Tanto la protección indiscriminada a la planta productiva como el incondicional apoyo fiscal y financiero a la misma fueron vistos cada vez más como un pesado lastre para la inserción exitosa de la economía nacional a la dinámica del comercio y la producción globalizados.

Con el fin de inducir la elevación de la eficiencia y de la competitividad de la planta productiva, se adoptó una estrategia de desarrollo industrial de corte neoliberal, semejante a la que se ha venido aplicando en los países altamente desarrollados. Con todo, cabe señalarlo, su instrumentación ha sido mucho menos flexible que la de aquellos países.⁴¹

La premisa subyacente en el diseño de tal estrategia es que, una vez conseguida la estabilidad macroeconómica, la liberación de los mecanismos del mercado, principalmente a

³⁹ IBAFIN 2, Op. Cit. p. 98.

⁴⁰ Nafin, Op. Cit. p. 1186.

través de la Apertura Comercial y de la desregulación, dará lugar a un proceso eficiente de toma de decisiones en el nivel microeconómico que, a la postre, se traducirá en una progresiva modernización de las estructuras productivas y en la adopción de un patrón eficiente de especialización.

Así, el eje del nuevo modelo económico fue la Apertura. Sin embargo, esta no fue concebida principalmente como parte de una estrategia de desarrollo sino como un complemento de una política antiinflacionaria. De ahí su instrumentación ajena e incluso contradictoria en relación con las necesidades de reconversión industrial, tal y como lo evidencia la velocidad con que fue implantada.⁴²

Con excepción del sector de los hidrocarburos, el alcance de la apertura comercial fue total. Involucró a todas las actividades productivas (industriales y agropecuarias), las cuales en unos cuantos años vieron desmantelados los mecanismos que les brindaban protección de la competencia foránea. (Ver Cuadros, 2.1., 2.2., 2.3.)

Cuadro 2.1.

LOS RITMOS DE LA APERTURA				
Concepto	1984	1988	1990	1992
Importaciones sujetas a controles				
cuantitativos	83.0	28.0	14.0	11.0
Media arancelaria	23.3	22.6	13.1	13.1
Arancel ponderado promedio	8.5	13.1	9.7	11.1
Tramos arancelarios	10	11	5	5
Arancel máximo	100.0	50.0	20.0	20.0
Tipo de cambio				
efectivo real	97.2	100.9	83.1	98.9

Fuente: F. Clavijo y S. Valdivieso, "La política industrial de México, 1988-1994", La industria mexicana en el mercado mundial (I), México, FCE, 1994.

⁴¹ González Graff, Op. Cit. p. 56.

⁴² Ibidem.

Cuadro 2.2.

PRODUCCIÓN NACIONAL PROTEGIDA MEDIANTE LICENCIAS DE IMPORTACIÓN			
Sector	Jun. '86	1988	1989
Agricultura	85.8	57.5	30.4
Productos básicos	100.0	100.0	100.0
Minería	51.8	4.3	0.0
Alimentación	98.1	38.2	20.5
Bebidas y tabaco	99.5	99.4	19.8
Textiles	90.7	9.6	1.0
Vestido y calzado	95.1	81.4	0.0
Productos de madera	99.9	11.8	0.0
Papel e imprenta	74.5	6.7	0.3
Refinación de petróleo	94.3	87.2	86.4
Productos químicos	86.8	21.9	2.1
Minerales no metálicos	95.8	10.3	0.0
Medicina básica	86.8	0.0	0.0
Productos metálicos	74.0	2.6	1.1
Máquinas y equipo	90.7	17.7	1.8
Equipo de transporte	99.0	64.2	41.0
Otras manufacturas	91.8	18.3	0.0
Todos los sectores	92.2	39.8	19.8

Fuente: F. Clarijo y S. Valdivieso, "La política industrial de México, 1988-1994", La industria mexicana en el mercado mundial (I), México. FCE, 1994.

Cuadro 2.3.

PROMEDIOS ARANCELARIOS PONDERADOS (96)		
<u>Sector</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>
Agricultura	12.9	8.3
Petróleo y gas	0.0	8.6
Minería	18.5	10.9
Alimentos	31.5	12.5
Bebidas y Tabaco	77.0	19.7
Textiles	44.5	14.8
Vestido y calzado	48.2	18.5
Productos de madera	41.2	16.9
Papel e imprenta	22.1	6.8
Refinación petróleo	3.0	4.4
Productos químicos	31.8	13.5
Minerales no metálicos	39.4	14.8
Metálica básica	22.2	10.6
Productos metálicos	38.8	14.6
Maquinaria y equipo	32.6	15.7
Equipo de transporte	41.6	16.0
Otras manufacturas	53.1	18.0
Todos los sectores	28.5	12.4

Fuente: F. Clavijo y S. Valdivieso, "La política Industrial de México, 1988-1994", La Industria mexicana en el mercado mundial (I), FCE, 1994.

Por otra parte, para enfrentar las transformaciones de la estructura productiva, se propuso dentro de una perspectiva de mediano plazo, (y para hacer frente a la Apertura), el "Programa Nacional de Fomento Industrial y de Comercio Exterior, 1984-1988", PRONAFICE. Este programa

buscaba desarrollar un patrón de industrialización más sólido, dinámico, abierto y competitivo internacionalmente.⁴³

Para lograr estos objetivos del PRONAFICE, se plantea la aplicación de acciones orientadas a:

- 1) Racionalizar la Protección Comercial, mediante la sustitución gradual de permisos previos por aranceles ad-valorem.
- 2) Impulsar las exportaciones no petroleras, sobre todo manufactureras.
- 3) Promover la inversión extranjera en sustitución de la política restrictiva del pasado.
- 4) Fomentar la importación y transferencia de tecnología moderna y de actividades de investigación y desarrollo tecnológico.
- 5) Coordinar más eficientemente la acción del sector público, la empresa privada y los trabajadores.
- 6) Configurar un nuevo esquema de negociación de inserción en el ámbito internacional.

Los instrumentos para llevar a cabo las medidas propuestas eran de carácter promocional, de protección y de regulación:

- a) Promocionales, constituidos por estímulos fiscales, devolución de impuestos de importación de insumos para industrias exportadoras (draw backs), crédito preferencial, subsidios, asistencia técnica y compras del sector público.
- b) De protección, consistentes en restricciones cuantitativas y en aranceles.
- c) De regulación, mediante la reglamentación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología, normas técnicas y controles de precios.

La racionalización de la protección y la sustitución de licencias por aranceles fue además, impulsada fuertemente desde 1985, en el marco del propósito de adhesión de México al GATT en

⁴³ Fernando Clavijo. Perspectivas de la Política Industrial en México. Ed. Colmex, México, 1994. pp. 137-139

1986, en donde nos ubica de lleno en los mercados internacionales incluyendo un proceso gradual de apertura, especialmente diseñado para las condiciones de nuestro país. De tal forma, hay que destacar que México no sólo cumplió con los compromisos negociados, sino que, además, lo hizo en mucho menor tiempo que el definido con la organización del GATT.⁴⁴

Simultáneamente a estas acciones, el programa de fomento industrial propuso la ejecución de Programas Integrales de Desarrollo Industrial y Comercial, para el estímulo de sectores y ramas específicas mediante acuerdos entre los sectores público y privado.

En pocas palabras, el proceso de apertura, otorgó una mayor racionalización de la protección a los sectores con restricciones no arancelarias. Se buscó, asimismo, mayor transparencia en los mecanismos de asignación de licencias de importación y exportación.

La consolidación de la apertura tendría la finalidad de estimular la competitividad en los distintos sectores productivos, propiciar la especialización de la producción, aumentar las economías de escala, facilitar la adopción de tecnologías adecuadas y aprovechar al máximo las ventajas comparativas.⁴⁵

Con todo lo anterior, llegamos a deducir que los impactos del proceso de apertura sobre la planta industrial del país han sido múltiples y trascendentes. A grandes rasgos, los más importantes han sido:⁴⁶

-El abandono súbito de los mecanismos de protección y aliento al aparato productivo, en el marco de una severa crisis estructural, dejó a éste con escasas posibilidades de respuesta entre las nuevas realidades de una economía articulada a los procesos globales.

-La Apertura Comercial implicó, por un lado, mayores oportunidades de desarrollo para aquellas empresas que, ante la contracción del mercado interno, contaron con las capacidades productivas necesarias para acceder a los mercados foráneos.

-Por otro lado, la apertura se tradujo en una mayor exposición de la planta productiva nacional a la competencia externa y, por ende, en un factor que agudizó los problemas de supervivencia de la mayor parte de las unidades productivas.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 80.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 140.

-El resultado final ha sido reforzamiento de la naturaleza polarizada del proceso de modernización. (Ver Cuadro 2.4.)

Cuadro 2.4.

EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, (1987-1993)		
<u>PORCENTAJE</u>		
	INDUSTRIA	
AÑO	MANUFACTURERA	P. I. B.
1987	3.2	1.9
1988	3.2	1.2
1989	7.2	3.3
1990	6.1	4.4
1991	4.0	3.6
1992	2.3	2.6
1993	-1.6	0.4
1994	1.2	2.2
1986-1992	4.3	2.9
1986-1993	3.4	2.5
1980-1986	0.1	0.9

Fuente: INEGI.

En este importante proceso de cambio estructural, la función del gobierno en el nuevo marco del desarrollo industrial gestado a partir del periodo de Apertura Comercial fue, la de garantizar estructuras de mercado competitivas que aseguraran una asignación eficiente de los recursos y elevarán la productividad macroeconómica. Las líneas de acción propuestas para lograrlo serían: la consolidación de la Apertura Comercial y la Desregulación Económica.⁴⁷

⁴⁶ González Graff, Op. Cit. P. 64.

⁴⁷ Clavijo, Op. Cit. p. 35.

Se consideraba que un régimen comercial abierto expone a los productores de bienes importables a la competencia internacional y los obliga a ser más eficientes y competitivos mediante varios mecanismos, entre los que destacan:

- 1) Una mayor especialización conducente a un mejor aprovechamiento de las economías de escala;
- 2) La introducción de mejoras en la organización administrativa;
- 3) La adopción de nuevas tecnologías y o la intensificación de la innovación en el plano de los procesos y de los productos; y
- 4) La sustitución de insumos nacionales por insumos importados de mejor calidad y menor precio.

Los productores que no lograran adaptarse a la competencia externa saldrían del mercado y los recursos liberados se orientarían hacia la producción de bienes exportables que se tomarían más rentables como resultado de la eliminación de las distorsiones en el vector de precios relativos y de la mayor disponibilidad de insumos importados permitidos por la liberalización comercial y la reducción de protección. Ello haría que las exportaciones se convirtieran en el impulsor del crecimiento y que se resolvieran los problemas de eficiencia resultante de la excesiva orientación del aparato productivo hacia el mercado interno.⁴⁸

El proceso de liberalización comercial se inició a raíz de la crisis de la deuda con la sustitución de los permisos por aranceles y culminó dos años después del ingreso de México al GATT, cuando, por razones de carácter macroeconómico, se adoptó un calendario de desgravación acelerada que hizo que, en un lapso de cinco años, el régimen comercial mexicano pasara de ser uno de los más cerrados a uno de los más abiertos del mercado.

2.3.1. El Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior.

El desmantelamiento del Sistema de Protección llevado a cabo entre 1987 y 1988 en el marco del programa de estabilización y con el propósito de controlar la inflación desactivó el principal instrumento de la política de sustitución de las importaciones y dejó sin efecto el

⁴⁸ González Graff, Op. Cit. p. 82.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

programa oficial de política industrial del periodo 1984-1988, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE). Este abandono de factor del modelo de sustitución de las importaciones inició un periodo de transición caracterizado por la falta de definición formal de la política industrial que duró por lo menos hasta 1990, hasta que se presentaron de manera explícita las directrices del Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994 (PRONAMICE).⁴⁹

El objetivo principal del PRONAMICE es la inserción del aparato productivo mexicano en el Comercio Mundial, el principal criterio para evaluar su desempeño es la contribución de la industria al déficit comercial externo. El desequilibrio comercial ha sido, y sigue siendo, una de las mayores restricciones al crecimiento del producto.

La estructura productiva y comercial de México al iniciar los años noventa es muy diferente a la que prevalecía en 1980. El mayor cambio se realizó en el patrón de especialización industrial y de comercio exterior.

El PRONAMICE, se abocó principalmente a corregir bajos niveles de eficiencia del sector manufacturero y su excesiva orientación al mercado interno. El entorno económico, aún fuertemente protegido y reglamentado creado durante el periodo de industrialización substitutiva generó distorsiones de los precios relativos del sector manufacturero y obstaculizó su inserción eficiente en el mercado mundial.⁵⁰ Para superar estos problemas el PRONAMICE propuso inicialmente una estrategia de desarrollo industrial basada en:

a) La ampliación del papel de la oferta y la demanda en la asignación de los recursos.

b) La restricción del papel del estado y el estancamiento de un entorno favorable al desenvolvimiento de las empresas. Entorno caracterizado por la estabilidad macroeconómica y un alto grado de competencia en los mercados de bienes y factores.

Objetivos del PRONAMICE:

1.- Extender la racionalización de la protección comercial a los sectores productivos aún protegidos con restricciones cuantitativas.

⁴⁹ Sánchez Ugarte, Fernando. *et. al. La Política Industrial en México. Perspectivas de la Política Industrial.* Ed. COLMEX, México, 1994. p. 138.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 139.

2.- Revisar los mecanismos de asignación de licencias de exportación y permisos previos de importación para diseñar métodos de asignación más transparentes.

3.- Perfeccionar el sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio y mejorar la información de estadística sobre variables de comercio exterior por empresa.

En materia regulatoria, el PRONAMICE se dedicaba una parte sustancial de sus propuestas a la eliminación de las regulaciones excesivas u obsoletas que dificultaban la operación eficiente de las empresas y a la creación de un marco regulatorio capaz de reducir las barreras al ingreso y prevenir las prácticas oligopóticas.⁵¹

Modificaciones al marco regulatorio - propuestas en el PRONAMICE:

1.- Eliminar las regulaciones, que tenían como objetivo compensar las distorsiones generadas por la protección comercial.

2.- Eliminar obstáculos regulatorios que impidieran una integración vertical u horizontal de las empresas, a fin de elevar la eficiencia y productividad industrial.

3.- Revisar la legislación antimonopolio.

4.- Promover, en coordinación con la SHCP, la adecuación a las regulaciones financieras, que mejoraran la eficiencia de los mercados de crédito y capital.

5.- Reformar los procedimientos y servicios aduaneros.

6.- Promover, en coordinación con la SCT y los gobiernos de las entidades federativas, la desregulación del autotransporte estatal de carga, en concordancia con lo realizado en el plano federal.

7.- Promover, en coordinación con la SCT, la desregulación de las telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, estaciones de autotransporte y ferrocarriles.

⁵¹ Clavijo, Op. Cit. p. 35.

En el PRONAMICE se consideraba que las autoridades responsables de la política industrial debían desempeñar una "labor promocional específica" con el fin de resolver los principales rezagos del sector manufacturero.⁵²

Promoción de las exportaciones:

En una economía abierta, el esfuerzo exportador es prioritario. Por ello el gobierno se ha propuesto estimular la vocación exportadora del país con una política activa tanto al interior como al exterior del país. En el ámbito interno, la acción promotora se basa en la eliminación de obstáculos o trabas que reduzcan la capacidad y el ánimo exportador, a través de instancias ejecutivas y resolutivas en las que participan los exportadores como la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones. En el ámbito externo, la negociación activa y firme para mejorar el acceso de productos mexicanos a los mercados mundiales es el complemento natural a la tarea de promoción interna.⁵³

Promoción del desarrollo tecnológico:

El sector industrial debía definir sus necesidades tecnológicas en función de las indicaciones del mercado, por lo tanto, la acción promotora del gobierno debía limitarse a:

- 1.- Promover encuentros interinstitucionales, ferias y exposiciones nacionales e internacionales.
- 2.- Adecuar la regulación sobre transferencia de tecnología, para eliminar controles excesivos.
- 3.- Promover programas de enlace, y la colaboración de las empresas con universidades y centros de investigación y desarrollo tecnológico.
- 4.- Impulsar la instalación de parques tecnológicos.
- 5.- Promover la creación de esquemas apropiados de financiamiento
- 6.- Promover ante SHCP que se otorgara un tratamiento fiscal favorable y automático a los gastos de las empresas en mejoras tecnológicas, y entrenamiento y capacitación de personal.

⁵² Ibid., p. 36.

7.-Perfeccionar el marco jurídico de la propiedad industrial para que la protección que se ofrece en el país sea similar a la de los países industrializados.

Promoción de la inversión:

En el nuevo modelo de desarrollo industrial, la inversión privada, nacional y extranjera, debía convertirse junto con las exportaciones, en el motor del crecimiento industrial, por lo tanto, el PRONAMICE establecía un programa especial de estímulo que constaba de las siguientes acciones.

- 1.- Establecer esquemas jurídicos y administrativos que impulsaran la inversión privada.
- 2.- Mejorar, en coordinación con el sector financiero.
- 3.- Establecer, en coordinación con la SHCP, incentivos fiscales de carácter general, esquemas de deducción inmediata de la depreciación y disminución de las tasas impositivas marginales.
- 4.- Simplificar los reglamentos, normas y trámites para generar un marco regulatorio sencillo, transparente y permanente. Supresión de las facultades discrecionales de las autoridades.
- 5.- Crear nuevas alternativas de inversión para los extranjeros en el mercado bursátil.

Promoción de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas:

En el PRONAMICE se reconocía que, por su reducida escala y sus bajos grados de organización y gestión, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas estaban en situación de desventaja en los mercados de crédito, tecnológico y de exportación, por lo que debían ser objeto de un programa especial de apoyo, cuyas líneas de acción eran:⁵⁴

- 1.- Establecer bolsas de subcontratación industrial, agrupaciones para la comercialización y centros de adquisición de materias primas.

⁵³ SECOFI. Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994. México, 1990. p. 23.

⁵⁴ Clavijo, Op. Cit. p. 37.

2.- Fomentar la formación y fortalecimiento de uniones de crédito, y unificar los criterios operativos de los diversos fondos de fomento con procedimientos administrativos simplificados y ágiles.

3.- Promover su vinculación con empresas grandes, y centros de desarrollo tecnológico y crear un centro especial de información tecnológica.

4.- Formular programas específicos de desregulación, que permitieran abatir costos.

5.- Reforzar la infraestructura en parques y corredores industriales, que facilitan su vinculación con la industria maquiladora y otros sectores dinámicos de la economía.

Promoción de la productividad y competitividad del aparato industrial:

A esta labor promocional se le daba un enfoque sectorial que tenía como objetivo identificar y resolver los problemas que obstaculizaban el ajuste de los sectores al nuevo vector de precios relativos resultante de la apertura y del libre juego de la oferta y la demanda.

El nuevo modelo de desarrollo industrial descarta, sin duda, el uso de la protección como instrumento de política industrial, pero plantea la necesidad de reorientar la política comercial hacia la aplicación de medidas destinadas a crear un ambiente que permita a los productores nacionales competir en condiciones de igualdad y reciprocidad.

Ha reformado y fortalecido el sistema mexicano de prácticas desleales con el fin de evitar la competencia depredadora del exterior y se han negociado múltiples acuerdos comerciales con el objetivo de ampliar los mercados de exportación.⁵⁵

Sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio:

El PRONAMICE buscaba perfeccionar el sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio. En junio de 1993, el Congreso aprobó la nueva Ley de Comercio Exterior con las normas, principios e instituciones que son relevantes para el estado actual del comercio exterior de México.

Las prácticas comerciales desleales se definen como la importación de mercancías en condiciones de discriminación o sujetas a subsidios en su país de origen.

⁵⁵ Serra Puche, Jaime. La Nueva Política Industrial. SECOFI, México, 1994. p. 19.

Negociaciones comerciales:

Después de un gran impulso hacia la liberalización comercial unilateral, México ha centrado la atención de la política comercial en la meta de lograr una integración económica más estrecha en el plano regional, tanto en los mercados del norte como en los del sur:

1.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha buscado activamente el libre comercio con los países de América del Norte a través de una serie de iniciativas comerciales bilaterales con Estados Unidos y, en medida más limitada, con Canadá.

2.- Acuerdos comerciales regionales con Centro y Sudamérica. (Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Honduras, El Salvador, Venezuela, Colombia, Bolivia, Chile, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay).

Programas integrales de desarrollo sectorial:

Los programas de este tipo abarcan los sectoriales integrales de fomento y los sectoriales de competitividad.

1.- Programas sectoriales integrales de fomento. Los programas integrales de desarrollo sectorial aún vigentes y en vías de conclusión son: a) el automotriz, b) el farmacéutico y c) electrónica, d) vestido y textil, e) eléctrico, f) construcción, g) alimentos, entre otros.

Programas sectoriales de competitividad:

En el marco del nuevo modelo, han sido elaborados los programas sectoriales de competitividad que tienen como objetivo agilizar la eliminación de obstáculos institucionales, regulatorios o estructurales que entorpecen el desempeño de las empresas, pero que tienen un carácter totalmente distinto al de los programas integrales de promoción sectorial porque no están basados en una estrategia de desarrollo sectorial ni en la elección de sectores prioritarios.⁵⁶

Los mecanismos de fomento fiscal

En el contexto de la reforma económica, la estrategia de concesión de estímulos fiscales quedó supeditada a los objetivos antinflacionarios. La política tributaria, con el fin de alcanzar la

⁵⁶ Sánchez Ugarte, *Op. Cit.* p. 162.

meta del equilibrio presupuestario, perdió el carácter de fomento que algún momento tuvo y se orientó en función del objetivo recaudatorio.

Los Certificados de Promoción Fiscal fueron eliminados y sólo se mantuvieron estímulos fiscales en apoyo a las actividades exportadoras.⁵⁷

Los apoyos financieros:

Los imperativos del nuevo modelo económico implicaron la modificación de las reglas de la banca de desarrollo. En 1988, se abandonó la política de regulación de las tasas de interés y de establecimiento de cajones prioritarios de crédito, pues en el marco de la escasez internacional de capitales y de alta inflación interna, ambos mecanismos habían redundado en desintermediación financiera. Se definieron nuevos objetivos para la banca de desarrollo.⁵⁸

-Orientar su actividad a la corrección de fallas en los mercados de crédito.

-Especializarse en la atención a empresas del sector privado y social no sujetas de crédito de la banca comercial.

-Manejar sus tasas activas en función del costo de captación con el fin de alcanzar su autonomía financiera.

-Complementar los apoyos financieros con servicios de asesoría técnica.

-Operar como banca de segundo piso.

Cabe asimismo señalar que, debido a que la tasa activa aplicada al intermediario es inferior en el caso de los créditos destinados a la micro y pequeña empresa, existe un estímulo para canalizar preferentemente los créditos hacia ese sector.

Contrariamente a lo sucedido en materia de política comercial, los avances en el marco desregulatorio y regulatorio fueron muy escasos antes de 1989. Así, el PRONAMICE dedica una parte sustancial de sus propuestas a una amplia reforma del marco regulatorio de la economía, con el objeto de:⁵⁹

⁵⁷ González Graff, Op. Cit. p. 60.

⁵⁸ Senado. El Comercio de México, Op. Cit. p. 47.

a) eliminar las regulaciones excesivas y obsoletas que dificultaban la operación eficiente de las empresas, y

b) crear un marco regulatorio capaz de reducir las barreras a la entrada y prevenir las prácticas monopólicas y oligopólicas, otorgar certidumbre a la propiedad intelectual en materia industrial y modernizar la ley de normas y medidas.

Por otra parte, la estrategia desregulatoria abarcó tanto medidas generales como acciones dirigidas a sectores específicos de la actividad económica.

Entre el primer tipo de medidas destacan la flexibilización de la legislación en materia de inversión extranjera, la implantación de nuevas reglas para la transferencia de tecnología, la protección a la propiedad intelectual e industrial, la promulgación de la Ley Federal de Competencia Económica, las reformas al sistema de normas y metrología, la simplificación de trámites aduanales y el dismantelamiento del sistema de controles de precios.⁶⁰

Entre las medidas dirigidas a sectores específicos sobresalen las correspondientes al transporte de carga, la energía eléctrica, las telecomunicaciones, la industria petroquímica, la industria azucarera y la industria textil.

Una de las principales limitantes del programa desregulatorio es que éste sólo opera en el nivel federal y aún no se concreta en los otros niveles de gobierno.⁶¹

2.3.2.- El Modelo de Concertación Social (Pactos Económicos).

Debido al proceso de Apertura Comercial en 1986, que lanzó a las empresas a una competencia inusual, fuera y dentro de las fronteras nacionales, y de los profundos rezagos estructurales en la producción industrial del país, se requirió de un proceso de reconversión industrial y una adecuación en las nuevas condiciones de competencia industrial.

Para hacer frente a la profunda crisis económica y financiera de nuestro país y para abatir las altas tasas de interés, se creó el Plan Inmediato para la Reordenación Económica (PIRE), que

⁵⁹ Clavijo, Op. Cit. p. 140.

⁶⁰ González Graff, Op. Cit. p. 72.

había permitido alcanzar algunos resultados positivos, en la fuerte carga del servicio de la deuda externa y la drástica caída del precio del petróleo en 1985.

Ya para 1986, el Gobierno de Miguel de la Madrid, instrumentó el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), que argumentaba restablecer el crecimiento económico con estabilidad de precios. Basado en recortes al gasto público para contrarrestar las presiones inflacionarias y absorber la pérdida de divisas provocada por los bajos precios del petróleo, en un acelerado destlizamiento y en un incremento sostenido de las tasas de interés.

Surge en 1987, el PACTO de SOLIDARIDAD ECONÓMICA (Primer Acuerdo de Concertación Política Económica y Social), en respuesta al fracaso de las estrategias o planes anteriores. La característica central del nuevo plan fue la participación de todos los sectores que actúan en la economía nacional, en un espacio único de negociación y concertación.⁶²

El Pacto para la Solidaridad Económica fue la versión mexicana de los llamados planes de estabilización que caracterizaron a las políticas económicas de muchos países durante la segunda mitad de los ochenta.

La experiencia mostrada de los programas ortodoxos, como el PIRE y el PAC, no eran suficientes para controlar la inflación, dadas las circunstancias de credibilidad y confianza tan deterioradas y ante la persistencia de grandes desequilibrios estructurales.

Posteriormente el Pacto de Solidaridad Económica fue concebido como un programa de corto plazo. De esa forma, el Pacto fue revisado, ratificado y extendido en la versión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE).⁶³

El concepto de "Pacto" ha sido uno de los términos más utilizados en la política mexicana para designar este tipo de acuerdos sociales orientados a enfrentar situaciones delicadas en el ámbito económico o político. Sin embargo los pactos anteriores se establecieron en condiciones muy diferentes, en las que los procesos de negociación se realizaron sector por sector, en el marco de un Estado fuerte con un mayor peso económico-político y en un entorno internacional propicio.

⁶¹ *Ibid.*, p. 77.

⁶² CONCAMIN. Una Nueva Concertación: "Hacia un Acuerdo para el Desarrollo y la Competitividad". Ed. Centro de Estudios Industriales, México, 1991. p. 23.

⁶³ *Ibid.*, p. 41.

La gran novedad de los Pactos firmados, fue, la reunión en un mismo espacio de negociación y diálogo de todos los sectores que participan en la actividad económica. Así, uno de los grandes logros del Pacto, además de los resultados económicos, es el descubrimiento del enorme potencial que representa para la conducción de la economía el proceso de concertación entre los principales factores de la producción y el Gobierno. En México la aplicación del modelo de concertación social, que derivó en la diversidad de pactos firmados entre los principales agentes económicos y sociales de nuestro país tuvo éxito, debido en gran medida a una política macroeconómica propicia; pero la dialéctica también es cierta, el éxito de esta política macroeconómica para la estabilización se debe al esfuerzo de los sectores involucrados y su concertación.⁶⁴

En términos generales, a continuación se describe cronológicamente los Pactos firmados desde 1987 hasta 1997, y sus principales objetivos y alcances:

La Inflación de 1987:

Durante 1987, la inflación empezaba a arraigarse en el país. La conducta de los consumidores, productores, ahorradores y de la población en general, mostraba comportamientos y expectativas que reforzaban la dinámica inflacionaria:

Los precios en este año, crecieron a una tasa media mensual de 8.3%, culminando 1987, con una inflación de 159.2%, sin precedente en los últimos 50 años.⁶⁵

Pacto de Solidaridad Económica: (PSE. Diciembre de 1987 - Diciembre 1988).

En diciembre de 1987 el Gobierno de la República convocó a un esfuerzo de concertación entre el propio gobierno y los sectores obrero, campesino y empresarial, para atacar de raíz el fenómeno inflacionario. Este llamado culminó con la firma del Pacto de Solidaridad Económica el día 15 del mismo mes. En el PSE, se acordó profundizar aun más en la racionalidad de la protección buscando en primer término destacar los beneficios estabilizadores de la apertura comercial. Posteriormente en todas las etapas de renegociación del PSE se mantuvo la política como parte importante de la estrategia estabilizadora.⁶⁶

Se establecieron compromisos específicos por parte del gobierno y los tres sectores.

⁶⁴Ibid., pp. 42-43.

⁶⁵STPS. Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento y sus Antecedentes. México, 1995.

Los objetivos del PSE, fueron:

- 1) Abatir Inflación.
- 2) Dar a la sociedad una protección más efectiva para sus ingresos.
- 3) Sentar las bases para una perspectiva más cierta de la evolución económica en el futuro inmediato.
- 4) Dar seguimiento a los compromisos acordados por los sectores.

El PSE, se enfrentó a una serie de problemas:

- a) Persistencia de una estructura de precios relativos fuertemente desequilibrada.
- b) Bienes y servicios con precios rezagados.
- c) Bienes y servicios con precios adelantados.
- d) Falta de conciencia en algunos grupos sociales.
- e) Deterioro del poder adquisitivo de los salarios.

Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE-1988).

Los sectores coincidieron en la necesidad de perseverar en un nuevo pacto, con el fin de lograr algo en materia de precios y retomar el camino hacia un crecimiento económico sostenido.

El 12 de diciembre de 1988 se firmó el PECE, con vigencia a julio de 1989.

Su vigencia se amplió hasta el 20 de octubre de 1992 a través de seis concertaciones.⁶⁷

- 1a. Concertación.- 1o. de enero al 31 de julio de 1989.
- 2a. Concertación.- 1o. de agosto de 1989 al 31 de marzo de 1990.
- 3a. Concertación.- 1o. de abril al 31 de julio de 1990.
- 4a. Concertación.- 1o. de agosto al 10 de noviembre de 1990.
- 5a. Concertación.- 11 de noviembre de 1990 al 10 de noviembre de 1991.
- 6a. Concertación.- 11 de noviembre de 1991 al 20 de octubre de 1992.

En cada una de las concertaciones suscritas se actualizó la estrategia aplicada en materia de precios y se reafirmaron los compromisos asumidos por cada una de las partes.⁶⁸

⁶⁶Concamin, *Op. Cit.* p. 49.

⁶⁷Concamin. *El Pacto*: "Las premisas de una estrategia Económica". Ed. Centro de Estudios Industriales, México, 1990. p.30

⁶⁸*Ibid.*, pp. 31-33.

Los principales objetivos del PECE, fueron:

- Consolidar el abatimiento de la inflación.
- Proteger el poder adquisitivo de los salarios
- Fortalecer la capacidad negociadora del país con los acreedores del exterior.
- Garantizar la estabilidad económica al interior.
- Sentar las bases para la reactivación económica gradual y permanente.

Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (3 octubre 1993).

Ante la posibilidad de que el pacto para la estabilidad y el crecimiento económico, tuviera una renovación ante las numerosas y desgastadas concertaciones, se firmó el 3 de octubre de 1993, el nuevo pacto llamado "Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo".

El nuevo PECE tuvo una vigencia del 3 de octubre de 1993 al 31 de diciembre de 1994. El pacto, contempla un programa de Política Económica para 1994, que permita crear las condiciones para alcanzar una meta de inflación de 5%.

Esta concertación, da énfasis especial a la productividad, a la capacitación y al mejoramiento del ingreso disponible de los trabajadores; promueve la capitalización de las empresas, se propone avanzar en la desregulación de las actividades económicas y establece incentivos para que las empresas operen en un contexto de protección al medio ambiente; lo anterior en apego a la consolidación de los avances logrados a nivel macroeconómico.⁶⁹

Así mismo se pretende mantener la estricta disciplina fiscal, así como reducir la tasa del Impuesto sobre la Renta de 35 a 34%.

Por otro lado, el Pacto, lograría mantener la estabilidad de precios, crecimiento económico, finanzas públicas en equilibrio, salarios reales crecientes y liberalización comercial.⁷⁰

Esquemáticamente, las principales medidas que fueron planteadas para reorganizar el nuevo PECE, son:

⁶⁹STPS, Pacto: "Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo". México, Octubre 1993. p. 18.

⁷⁰Ibid., p. 21.

- Profundizar el esfuerzo de abatimiento de la inflación.
- Consolidar la estabilidad.
- Impulsar la competitividad.
- Fomentar el empleo y la planta productiva.
- Intensificar y profundizar los esfuerzos de productividad.

Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (Septiembre 1994-Diciembre 1995) (PABEC).

Los principales objetivos del PABEC, fueron:

1. Lograr una inflación similar a la de nuestros principales socios comerciales.
2. Contribuir a que la transmisión de poderes transcurirá dentro de un marco de certidumbre económica.
3. Mantener un presupuesto equilibrado.
4. Lograr una tasa de crecimiento anual del producto de cuando menos el doble de la población.
5. Dar prioridad al fomento de la inversión privada.

Principales medidas de aplicación del PABEC:

- El sector empresarial convino en repercutir en menos precios de venta las ventajas fiscales en esta concertación.
- Hubo el compromiso por el sector privado de mantener los niveles de pleno abasto en todos los bienes y servicios que genera.
- Se promovió que las negociaciones de contratos colectivos, integrales o salariales se resuelvan conforme a la meta de inflación acordada.

El PABEC, marcó una línea clara, para impulsar la microeconomía, la productividad⁷¹ y reducir la inflación al máximo (Ver Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5

Evolución General de la Inflación			
Resultado de los Pactos			
Período	Estimado	Registrado	Diferencial
1989	18	19.7	1.7
1990	15.3	29.9	14.6
1991	14	18.5	4.5
1992	9.7	11.2	1.5
1993	7.7	8.01	0.3
1994	5.0	6.7	1.7
1995	4.0	4.5	0.5

Fuente: Periódico: El Financiero 28/XI/94 "Signos de Agotamiento muestra el PABEC".

Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (3 enero 1995) "AUSEE".

Con motivo de la profunda crisis en la que sumergió nuestro país en diciembre de 1994, la Sociedad y el Gobierno suscribieron el 3 de enero de 1995, un Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE). En el que se plasmaron los objetivos de reducir el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos hasta un nivel congruente con la disponibilidad de financiamiento externo y, al mismo tiempo, limitar el impacto inflacionario de la devaluación; todo ello evitar mayores perjuicios al nivel de vida de la población y para recuperar en el menor tiempo posible la senda del crecimiento económico con empleo bien remunerado.⁷²

Por lo anteriormente descrito, en marzo de 1995, fue necesario elaborar un Programa de Acción para reforzar el AUSEE, dada la severa situación vivida en el país, la contracción de los mercados y la volatilidad del mercado cambiario y bursátil, debido a la gran incertidumbre

⁷¹Parra, Francisco. El Financiero. "Representa un ordenado paso al futuro el PABEC". México 25 Sept. 1994. Secc. Economía.

⁷²SHCP. Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica. México. Marzo 1995. p. 6.

generado por la incapacidad del sector público y privado de poder cumplir con sus obligaciones financieras.⁷³

El objetivo principal del Programa de Acción para reforzar el AUSEE, consistió en salir de la emergencia económica en el menor tiempo posible y para ello fué indispensable estabilizar los mercados financieros en el corto plazo.

Finalmente, todos y cada uno de los Pactos y Acuerdos firmados mediante un proceso de concertación, han dado certidumbre a la política económica, y han provocado un ambiente favorables al desarrollo de la actividad productiva.

Alianza para el Crecimiento Económico (Octubre 1996).

Durante los años de 1995 y parte de 1996, el propósito central de los programas económicos fue la estabilización de la economía después de la emergencia económica generada a finales de 1994. Es así, que los objetivos fundamentales de las políticas económicas de 1995 y 1996 fueron alcanzados, dando lugar a una nueva fase del Pacto, con bríos de estabilidad y crecimiento.

De tal manera se establece la novena fase de concertación entre sectores productivos, Gobierno Federal y el Banco de México durante 1997, en la que el objetivo central, es: alcanzar un crecimiento vigoroso de la actividad productiva y del empleo, en contexto de redacción de la inflación y de mayor estabilidad financiera. Así mismo esta nueva fase del pacto, incluye cinco medidas de estímulos fiscales, entre las que se encuentran la exención del pago del impuesto al Activo (Impac), durante 1997, a las empresas que hayan obtenido ingresos acumulables de hasta 8 millones de pesos.

Ahora bien, entre los objetivos y las medidas más relevantes de la Alianza podemos describir las siguientes:⁷⁴

Objetivos

- a) Crecimiento del PIB, de 4%
- b) Inflación de 15%

⁷³SHCP, Op. Cit. p. 10.

⁷⁴ Moreno, Manuel. et. al. El Financiero. Pactan Alianza para el Crecimiento de 1997. Secc. Economía. Domingo 27 de Oct. 1996.

- c) Déficit en la cuenta corriente de la Balanza de pagos inferior al 2% del PIB.
- d) Se mantendría el régimen de Libre Flotación del Tipo de Cambio, etc.

Medidas

- a) Aumento a los Salarios Mínimos.
- b) Aumento en los principales servicios como Energía, Eléctrica, Gasolina, Diesel, etc.
- c) Ajuste considerable del Gasto Corriente que realiza el Gobierno Federal, etc.

Estímulos Fiscales

- a) Exención del pago de impuesto al activo (IMPAC).
- b) Dedución a empresas cuyas inversiones exedan a las realizadas en 1995, del 62.5 del exedente.
- c) Crédito fiscal a la creación de nuevos empleos.
- d) Continuar trabajos en la creación de una política tributaria que incluya incentivos permanentes.

Gasto Público

- a) Inversión del sector público equivalente a 3.5% el PIB.
- b) Ajuste del gasto corriente.
- c) Mantener programas de abasto social.
- d) Programas de empleo temporales.
- e) Canalización de mas recursos a PROCAMPO.

Los objetivos y medidas anteriormente descritos, pretenden llegar a tasas anuales de crecimiento de 6% a partir de este año (1998). Es así, que los años sucesivos se tendrá una franca consolidación de la recuperación económica, en el que habrán de superarse los niveles de actividad existentes antes de la crisis de 1994. También se pretende con estas medidas elevar en forma sostenible los niveles de empleo y remuneraciones reales mediante la ampliación eficiente de la capacidad productiva de la economía⁷⁵.

⁷⁵ Ibidem.

Por otra parte, la novena fase de concertación ha basado su estrategia en el persistente dinamismo del sector exportador, inversión pública y privada, sobre todo en áreas estratégicas como energéticos, carreteras, agua y vivienda y en la recuperación del consumo.

Finalmente los aumentos a las tarifas eléctricas y combustibles son parte de la política, a fin de evitar rezagos que impidan el desarrollo de inversiones y garantizar su correcto suministro. El gasto de gobierno será ajustado, de manera que se eliminen las áreas administrativas que no realicen tareas prioritarias, por lo que se han considerado aplicar medidas de austeridad, disciplina fiscal y compactación de unidades.

Todo lo anterior tiene como principal finalidad, obtener un crecimiento y estabilidad económica que necesita México para reactivar su proceso de desarrollo ininterrumpido en cierta medida desde 1995.⁷⁶

2.3.3. Acciones de Promoción Específica (Programas Sectoriales de Competitividad).

Con la supuesta Política Industrial (Propuesta en PRONAMICE 1980-1984), se modificaron los mecanismos de protección y promoción existentes. De una protección excesiva a los sectores orientados hacia el mercado interno, se pasó a otorgar todos los estímulos y apoyos a los sectores exportadores. Así los programas sectoriales de productividad y competitividad, buscaron agilizar la eliminación de trabas y obstáculos institucionales, regulatorios y estructurales, que entorpecen el libre desempeño de las empresas.⁷⁷

Los programas sectoriales de competitividad y productividad, tuvieron dos objetivos fundamentales, el primero, fué proporcionar apoyos especiales, financieros, fiscales e institucionales, para lograr el desarrollo de áreas y ramas determinadas, y el segundo, se dió en función de agilizar la eliminación de obstáculos institucionales, regulatorios o estructurales que entorpecen el desempeño de las empresas, pero que tienen un carácter totalmente distinto al de los programas integrales de promoción sectorial porque no están basados en una estrategia de desarrollo sectorial ni en la elección de sectores prioritarios.⁷⁸

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Clavijo, F. Perspectivas de... Op. Cit. p. 142.

⁷⁸ Ibid., pp. 143-144.

Un rasgo distintivo de estos programas es que no incluyeron medidas de promoción fiscal o financiera, sino que consistió otorgar solo mecanismos regulatorios y de apoyo técnico. En algunos casos se ha procedido a la revisión arancelaria con el objeto de evitar distorsiones en las cadenas productivas.⁷⁹

Algunas de las principales ramas manufactureras, que fueron objeto de programas sectoriales de competitividad, debido a su gran participación en la actividad económica del país, fueron: calzado, curtiduría, textil y de la confección, bienes de capital, artes gráficas, litografía y editorial, muebles, juguetes, plástico, hule, química, manufacturas eléctricas, manufacturas electrónicas, vidrio y farmacéutico. (Ver Anexo 2).

Los programas sectoriales para mejorar la productividad y la calidad, se inscriben en el marco de El Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, a partir de agosto de 1992. Estos programas representaron un mecanismo de concertación entre los sectores gubernamental, empresarial, obrero y campesino para identificar los problemas que limitan la competitividad de los diversos sectores industriales y buscar soluciones alternativas.⁸⁰

En este nuevo modelo de acción entre las entidades del gobierno y los sectores productivos en particular, se lograron identificar los problemas prioritarios que inhiben la competitividad de la industria nacional.

El proceso de concertación entre los diversos sectores, consistió en tres fases:

- a) Elaboración del diagnóstico del sector: Se elaboró un diagnóstico de la situación actual de la industria en aspectos como abasto de maquinaria e insumos, capacitación y desarrollo tecnológico, entre otras.
- b) Concertación de la matriz de compromisos: El diagnóstico se analizó en un grupo de trabajo con representantes de los sectores involucrados. Cada una de las partes asume compromisos viables para solucionar los problemas, los cuales se resumen en la matriz de compromisos. Esta matriz establece las responsabilidades adquiridas tanto por el gobierno y la banca de desarrollo, como por las instancias empresarial y sindical.

⁷⁹ González Graff, *Op. Cit.* p. 64.

⁸⁰ Sánchez Ugarte. *La política industrial ante...* *Op. Cit.* p. 250.

- c) Seguimiento del programa: Una vez suscrita la matriz por la comisión de seguimiento y evaluación del PECE, se inicia un proceso de seguimiento de los avances a través de reuniones mensuales del grupo de trabajo con representantes de todos los sectores.

Inicialmente se instrumentaron programas integrales de fomento en beneficio de los sectores automotriz y de autopartes, químico-farmacéutico y de microcomputadoras.⁸¹

Posteriormente se elaboraron programas sectoriales para impulsar la competitividad y la internacionalización de 44 ramas industriales distintas (Ver Cuadro. 2.6), en las que cada una de ellas elaboró un diagnóstico, se identificó la problemática y se concertaron compromisos específicos, bajo los siguientes aspectos prioritarios.⁸²

- Financiamiento.
- Organización
- Estructura productiva.
- Tratamiento fiscal.
- Aranceles.
- Comercio exterior.
- Normalización.
- Ecología.
- Capacitación.
- Tecnología.
- Infraestructura.

El objetivo de los programas sectoriales de competitividad fue el de complementar la aplicación de medidas de tipo horizontal en un nivel microeconómico a través de la participación de todos los sectores del país.

Los resultados están dirigidos a mantener la estabilidad macroeconómica y eficientar los sectores productivos nacionales, adaptandolos a las condiciones de la nueva realidad mundial, logrando así el nivel tan esperado de competitividad que les permita hacer frente al nuevo entorno de apertura comercial y globalización de los mercados extranjeros.

⁸¹ González Graff, Op. Cit. p. 63.

⁸² Serra Puche, Op. Cit. p. 11.

Cuadro 2.6.

**RELACION DE LAS RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA EN LAS QUE SE HAN
CONCERTADO PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE PRODUCTIVIDAD Y
COMPETITIVIDAD**

Nº	RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA	DIAGNOSTICO	MATRIZ DE COMPROMISOS
1	Cuero	06.08.92	27.08.92
2	Calzado	06.08.92	27.08.92
3	Farmacéutica	03.09.92	29.10.92
4	Productos lácteos	10.09.92	24.09.92
5	Empresas aseguradoras	17.09.92	22.10.92
6	Bienes de capital	08.10.92	29.10.92
7	Sector forestal	15.10.92	03.12.92
8	Celulosa y papel	22.10.92	03.12.92
9	Empaques de cartón	22.10.92	03.12.92
10	Editorial	05.11.92	03.12.92
11	Artes gráficas	05.11.92	03.12.92
12	Muebles de madera	12.11.92	03.12.92
13	Juguetes	12.11.92	10.12.92
14	Textil	07.01.93	14.01.93
15	Confección	07.01.93	14.01.93
16	Química	21.01.93	01.04.93
17	Hule	26.01.93	01.04.93
18	Plástico	04.02.93	01.04.93
19	Manufacturas eléctricas	11.02.93	25.03.93
20	Manufacturas electrónicas	11.03.93	22.04.93
21	Cadena porcícola	11.03.93	08.05.93
22	Vidrio	08.05.93	10.05.93
23	Fertilizantes	20.05.93	01.07.93
24	Aluminio	03.06.93	15.07.93
25	Harina de trigo	22.07.93	19.08.93
26	Penicilina	22.07.93	19.08.93
27	Galletas y pastas alimenticias	22.07.93	19.08.93
28	Siderúrgica	26.08.93	30.09.93
29	Carnes frías y embutidos	30.09.93	11.11.93
30	Cemento	12.08.93	(C)
31	Construcción	09.09.93	02.12.93
32	Dulces, chocolates y chicles	23.09.93	18.11.93
33	Jabones y detergentes	28.10.93	24.11.94(*)
34	Bovinos productores de carne	18.01.94	03.02.94
35	Recubrimientos cerámicos	20.01.94	10.03.94
36	Envases metálicos	17.02.94	14.04.94
37	Conservas alimenticias	22.02.94	12.05.94
38	Enlatadora productos del mar	21.04.94	23.06.94
39	Aceites y grasas	02.08.94	04.08.94
40	Maquiladora de exportación	07.07.94	11.08.94
41	Ovino	14.07.94	08.09.94
42	Caprino	14.07.94	08.09.94
43	Restaurantera	25.08.94	22.09.94
44	Farmoquímica	29.09.94	29.09.94

Nota: Las fechas anotadas corresponden a las reuniones de la Comisión de Seguimiento (C) Cancelado y Evaluación del PECE, en que se presentaron los documentos respectivos. (*) Concluida.

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Crecimiento.

3.- Importancia de la Implementación de una Política Industrial Integral acorde a los requerimientos del Sector Productivo Nacional.

"Hace mucho tiempo, el concepto de Política Industrial era oscuro, sus partidarios unos cuantos y las opiniones que éstos sostenían eran marginales respecto a las principales corrientes económicas. Hoy en día, la Política Industrial ocupa el centro de un apasionado debate. Sus partidarios se adueñaron de la imaginación de numerosos líderes políticos, de grupos influyentes tanto del mundo empresarial como entre los trabajadores, y de la prensa. Sus opositores se han visto obligados a adoptar una posición vigorosa, expresada con toda claridad, en defensa de las que en un tiempo fueron verdades aceptadas: La superioridad de las soluciones del mercado para los problemas de la distribución y la suficiencia de una buena política macroeconómica para el logro de fines macroeconómicos". (Galbraith, 1984).

A partir de la década de los 80's, con la crisis de la deuda externa, los problemas de divisas derivados de la caída en los precios de las materias y la crisis del modelo de sustitución de importaciones, la mayoría de los países en desarrollo se vieron obligados a emprender severos programas de ajuste estructural que fueron acompañados por procesos de liberalización comercial y de inversiones, desregulación económica y privatización. La Política Industrial se fue suavizando y reduciendo considerablemente en su ámbito y sus modalidades, particularmente en América Latina.

Los tradicionales instrumentos de Política Industrial, como los permisos de importación y las licencias de fabricación, prácticamente desaparecieron. Las leyes sobre inversión extranjera e importación de tecnología se liberaron radicalmente o se eliminaron del todo. Los estímulos financieros prácticamente desaparecieron, así como las disposiciones de compra pública. Sólo las legislaciones y disposiciones sobre protección industrial, normalización y protección ambiental se han fortalecido. En algunos países han surgido leyes sobre protección al consumidor y promoción de la competencia.

A nivel subsectorial, la generalidad de las leyes, decretos y sus instrumentos específicos correspondientes, han sido eliminados. Sólo subsisten los esquemas de políticas para algunas industrias como la automotriz y para la promoción de la pequeña y mediana empresa.

Algunos países, incluyendo a México, han recurrido a la concertación entre sector público y privado en ramas específicas, aunque con un horizonte casi siempre de corto plazo.¹

La necesidad de contar con una Política Industrial que aliente y estimule el desarrollo de un país es condición obligada para cualquier nación en nuestros días. Una verdadera Política Industrial que responda a las prioridades del sector productivo y no sólo promueva algunas áreas, que si bien pueden ser estratégicas para una industria, no son importantes para un sector.

México siempre ha contado con una Política Industrial, sin embargo, los resultados no han sido los esperados ya que no ha respondido a las verdaderas necesidades de un sector industrial expuesto a las severas transformaciones que el proceso de apertura comercial trajo.

La importancia de reconcebir una verdadera Política Industrial que además de Integral, ha despertado dentro de los principales actores de nuestra economía una inquietud que no ha dejado de ser punto de análisis en un gran número de foros donde se aborda el tema.

El objeto de este capítulo es, precisamente, el de reconcebir la idea de implementar una Nueva Política Industrial que aliente y fortalezca el desarrollo del sector productivo de México, a través de verdaderos programas y acciones que les permitan ser competitivos a nivel tanto nacional como internacional.

Partiendo del supuesto de que la Política Industrial que fue promovida en el sexenio anterior (1988-1994), no fue capaz de desarrollar una industria sólida, competitiva y productiva, capaz de fabricar bienes de alta calidad que cumplieran con las demandas y necesidades de los consumidores y a la vez generara niveles crecientes de empleo que permitan un ascenso continuo en la calidad de vida de los mexicanos, entonces es adecuado señalar que la Política Industrial que se vino siguiendo ha fracasado, por tal razón es imperante la necesidad de implementar una nueva Política Industrial que se adecue a la situación de la planta productiva actualmente.

¹ SELA. Políticas Industriales y Desarrollo Tecnológico en América Latina y el Caribe. Vol. 41. Ed. SELA, Venezuela, 1994, pp. 18-19.

3.1. La Política de Fomento Industrial en México bajo la Administración Salinista.

Las líneas de Política de Fomento en materia de desarrollo industrial por el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), fueron plasmadas íntegramente en el Programa de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (1990-1994).²

La estrategia propuesta por el Gobierno Salinista, para la Modernización de la Industria y del Comercio para los primeros años de la década de los 90's plantea avanzar con base en cinco ejes rectores. Primero, la Internacionalización. En la actualidad, México puede y debe de aprovechar las nuevas oportunidades que se presentan por la globalización en la economía mundial, de varias maneras: apoyando la formación de capital y de capacidad de producción en el país con flujos de inversión directa proveniente del extranjero que se sumen a los generados internamente y posibiliten la expansión y la modernización de la planta productiva a un paso más rápido; también extendiendo los mercados de venta de la producción nacional en el extranjero, para que ésta alcance volúmenes mayores y se consigan así escalas eficientes para abaratar los productos y, así mismo, escogiendo de los mercados de compra de todo el mundo los insumos para la producción o los productos finales que en términos de precio y calidad satisfagan al máximo las necesidades de los consumidores y de los industriales.

Segundo, la Promoción de Exportaciones. Además de las ventajas mencionadas en lo que respecta al crecimiento de la producción y del empleo, la diversificación de las exportaciones industriales, tanto por productos como por mercados de destino, sirven al país en varios sentidos: para ampliar sus márgenes de maniobra ante las fluctuaciones de la economía internacional, reforzando con ello la estabilidad de la economía mexicana; complementariamente, para equilibrar la interdependencia con las distintas naciones, en términos de negociación, de manera especial, para introducir en la industria mexicana nuevas prácticas y disciplinas de producción y mercadeo que existen en otros países.

Tercero, el Fortalecimiento del Mercado Interno. Un poder de compra creciente en el territorio nacional y un consumo cada vez más selectivo en términos de calidad, son la mejor base para una industria mexicana que sea fuerte y tenga un camino asegurado en el plano internacional.

² Legorreta, *Op.Cit.* p. 150.

Cuarto, el Desarrollo Tecnológico del Aparato Productivo. El avance industrial en la actualidad es inconcebible sin un proceso dinámico de introducción de nuevos conocimientos en las actividades productivas. El acelerado avance de la tecnología en la industria de varios países se manifiesta en diversos aspectos de importancia determinante para la competitividad internacional, en las distintas industrias con ganancias en la productividad de los recursos, lo que significa mejor rentabilidad para las empresas y remuneraciones más altas para los trabajadores.

Por último, la Desregulación de las Actividades Económicas. La actualización sucesiva de las marcas de control gubernamental sobre las actividades de la industria y del comercio, conforme a las circunstancias, eliminando los controles que en otras épocas fueron convenientes, pero que con los cambios en el entorno económico, han ido perdiendo vigencia y constituyen hoy un cúmulo de reglamentaciones en exceso. Esta condición representa una tarea indispensable para mantener el buen funcionamiento de las empresas.

Así, un factor claro para asegurar el éxito del desarrollo industrial, sin lugar a dudas, se concentró en la consolidación de la actividad macroeconómica, ya que ello permitiría que las empresas pudieran planear sus actividades a plazos más largos, en beneficio de su eficiencia global, apoyándose en una creciente certidumbre sobre los niveles de precios, salarios, tasas de interés y tipo de cambio. La experiencia histórica de México, luego del proceso de estabilización que tuvo lugar en 1953 y 1954, demuestra que la estabilidad macroeconómica es indispensable para el ahorro y la inversión nacional. El período 1988-1994 sentó las bases para lograr la permanencia en el mercado internacional, a través de la estabilidad macroeconómica,³ que permitió abatir la alta inflación, reducir los intereses, fomentar la apertura de mercados, a través de una economía global y el fomento a las exportaciones sobre todo de bienes y servicios, así como un control del tipo de cambio.

Al mismo tiempo que las primeras líneas de fomento industrial se desarrollaron diversas medidas o instrumentos complementarios que apoyarían al sector industrial en su transición hacia el nuevo modelo económico, entre ellas cabe destacar: la flexibilidad de la inversión extranjera directa, desregulación de algunos servicios, la renegociación de la deuda externa, la promoción del desarrollo tecnológico, promoción de la pequeña y mediana industria, inflación de un dígito, superávit en las finanzas públicas, puesta en práctica de los mecanismos para combatir las prácticas desleales de comercio, la entrada en vigor del TLC con Estados Unidos y Canadá, los tratados de libre comercio con Centro y Sudamérica, entre otras.⁴

³ Legorreta, *Op.cit* pp.151-152.

⁴ Pérez Aceves, *Op Cit.* p.99

La característica distintiva de la Política de Fomento Industrial (contenida en el PRONAMICE), se abocó principalmente a corregir los bajos niveles de eficiencia del sector manufacturero y su excesiva orientación al mercado interno. El entorno aún fuertemente protegido y reglamentado, creado durante varias décadas atrás, generó distorsiones en los precios relativos del sector manufacturero y obstaculizó su inserción eficiente e inmediata en el mercado mundial para superar estos problemas.⁵

Obviamente, para consolidar de lleno este nuevo enfoque de desarrollo industrial, era importante la consolidación de la apertura comercial. En nuestro país, al carecer de metas de largo alcance y de definiciones precisas a propósito del tipo de industria que debía promoverse en el país, se diseñó un conjunto de medidas de estímulo y fomento orientadas a ofrecer una respuesta de índole cuantitativa a los retos de la industrialización.

Fue evidente que la apertura de la economía obligó, de manera casi natural, a elaborar una estrategia de recuperación del crecimiento congruente con los objetivos de competitividad y productividad. Al tiempo que, en teoría la apertura obligó a complementar los retos cuantitativos con las consideraciones cualitativas, el diagnóstico sobre la situación actual de la planta industrial subraya el riesgo tácito en la liberalización comercial.⁶

En ausencia de una verdadera Política de Fomento Industrial que privilegió la competitividad como objetivo, la apertura pudo conducir a la desindustrialización o a la conversión del país en una maquiladora, incapaz de traducir crecimiento en bienestar y altamente dependiente del exterior. Una modernización estructural concebida como instrumento, fundamentalmente del bienestar social y de la afirmación soberana del país frente al mundo, requiere necesariamente de la definición de objetivos y de criterios inductivos para el desarrollo industrial; pero sobre todo tiene que considerar las características que actualmente tiene la planta productiva manufacturera, que frente a un ambiente internacional adverso tiene un rezago tecnológico y una escala de inversión que la incapacitan para conquistar mercados internacionales que no sean la extensión del mexicano que constituye en la actualidad el norteamericano.⁷

⁵ Clavijo, Fernando. Perspectivas de la Política Industrial en México. Ed. COLMEX, México, 1994.p.11

⁶ CONCAMIN. "Una política industrial para...", Op cit p.40

⁷ Ibidem.

3.2. Programas de Desarrollo y Apoyo a la Industria

Durante la administración de Carlos Salinas se dieron a la luz diversos programas que apoyarían o estimularían el desarrollo industrial en nuestro país, así como para hacer frente al inesperado Proceso de Apertura que enfrentó México en un período tan corto:

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Dentro de las metas del PND se encuentra la necesaria modernización económica que implica un sector público más eficiente para atender los requerimientos de infraestructura económica y social del desarrollo, una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior, un sistema de regulaciones económicas que en vez de atrofiar aliente la actividad económica eficiente de los particulares, elimine inseguridades, permita y fomente la concurrencia de todos en las actividades productivas.⁸

Plan Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994

Los principales objetivos de este programa son: propiciar el crecimiento de la Industria Nacional mediante el fortalecimiento de un sector exportador con altos niveles de competitividad, lograr un desarrollo industrial más equilibrado, propiciando una adecuada utilización regional de los recursos productivos, promover y defender los intereses comerciales de México en el exterior y crear empleos más productivos e incrementar el bienestar de los consumidores.⁹

Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y mediana 1991-1994

Los objetivos generales de este programa son, entre otros: fortalecer el crecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa mediante cambios cualitativos en las formas de comprar, producir y comercializar, a efecto de consolidar su presencia en el mercado interno e incrementar su participación en los mercados de exportación; elevar su nivel tecnológico y de calidad; profundizar las medidas de desregulación, descentralización y simplificación administrativa; fomentar su desarrollo en todo el territorio; coadyuvar al desarrollo regional y apoyar la desconcentración y la preservación del medio ambiente.¹⁰

⁸ CONCAMIN. "El contexto y las Tendencias del Desarrollo...", *Op cit* p.29

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

Plan Integral 1992 para la Modernización Tecnológica de la Empresa, firmado por NAFIN y CONACYT: (1992)

Este plan, firmado el 16 de febrero de 1992, pretendió brindar a la planta productiva una gama de opciones de financiamiento que permitiera cubrir las necesidades de las empresas en su proceso de modernización tecnológica, al tiempo de promover la mayor participación del sector productivo en las actividades de desarrollo tecnológico del país. Este Plan está constituido por seis programas:

1. Programa Conjunto CONACYT-NAFIN, para otorgar financiamiento a proyectos y a la comercialización de resultados. Está integrado por el Fondo de Investigación y Desarrollo Tecnológico (FIDETEC), instrumento diseñado por CONACYT para financiar la etapa precomercial, y por el Programa de Desarrollo Tecnológico de NAFIN para el escalamiento industrial y la etapa de comercialización de proyectos. En el caso de la micro y la pequeña industria, el Fondo garantizará hasta el 100% del costo total; en la mediana, 85% y en las grandes, 70%.
2. Registro CONACYT de Consultores, agentes de enlace tecnológico.
3. Incubadoras de Empresas de base Tecnológica, apoyando su Desarrollo Tecnológico.
4. Fondo para el Fortalecimiento de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y Estratégicas (FORCCITEC), que consiste en la creación de centro de investigación para el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas.
5. Programas de becas y enlace Adademia-Industria, orientado a la formación de recursos humanos a nivel de posgrado, conjuntamente con una IES.
6. Apoyos especiales en la organización y participación en exposiciones y seminarios.¹¹

Comité Nacional de Concertación para la Modernización Tecnológica (1992)

Este Comité, conformado por la SEP, SHCP, SECOFI, NAFIN y CONCYT se estableció en julio de 1992 y pretende ser un canal de comunicación entre los centros de enseñanza e investigación, la industria, las instituciones financieras y el sector público.¹²

Paquetes de Medidas para Impulsar la Competitividad de la Empresa y del País (1992):

Establece un ambiente más favorable para el desarrollo de la competitividad en el ámbito macroeconómico. El paquete consta de 12 puntos:

- Programa de Desregulación
- Precios y Tarifas
- Legislación sobre Competencia
- Ley de Inversión Extranjera
- Transferencia de Tecnología
- Ley de Metrología y Normalización
- Centro Nacional de Metrología
- Calidad Total
- Comercio Exterior
- Comercio Interior
- Internacionalización Industrial
- Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Industria.¹³

3.3. La Política Industrial en México.

México ha contado con diversos programas de Desarrollo Industrial desde los años cuarenta. Sin embargo, las condiciones y circunstancias que llevaron a la industrialización del país tuvieron menos que ver con un programa bien detallado y organizado que con la necesidad de producir en el país bienes cuya importación había dejado de ser factible a causa del conflicto bélico internacional. Se le han dado muchas formas a la Política Industrial, una de ellas fue lo que se denominó como estrategia de sustitución de importaciones, la cual como ya se ha hablado, consistió en promover la producción local de artículos que satisficieran las necesidades del

¹¹ Ibid., p. 30.

¹² Ibid., p. 31.

¹³ Ibidem.

mercado doméstico en lugar de importarlos. La industrialización del país, en su origen, ocurrió como una respuesta a la escasez de bienes y no a la instrumentación de una política consiente y concertada para tal efecto.¹⁴ El Estado tomó de manera decisiva su papel de conductor de la actividad económica ampliando su actividad y tomando bajo su cargo algunos de los sectores más dinámicos de la economía, como eran el petróleo, la electricidad y los ferrocarriles,¹⁵ facilitando así a la industria naciente el suministro de insumos básicos y creando las condiciones necesarias para que pudiera desarrollarse.

Con el pasar de los años fue cobrando forma un concepto de Política Industrial que incluyó la creación de instituciones abocadas a la promoción de la inversión por medio de diversas formas y programas de financiamiento, la protección de la planta industrial respecto a las importaciones (propiedad tanto de mexicanos como con participación extranjera) y la inversión pública tanto en infraestructura como en sectores industriales llamados básicos, como el siderúrgico, el de bienes de capital, etc. No todas estas instituciones, regulaciones y acciones respondían a una misma estrategia, pero sí a un objetivo general más o menos claro que era el de industrializar al país.

Las instituciones que jugaron un papel importante en el desarrollo del país fueron: en el Sector Financiero; se creó la Banca de Fomento Industrial, Nacional Financiera (NAFIN) y el Banco Nacional de Comercio Exterior, que junto con el Banco de México configuran la estructura de un Sistema Financiero Nacional que busca apoyar el financiamiento del desarrollo industrial. Además con la participación de diversas industrias y la creación de organismos como PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Productora e Importadora de Papel (PIPSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Guanos y Fertilizantes de México, Diesel Nacional (DINA) y Altos Hornos de México (AHMSA), se buscó asegurar una mínima infraestructura que permitiera el desarrollo de la industria local.¹⁶

Analizando detalladamente los programas, proyectos, empresas, fondos de fomento y demás instituciones y entidades creadas para promover el desarrollo industrial nos demuestra que, si bien existió el claro propósito de industrializar al país y una fuerte convicción de promover este tipo de desarrollo, nunca se logró transformar estos objetivos en metas detalladas en términos de tiempo, competitividad o alcances a los que se aspiraba llegar. Existió la noción clara y transparente de que había que emprender un conjunto de acciones tales como otorgar financiamientos, subsidios u otros incentivos y construir una sólida infraestructura. Sin embargo,

¹⁴ IBAFIN, "Hacia una nueva política industrial...", *Op cit.* p. 91

¹⁵ Loyola, "Estrategia Empresarial...", *Op cit.* p. 154

¹⁶ *Ibid.*, p. 155.

no había una conexión directa entre estos instrumentos y las metas específicas que debían alcanzarse en un tiempo preestablecido.

Las consecuencias de esta falta de precisión, fueron muy evidentes en todos los ámbitos de la industria: inversiones multimillonarias en plantas que no eran eficientes e internacionalmente poco competitivas, propensión a la adquisición de maquinaria y tecnología obsoleta, contratación de deuda externa para el desarrollo de proyectos de inversión que no estaban concebidos para general divisas por la vía de exportación, etc., en general, era una planta industrial que nunca concibió para lograr economías de escala junto con niveles de calidad o de costos adecuados para poder ser competitivas.

Cabe resaltar que durante los años previos a que se diera el proceso de Apertura Comercial en México, prevaleció una estrategia de desarrollo industrial de naturaleza neoliberal: "la premisa es que, una vez conseguida la estabilidad macroeconómica, la liberalización de los mecanismos del mercado a través de la apertura comercial y de la desregulación daría lugar a un proceso eficiente de toma de decisiones, en el nivel macroeconómico que, a la postre, se traduciría en una progresiva modernización de las estructuras productivas y en la adopción de un padrón eficiente de especialización".¹⁷

La Política Industrial extendió su rediseño en varias direcciones, es así que en materia de Política Comercial, el eje fundamental del modelo de desarrollo económico fue la apertura. En materia de desregulación, abarcó tanto medidas generales como acciones dirigidas a sectores específicos de la actividad económica, destacando la flexibilidad de la legislación en materia de Inversión Extranjera, la implantación de nuevas reglas de Transferencia de Tecnología, la Protección a la Propiedad Intelectual e Industrial, la promulgación de la Ley Federal de Competencia Económica, las reformas al Sistema de Normas y Metrología, la simplificación de Trámites Aduanales y el desmantelamiento del Sistema de Control de Precios.

En cuanto al Fomento Fiscal, la política tributaria perdió el carácter de fomento que en algún momento tuvo y se orientó en función del objetivo recaudatorio. Así mismo, los certificados de Promoción Fiscal fueron eliminados y sólo mantuvieron estímulos fiscales en apoyo a las actividades exportadoras.

En el contexto de la Reforma Financiera, se definieron nuevos objetivos para la Banca de Desarrollo:

- Orientar su actividad a la corrección de fallas en los mercados de crédito.
- Especializarse en la atención a empresas del sector privado y social no sujetos de crédito para la banca comercial.
- Manejar sus tasas activas en función del costo de capacitación con el fin de alcanzar su autonomía financiera.
- Completar los apoyos financieros con servicios de asesoría técnica.
- Operar como banca de segundo piso.

En el caso de NAFIN, sus actividades se han dirigido sobre todo al sector de la micro y pequeña empresa, al tiempo que ha dejado de ser una institución especializada en apoyar el sector industrial.

Finalmente, los programas sectoriales como rasgo distintivo de este esquema, se puede argumentar, que no incluyeron medidas expresas de promoción fiscal o financiera, sino que consistió en diversos mecanismos regulatorios de apoyo técnico. En algunos casos, se procedió a la revisión arancelaria con el objeto de evitar distorsiones en las cadenas productivas.¹⁸

El patrón de crecimiento fue polarizado de modernización, que de acuerdo con la evolución del PIB durante el periodo 1988-1994, se pueden distinguir tres etapas: La primera de ellas se caracterizó por tasas de crecimiento inferiores a las de la población, mientras que la segunda mostró mayor dinamismo. Por su parte, la tercera y última parte, el PIB experimentó una reducción en sus ritmos de expansión.

Sin lugar a dudas, la política de Apoyo Industrial durante el presente sexenio, (1994-2000) ha dinamizado los sectores industriales que dirigieron una parte sustancial de su producción al mercado de exportación.¹⁹

Todo lo anteriormente descrito, nos lleva a plantear un análisis detallado de los programas, proyectos, empresas, fondos de fomento y demás instituciones y entidades creadas para promover el desarrollo industrial, demostrando que, si bien existió el claro propósito de industrializar al país y una fuerte convicción de la necesidad de promover este tipo de desarrollo, nunca se logró transformar estos objetivos generales y abstractos en metas detalladas en términos de tiempo, competitividad o alcances específicos a los que se aspiraba llegar. Es decir, existe la noción clara y transparente de que hay que emprender un conjunto de acciones tales como otorgar

¹⁷ González Graf. "Hacia una nueva política industrial". *Op cit.* p. 22

¹⁸ *Ibid.*, pp. 23-24

¹⁹ *Ibidem.*

financiamientos preferenciales, subsidios u otros incentivos y construir una sólida infraestructura. Sin embargo, no se dió una conexión directa entre estos instrumentos y las metas específicas que debían alcanzarse en este período.²⁰

La planta industrial de nuestro país, se vió severamente deprimida; mostró grandes rezagos en materia de productividad y competitividad. Por tal razón, uno de los retos a los que México debería hacer frente, es el que se refiere a la reactivación de la actividad industrial pues ésta es, sin duda, condición "sin equa non" para que eventualmente el país recobre sus tasas históricas de crecimiento.

3.3.1.- Características de la Política Industrial Aplicada en México.

El año de 1982, fue un año caracterizado por el establecimiento de una crisis financiera, que marco el inicio de una gran transformación en nuestro país. En primer lugar, se caracterizó como una crisis de deuda y finanzas públicas, cuando en realidad lo que había llegado al límite de la viabilidad del modelo de desarrollo que había estado vigente a lo largo de las décadas anteriores.

Para 1983, la principal estrategia económica iniciada a raíz y como consecuencia de esa crisis, se basó en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y en la promoción de la eficiencia microeconómica, para lograr el crecimiento sostenido.

A nivel de marco de referencia y respecto a la estabilidad macro, las medidas aplicadas se engloban en dos elementos principales: el saneamiento de las finanzas públicas y la concertación con los agentes productivos²¹.

²⁰ IBAFIN 1, Op.cit, p. 92

²¹ SELA. Política Industrial y la Situación de la Industria en México. Ed SELA, Costa Rica, 1944. pp.1-5.

Saneamiento de las Finanzas Publicas;

- **Política de Ingresos:**

1) A partir de 1989, el Gobierno continuó las reformas fiscales a través de la reducción de las tasas impositivas, la ampliación de la base gravable, el mejoramiento de las medidas de fiscalización y la eliminación de la evasión, la simplificación de trámites administrativos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes y un sistema fiscal más eficiente.

La tasa máxima del impuesto sobre la renta para las empresas se redujo gradualmente de 42% en 1989 a 34% en 1993, en tanto que la tasa de impuesto de las personas físicas se redujo del 50% al 35%, de 1990 a 1993.²²

Para ampliar la base gravable, se eliminaron las bases especiales de tributación y el régimen de contribuyentes menores a que estaban sujetos algunos sectores (agricultura, autotransporte, industria editorial, etc).

Con la finalidad de reducir la evasión y como una medida de control, se redujo el impuesto al activo, impuesto que se aplica sobre el valor de los activos fijos de las empresas, a una tasa del 2%.

Se instrumentaron una serie de medidas de simplificación administrativa, como la reducción del número de declaraciones y de datos requeridos, que buscan facilitar el pago de impuestos.

- **Política de Egresos:**

1) En 1990, México concluyó el acuerdo de reestructuración de la deuda externa con la banca comercial. Como resultado, el Gobierno quedó cubierto contra futuros incrementos en la tasa de interés internacional, por lo que pudo reducir los pagos de la deuda externa. De 1987 a 1992, estos intereses se redujeron de 19.8% del PIB a 4%.²³

2) Con las reducciones del pago del servicio de la deuda, el incremento de los ingresos tributarios y la eliminación de subsidios indiscriminados, fue posible la transferencia de recursos del

²² Ibidem

²³ Ibidem

sector público hacia el sector social. Los recursos se destinaron a áreas prioritarias como educación, salud y desarrollo rural, a través de programas de desarrollo social como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) creado en 1989.

El gasto público para desarrollo social incrementó su participación en el gasto programable presupuestal, al pasar de 47.2% en 1992 a 50.8% en 1993.²⁴

Ahora bien, el enfoque que se le ha dado a la Política Industrial coincide plenamente con el propósito fundamental, de crear mercados competitivos que motiven la inversión eficiente de los empresarios privados y la creación de empleos productivos. De esta forma, se promueve la iniciativa de los empresarios y ellos se constituyen en el motor que impulsa la dinámica de la economía.

Las principales medidas de Política Industrial de México instrumentadas durante los últimos años, son en primer lugar las medidas para lograr la estabilidad macroeconómica, por ser condición necesaria para alcanzar un crecimiento económico sostenido, así que estas medidas y programas llevadas a cabo se clasifican en dos tipos.²⁵

1) **Horizontales o Funcionales:** Se aplican en general a todos los sectores y buscan corregir fallas del mercado y adecuar el marco regulatorio. Estas medidas se clasifican en:

- Inversión Física.
- Inversión en Intangibles (que cubre dos grandes áreas: Investigación y Desarrollo Tecnológico, así como la formación de Recursos Humanos).
- Pequeña y mediana empresa.
- Desregulación y políticas de competencia.
- Desarrollo Regional.
- Comercio Internacional e Inversión Extranjera.
- Política Ambiental.

2) **Verticales o Sectoriales:** Están dirigidas a sectores específicos y generalmente se utilizan para promover el ajuste estructural.

²⁴ *Ibid.*, p 6

²⁵ *Ibid.*, p. 7

MEDIDAS HORIZONTALES.

Inversión Física.

A partir de 1990, el Gobierno estableció incentivos de carácter general a la inversión privada, las tasas marginales impositivas se redujeron y se introdujeron esquemas de deducción inmediata de la depreciación en la Ley del Impuesto sobre la Renta.

1) Modificaciones Fiscales:

a) En 1989 se introdujo la depreciación acelerada para la inversión en activos fijos fuera de las tres grandes áreas conurbadas del país: El Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

b) En este mismo año, se amplió el periodo de amortización de perdidas de 5 a 10 años.

c) Para apoyar el esfuerzo que realizan las empresas por invertir en instalaciones y equipo para prevenir y controlar la contaminación ambiental y la conversión de combustibles pesados a gas natural, en 1993 se incrementó la deducción de las inversiones que por este concepto se efectúen en cualquier lugar del país, elevando el por ciento máximo de 35 a 50.

d) Con el propósito de impulsar la competitividad de la planta productiva, en 1993 se redujo la tasa del impuesto sobre la renta, del 35 al 34 por ciento.

e) Con el objeto de apoyar la inversión en proyectos de larga maduración, en 1993 se amplió el periodo de acreditamiento del impuesto al activo de 5 a 10 años.

2) Programa de Modernización de Nacional Financiera (NAFIN).

Nacional Financiera, como banca de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa, desarrolló desde 1989 un nuevo instrumento para apoyar los proyectos de estos inversionistas, este programa apoya la creación de empresas o su integración, ampliaciones de su capacidad, modernización de procesos, inversiones en capital de trabajo y otros propósitos de inversión. Estos proyectos deben contribuir a incrementar la competitividad de la industria, el comercio y los servicios y en general a modernizar la planta productiva y los sistemas de distribución del país.

NAFIN apoya también las reestructuraciones financieras de las empresas, a fin de adecuar los plazos de sus pasivos a su generación de flujo de efectivo y favorecer su viabilidad.²⁶

El programa otorga créditos para:

a) Adquisición de maquinaria, equipo e instalaciones; su acondicionamiento y montaje, gastos de instalación en general; construcción, remodelación, ampliación de inmuebles, etc.

b) Inversión en capital de trabajo que asegure la continuidad de los procesos productivos de las empresas, derivados de un incremento de la capacidad de producción o su mejor aprovechamiento.

c) Reestructuraciones de adeudos que concedan los intermediarios financieros a sus acreditados, consistentes en ampliar el plazo de financiamiento, cambiar la forma de pago o su denominación y que, efectivamente, reduzcan el costo de financiamiento.

Investigación y Desarrollo (Inversión en Intangibles).

El sector industrial, en su conjunto, mostró un incipiente desarrollo tecnológico, pues en el pasado la protección contra la competencia internacional y la inestabilidad financiera de la economía desincentivaron a las empresas a modernizar sus procesos y productos.

Existió, además, una escasa colaboración entre la industria y los centros o instituciones de investigación y desarrollo. De 1983 a 1988, en las universidades más importantes del país los proyectos vinculados con empresas no llegaron al 4 por ciento del total de sus investigaciones.

La poca utilización de la información tecnológica disponible fue significativa debido, entre otros factores, a la falta de difusión o a una calidad inadecuada de los acervos.

Los fondos financieros y fiscales disponibles para las actividades tecnológicas de las empresas, estaban subutilizados por desconocimiento o por falta de agilidad en su aplicación.

La industria nacional, en general, desconocía las ventajas del sistema de propiedad industrial. El registro de patentes era más frecuente entre inventores independientes.

²⁶ Marcos, Ernesto. Propuesta para una Política Industrial de México. Ed NAFIN, México, 1988. p.24

Para corregir la situación descrita en las líneas anteriores, a partir de 1991, el Gobierno ha instrumentado medidas en tres áreas: Propiedad Industrial, Transferencia de Tecnología y Normalización y Metrología.

1. Propiedad Industrial:

- a) En 1991 se publicó la nueva Ley de Protección a la Propiedad Industrial, que tiene como objetivos: la promoción y el fomento de la actividad inventiva de aplicación industrial; las mejoras técnicas y la difusión de conocimientos tecnológicos dentro de los sectores productivos; propiciar e impulsar el mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios en la industria y el comercio, conforme a los intereses de los consumidores; favorecer la creatividad para el diseño y la presentación de productos nuevos y útiles; proteger la propiedad industrial mediante la regulación de patentes de invención, de registros de modelos de utilidad, diseños industriales, marcas y avisos comerciales, de nombres comerciales de denominaciones de origen y de sectores industriales.
- b) Para la instrumentación de esta Ley, el Gobierno creó el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) en Diciembre de 1993, como un organismo descentralizado y sectorizado dentro de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).
- c) En octubre de 1993, se creó la Comisión Intersecretarial para la Protección, Vigilancia y Salvaguarda de los Derechos de Propiedad Intelectual, a fin de asegurar el cumplimiento y la debida aplicación de la Ley Federal de Derechos de Autor y la Ley de Protección de la Propiedad Industrial.

2. Transferencia de Tecnología.

a) Para proveer asistencia en materia de transferencia de tecnología a pequeñas y medianas empresas, se creó la Unidad de Transferencia de Tecnología (UTT) en noviembre de 1993, como un organismo privado, con una inversión de 5,000 nuevos pesos. Esta Unidad ofrece información y asesoría legales en marcas, patentes y normas; gestoría en soluciones tecnológicas; estudios técnico-económicos; auditorías tecnológicas.

b) Programa de Desarrollo Tecnológico de NAFIN: Este programa apoya a las empresas e inversionistas en sus proyectos de investigación, desarrollo, asimilación, adaptación, transferencia de tecnología y su comercialización, así como para la prestación de servicios técnicos para lograr la calidad total en la organización.

En 1993, NAFIN aportó más de 36 millones de pesos, destinados a las siguientes industrias: alimentos, bebidas y tabaco (23 por ciento), química (21 por ciento), madera y sus productos (17.6 por ciento) y productos metálicos y maquinaria (14.3 por ciento).²⁷

3. Normalización y Metrología.

a) En 1992 se publicó la nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización:

Esta Ley establece dos clases de normas: 1) las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), elaboradas por los comités consultivos nacionales de normalización, con base en los anteproyectos de normas oficiales mexicanas realizados por las dependencias a quienes corresponda la actividad o materia a regularse. Estas NOM son de carácter obligatorio y tienen por objetivo brindar información al consumidor, advertir al usuario de un proyecto, cuidar la salud del consumidor, proteger el medio ambiente y preservar los recursos naturales; 2) las normas mexicanas (NMX), son creadas por organismos privados para promover la calidad de los productos, pero su aplicación no es obligatoria.

b) En julio de 1992 se creó el Sistema Nacional de Calibración, con el objeto de procurar la uniformidad y confiabilidad de las mediciones realizadas en el país.

El Sistema Nacional de Calibración opera a través de dos organismos:

- i) Centro Nacional de Metrología (CENAM), fundado en Abril de 1994. Funge como laboratorio del sistema de calibración, para llevar a cabo funciones de alto nivel técnico en materia de metrología.
- ii) Sistema Nacional de Acreditación de Laboratorios de Prueba (SINALP). Es un organismo de naturaleza mixta (oficial y privada) integrado por la Dirección General de Normas, quien otorga el reconocimiento oficial de que los laboratorios cumplan con los requisitos de operación.

Los organismos privados de certificación creados hasta el momento son:

- i) Sociedad Mexicana de Normalización y Certificación, S.C. (NORMEX). Los Laboratorios Nacionales de Fomento industrial (LANFI) se encuentran en proceso de desincorporación.

²⁷ SELA., Op. Cit., p. 14

- ii) Instituto Mexicano de Normalización y Certificación (IMNC). Es un instrumento creado por la CONCAMIN, en el que participan CONCANACO, la Universidad Nacional Autónoma de México y otros organismos privados.
- iii) Asociación Nacional de Normalización y Certificación del Sector Eléctrico (ANCE), donde participan organismos privados del ramo eléctrico y electrónico.

4. Beneficios Fiscales.

Dentro de la Ley del impuesto Sobre la Renta se exentan las aportaciones realizadas por las empresas a fideicomisos para investigación y desarrollo de tecnología. Cabe señalar que estas aportaciones deben destinarse exclusivamente a actividades de investigación y desarrollo de tecnología y a la adquisición de activos relacionados con la ejecución de programas de investigación y desarrollo de tecnología.

Recursos Humanos:

Para mejorar la formación y capacitación de recursos humanos, México creó en 1988, el Proyecto de Capacitación de Mano de Obra, que en 1992 fue sustituido por el Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo (PMMT), el Programa Nacional de Capacitación y Productividad (1990-1994) y el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (ANEPC).²⁸

1) Proyecto de Capacitación de Mano de Obra.

Desde 1988, el gobierno inició el Proyecto de Capacitación de Mano de Obra, para promover la capacitación de trabajadores en activo y desempleados, con financiamiento parcial del Banco Mundial.

Las líneas de acción de este proyecto fueron: i) apoyo a la capacitación de trabajadores en activo en micro, pequeñas y medianas empresas con el Programa de Capacitación Integral de la Mano de Obra; ii) otorgamiento de becas de capacitación y readiestramiento a desempleados, entre otros.

Durante el período 1987-1992, se lograron las metas propuestas. Se construyó una base de datos que recopila las principales estadísticas sobre empleo en México y se complementó el equipamiento informático de los SNE y CEDEPECA.

2) Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo.

Este proyecto busca consolidar y ampliar los resultados obtenidos en la instrumentación del Proyecto de Capacitación de Mano de Obra, aplicado hasta 1992.

El proyecto cubre tres áreas:

a) Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO): es un programa de apoyo a la capacitación de trabajadores en activo, complementario al desarrollo de sistemas de calidad y productividad en las micro, pequeñas y medianas empresas, que trabaja conjuntamente con los sectores productivos y otras entidades e instancias de apoyo (SECOFI, STyPS, CONACyT y BANCOMEXT).

b) Servicio Nacional de Empleo (SNE) y Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados (PROBECAT).

El SNE contribuye al mejoramiento productivo del nivel de vida de la población desempleada, mediante la promoción de su inserción al mercado de trabajo, como la oportuna interacción entre oferentes y demandantes de mano de obra.

Así mismo, la operación del PROBECAT continúa, con el objeto de calificar a la mano de obra desempleada o desplazada del aparato productivo, posibilitando su inserción en el mercado de trabajo.

c) Información, Políticas y Fortalecimiento Institucional:

En esta área se da continuidad al programa de Fortalecimiento Institucional del Proyecto de Capacitación de Mano de Obra a fin de consolidar y modernizar el marco de información indispensable para el seguimiento del mercado de trabajo.

²⁸ Ibid., p. 20

Pequeña y Mediana Empresa

En 1993, las empresas micro, pequeñas y medianas representaban el 98% del total de los establecimientos de transformación en México, absorbían la mitad de la mano de obra del sector y aportaban el 44% del PIB nacional. Sus escalas van desde talleres unipersonales y familiares, hasta empresas con elevados niveles de organización y capacidad económica.²⁹

Este tipo de empresas presenta una problemática particular: reducida escala productiva, una limitada capacidad de negociación, así como bajos niveles de organización y de gestión. No cuentan con un nivel tecnológico apropiado, ni con mano de obra calificada, dando lugar a improvisaciones que se traducen en baja productividad.

Las microempresas con frecuencia no reúnen las condiciones para ser sujetas de crédito, por carecer de avales y garantías. Esto, combinado con la escasez de crédito, ha propiciado que permanezcan al margen de las instituciones financieras.

Las medidas instrumentadas por el Gobierno para corregir esta situación, incluyen la elaboración de un Programa de apoyo integral para este sector; en tanto que NAFIN creó desde 1989 el Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, para otorgar apoyo financiero a este sector.

1) Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994.

Este Programa se creó en 1991 para fortalecer el crecimiento de la industria micro, pequeña y mediana, mediante cambios cualitativos en las formas de comprar, producir y comercializar; consolidar su presencia en el mercado interno e incrementar su concurrencia en los mercados de exportación, mediante la organización interempresarial, la organización de empresas de comercio exterior, la subcontratación y la proveeduría a exportadores y a la industria maquiladora.³⁰

²⁹ IBAFIN 1, Op. Cit. p.153

³⁰ SECOFI. Programa para la modernización y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. Ed. SECOFI, México, 1991. p.3.

Con el fin de apoyar la modernización de la actividad productiva de las empresas del subsector y de mejorar su capacidad de negociación en los diferentes mercados, se crearon formas asociativas de crédito, compra y comercialización, bajo diversas modalidades:

- i) Sociedad de Responsabilidad Limitada de Interés Público (SRLIP). Es una empresa mercantil diseñada para agrupar empresarios de escasos recursos. Se adecuó un esquema financiero con NAFIN y el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES).
- ii) Empresas Integradoras. Se crearon 36 empresas de septiembre a diciembre de 1993. Esta forma de asociación es similar a la de los consorcios italianos, a través de los cuales las micro y pequeñas empresas se han modernizado y concurrido eficientemente a los mercados de exportación.
- iii) Uniones de Crédito. Se constituyen como agentes de cambio para las empresas que no sólo otorgan crédito a los socios, sino también apoyo para la realización de operaciones comerciales conjuntas.
- iv) Subcontratación. Es un instrumento que permite mejorar la posición competitiva de la industria y le abre mayores posibilidades para aprovechar las oportunidades de mercado que ofrece la apertura comercial y el TLCAN.
- v) Centros de Compras en Común. Su finalidad es disminuir el intermediarismo y lograr economías de escala para la adquisición de materias primas.
- vi) Sociedades Cooperativas. Promueve la organización de trabajadores del sector industrial.

2) Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PROMYP) de NAFIN.

Este Programa ofrece financiamiento a la micro y pequeña empresa (poco más de 6 mil millones de pesos en 1993) para promover la creación y apoyar el desarrollo de las micro y

pequeñas empresas buscando su incorporación a los procesos de la economía formal y su integración a las cadenas productivas y comerciales.³¹

El financiamiento se ofrece mediante el descuento de créditos que les hayan otorgado los intermediarios financieros reconocidos y autorizados por NAFIN.

Desregulación Económica

Las regulaciones excesivas impusieron costos elevados e innecesarios a la industria mexicana, desalentando la productividad y propiciando una asignación ineficiente de recursos. Además, estas regulaciones excesivas impusieron barreras a la entrada en ciertas industrias, favoreciendo la formación de estructuras monopolísticas y oligopólicas, en clara oposición al interés público y al desarrollo armónico de las diversas cadenas productivas.³²

La incertidumbre acerca de decisiones discrecionales de organismos regulatorios dificultó la integración industrial y la celebración de contratos de largo plazo.

El programa de desregulación iniciado por el Gobierno en 1989, realizó la revisión del marco normativo de la actividad económica, lo que ha permitido desregular cerca de 50 áreas de la mayor importancia, mediante 300 medidas concretas.

Las medidas de desregulación aplicadas desde 1989, se clasifican en las siguientes áreas:

- a) Comunicaciones
 - Navegación
 - Puertos
 - Caminos, Puentes y Autotransporte
 - Telecomunicaciones

- b) Industria
 - Petroquímica, productos derivados de la refinación y distribución de gas licuado.
 - Envases y empaques.

³¹ Ibid., p. 5

- Servicio público de energía eléctrica.
- c) Comercio
- Control de transferencia de tecnología y uso de marcas y patentes
 - Protección al consumidor
- d) Agricultura
- Semillas
 - Reformas al artículo 27 de la Reforma Agraria
- e) Otros programas
- Regulación Sanitaria

Políticas de Competencia

Como medida complementaria al programa de desregulación económica, en Diciembre de 1992 entró en vigor la nueva Ley de Competencia Económica, que incluye diversas disposiciones que permiten la acción correctiva del Estado para evitar el abuso de posiciones que permiten la acción correctiva del Estado para evitar el abuso de posiciones monopólicas del mercado, el surgimiento de barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores y fusiones de empresas que desemboquen en prácticas monopólicas.

Esta Ley reconoce dos tipos de prácticas monopólicas: absolutas (Cárteles) y relativas (Acuerdos de Exclusividad), que sanciona con suspensión, desconcentración parcial o total de las actividades de la industria o la imposición de multas.

La autoridad responsable de ejercer esta Ley es la Comisión Federal de Competencia Económica, creada en 1993, como un organismo administrativo desconcentrado de la SECOFI.

³² SELA, Op. Cit. p.22

Desarrollo Regional

El proceso de industrialización basado en el modelo de sustitución de importaciones del país, propició el desarrollo de una infraestructura orientada hacia el abastecimiento del mercado interno concentrada en los grandes centros urbanos. A partir de 1983, la orientación hacia los mercados del exterior, exigió el desarrollo de una nueva infraestructura que, sin embargo, fue necesario posponer debido a las limitaciones impuestas por la crisis económicas.

La insuficiente infraestructura no sólo obstaculizó el desarrollo de la industria y del comercio exterior, sino también propició un crecimiento regional poco equilibrado y generó una excesiva centralización por falta de instalaciones ferroviarias y portuarias, abastecimiento de agua, falta de centrales de carga, bodegas y almacenes y el número reducido de parques industriales.

Comercio Internacional

En los últimos años, México ha llevado a cabo un importante proceso de apertura económica para elevar la eficiencia y competitividad del aparato productivo nacional. Sin embargo, este proceso de apertura no ha reducido la apropiada reciprocidad en términos de accesos a mercados internacionales.³³

La tendencia de algunos países de mantener e incluso, incrementar sus niveles de protección, así como el surgimiento de medidas unilaterales que restringen el comercio exterior, debilitan los acuerdos multilaterales y general incertidumbre en los mercados mundiales. Las ventas al exterior de algunos productos nacionales se ven limitadas por la existencia de cuotas de exportación, la proliferación injustificada de requerimientos fitosanitarios a los productos agropecuarios, el establecimiento de especificaciones técnicas a los productos manufacturados y la existencia de barreras no arancelarias al comercio exterior.³⁴

Adicionalmente, la formación de bloques comerciales plantea un reto a la política comercial mexicana, por lo que es necesario evitar que las desviaciones de comercio que resultan en el corto plazo de los acuerdos de integración, afecten a las exportaciones mexicanas.

³³ Sánchez Ugarte, *Op. Cit.* p.180

Perfeccionamiento de la Apertura Comercial

1) Aranceles

La tarifa del impuesto general de importación (TIGI), establece aranceles progresivos ad valorem para todos los sectores de la producción. El promedio arancelario ponderado bajó el 16.4% en 1982 al 9.0% en 1993; el nivel arancelario medio se ha reducido en más de la mitad en los últimos 11 años, pasando el 27% en 1982 a 12.8% en 1993; en tanto que la dispersión arancelaria disminuyó del 24.8 al 5.8% en el mismo periodo de referencia.³⁵

Actualmente, los aranceles oscilan entre una tasa de 0 y 20% y desde 1990 existen sólo cinco tasas: 0, 5%, 10%, 15% y 20%.

2) Barreras No Arancelarias

Los permisos de importación han sido sustituidos por aranceles para casi toda la tarifa de importación. Los permisos de importación que aún prevalecen se aplican para petróleo crudo, gas y algunos de sus derivados, ciertos productos básicos del sector agropecuario y temporalmente, para algunas fracciones del sector farmacéutico y del sector automotriz.

Medidas contra Prácticas Desleales

La importación de algunos productos a precios por debajo de su costo, así como de productos subsidiados, coloca a la industria nacional en una posición vulnerable. Para enfrentar este problema, se ha introducido un marco jurídico para garantizar la legítima protección al productor nacional sin constituir un obstáculo al comercio exterior.

Las investigaciones antidumping y antisubvención fueron aplicadas a las siguientes industrias: químicas (50 casos), metálicas básicas (48), textiles (18), otras industrias manufactureras (17), productos metálicos (11), minerales no metálicos (5), papel (5) y alimentos, bebidas y tabaco (3).³⁶

³⁴ Ibid. p. 183

³⁵ González Graff. Op. Cit. p. 48

³⁶ Ibid. p. 52

Promoción a las Exportaciones

El reducido número de empresas exportadoras en México limitó las ventas al exterior de nuestro país hasta mediados de los ochentas, al no contar con entidades especializadas que promovieran exportaciones sobre la base del conocimiento de oportunidades, infraestructura, aspectos regulatorios, apoyos y técnicas de comercialización para concurrir al mercado externo.

Desde 1987, se crearon programas de promoción a la exportación orientados a alentar la competitividad de la planta productiva nacional, tanto en el mercado interno como en el mercado internacional. Estos programas (anteriormente descritos) adquieren una relevancia notable como medio para lograr la consolidación de la base exportadora del país, así como la incorporación de nuevos sectores y empresas.³⁷

Acuerdos Bilaterales y Multilaterales de Comercio Internacional

Además de las medidas unilaterales de apertura comercial, la política comercial de México en años recientes, ha concluido varias iniciativas de libre comercio regional.

1) Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El primero de enero de 1994 entró en vigor el TLCAN. Los beneficios que México tuvo son: en el corto plazo; un incremento en la inversión y el crecimiento económico a través de la reducción (y una gradual eliminación) de los aranceles y permisos de importación que impiden el libre flujo de comercio. En el largo plazo: un incremento en la productividad, con base en un mejoramiento de la tecnología y economías de escala, dado que México tendrá acceso a un mercado de 367 millones de consumidores potenciales y podrá especializarse y explotar sus ventajas comparativas.

2) Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile. Este Acuerdo entró en vigor el 1º de enero de 1992 y contiene un programa de liberalización, un conjunto de reglas para promover los intercambios y diversas disposiciones para facilitar la cooperación bilateral.

3) Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica. Este tratado se firmó en Abril de 1994 por los Presidentes de ambas naciones y, entró en vigor en enero de 1995. El tratado incorpora un conjunto de reglas que darán transparencia y seguridad a los sectores productivos y promoverá el

³⁷ IBAFIN 2., Op. Cit. p. 130

comercio de bienes y servicios, dará protección de marcas y derechos de autor y facilitará las inversiones entre ambos países.

4) México cuenta con un TLC con Colombia y Venezuela (Grupo de los Tres), Nicaragua, Bolivia, y muy probablemente con El Salvador, Guatemala, Honduras, Ecuador, Perú (Grupo Andino) y Panamá.

5) Acuerdo de cooperación entre México y la CE, se firmó en Abril de 1991, con el objeto de promover y diversificar el comercio recíproco, así como incrementar la cooperación comercial económica, científica, técnica y financiera. La primera reunión de la Comisión Bilateral de México-CE, se llevó a cabo a finales de 1992. Las dificultades que afectan al comercio bilateral se examinaron durante la reunión y se hicieron sugerencias para obtener el mejor provecho de las mismas.

Política Ambiental

Con el objeto de combatir el deterioro al medio ambiente causado por la actividad industrial e incrementar el uso eficiente de los recursos, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, actualmente Secretaría de Desarrollo Social, emitió la Ley General de Equilibrio Ecológico en 1988.³⁸

Esta Ley define una política ecológica general para lograr la preservación y mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales, a fin de permitir el beneficio económico de dichos recursos y el control y prevención de la contaminación.

Para implementar esta Ley, se crearon:

- a) El Instituto Nacional de Ecología, encargado de la formulación, conducción y evaluación de normas y criterios de la política general de ecología.
- b) La Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, responsable del desarrollo de programas de verificación a la industria en todo el país y la realización de auditorías a las mismas en materia ambiental.

³⁸ SELA., Op. Cit. p.34

- c) La Comisión Nacional de Ecología, organismo de coordinación intersecretarial que analiza, junto con organismos privados, los problemas que se presentan en materia ecológica y proponen prioridades, programas y acciones ecológicas.
- d) Organismos privados que participan en la elaboración de normas ecológicas para la industria y en la concertación de compromisos para llevar a cabo acciones que ayuden a resolver la problemática en materia ecológica que enfrenta cada industria.

MEDIDAS VERTICALES

Concertación por Sector Productivo.

Con el objeto de complementar las medidas de carácter horizontal de la política industrial, se han elaborado concertaciones sectoriales que apoyan a las ramas industriales. El objetivo de estos programas es la promoción de la competitividad industrial, con base en las ventajas comparativas de dichos sectores. Por otra parte, estos programas sirven de foro permanente para analizar y dar solución a las dificultades que enfrenta la industria para elevar sus niveles de productividad.³⁹

Entre las principales características de estos programas, cabe destacar que se encuentran la autoselección de sectores, la realización de actividades conjuntas y compromisos mutuos entre el sector público y privado y la evaluación de los alcances de los programas por parte de la Comisión del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE).⁴⁰

Una vez realizadas, las acciones descritas anteriormente, el diseño de un nuevo conjunto de medidas para promover el desarrollo industrial ha podido concretarse. La Nueva Política Industrial en México, ha destacado los instrumentos de corte horizontal, es decir, los que tienen un efecto general sobre las diferentes ramas industriales.

Esta nueva Política Industrial, se ha basado en la promoción de la inversión nacional y extranjera, a través de un sistema fiscal moderno y competitivo, así como en la revisión del marco regulatorio. Así mismo, esta nueva Política Industrial se ha apoyado en un instrumento de tipo vertical, bastante original respecto a los utilizados en los diferentes países desarrollados: los programas sectoriales para promover la competitividad.

³⁹ CONCAMIN. "El pacto...", Op. Cit. p. 42

⁴⁰ STPS. "Evolución y Seguimiento...", Op. Cit. p. 8

Este conjunto de medidas que conforman la política industrial de hoy es congruente con el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica y responde cabalmente a la nueva realidad económica mundial, caracterizada por la globalización de los procesos productivos y la búsqueda de mercados más amplios. Así mismo, es compatible con las reglas y prácticas internacionales.

Los retos de la nueva Política Industrial: primero, mantener canales de comunicación estrechos y fluidos entre el sector público y el privado para definir la combinación adecuada de instrumentos de Política Industrial; segundo, el nuevo papel protagónico del sector privado requiere una transformación de las Cámaras, Asociaciones y diferentes organismos empresariales, con la finalidad de tener una participación más activa y promotora que permita a la industria aprovechar plenamente las nuevas oportunidades que ofrece el contexto económico; tercero, requerirá diseñar mecanismos claros de evaluación de los instrumentos de la Política Industrial, considerando que una buena parte de ellos, como la formación de recursos humanos y la modernización tecnológica, conllevan un efecto en el largo plazo.⁴¹

3.3.2. Principales Resultados de la Política Industrial.

México ha tenido transformaciones en los sectores económico, político y social que se reflejan en el desarrollo del país. Ante este gran panorama de cambios el gobierno realizó modificaciones en la política económica e innovó mecanismos para adoptar un nuevo modelo económico cuya base es el retiro del Estado en la economía para convertirse en un ente regulador y no ya en interventor.⁴²

La nueva estrategia de Política Industrial planteada por el Gobierno se sustentó en cinco pilares para la modernización económica: la internacionalización de la industria nacional, desarrollo tecnológico, desregulación, promoción de exportaciones y fortalecimiento del mercado interno. En este contexto, el panorama económico del país mostraba avances indiscutibles en el terreno macroeconómico (inflación de un dígito, ingreso de capitales extranjeros, superávit en las finanzas públicas, etc.); en lo que se refiere al perfeccionamiento de la apertura, se estableció a nivel interno, instancias y mecanismos para combatir las prácticas desleales de comercio y a nivel externo, se puso en vigor el TLC con Canadá y Estados Unidos, el Acuerdo de Complementación Económica con Chile, el TLC con Venezuela, Colombia, Bolivia y Costa Rica. Así mismo, se

⁴¹ *Ibid.*, p. 172

⁴² "La adopción de una política industrial integral". *El Financiero*, 12 de septiembre 1994, p. 15

contaba con "instrumentos" de promoción industrial que apoyarían a los diversos sectores en su transición hacia el nuevo modelo económico.⁴³

Sobre estas bases, el Gobierno elogiaba la edificación de una Política Industrial que finalmente permitiría la estabilidad de precios, crecimiento, competitividad y mayor justicia para los que menos tienen.

Sin embargo, con este tipo de Política Industrial en la que se fomentó la apertura comercial, comenzaron a observarse consecuencias inmediatas, tales como: entrada indiscriminada de productos de pésima calidad, comercio desleal a través de precios dumping, cierre de empresas que no podían competir con firmas del exterior, falta de financiamiento, carencia de recursos humanos, inexperiencia en el comercio internacional.

La mayoría de estos efectos son resultado de la adopción tardía de un marco regulatorio, ya que las leyes que regulan las importaciones y exportaciones no fueron renovadas a la altura de la apertura comercial.⁴⁴

En cuanto al flujo de inversión extranjera, se pensó que se mantendría constante y alcanzaría para financiar el déficit en cuenta corriente y si decrecía, bastaba con subir las tasas de interés. Sin embargo, fue una apuesta demasiado confiada al sector externo de la economía sobre todo considerando que un 73% de la Inversión Extranjera se destinó al sector especulativo y no a la producción. Así, los precios se desplomaron como se desplomaron las inversiones foráneas y con ellas la economía del país.

Es así, como podemos afirmar que la Política Industrial adoptada no logró responder a las necesidades de nuestra planta industrial ya que:

- La consolidación de la Apertura Comercial, a pesar de ser un proceso necesario e irreversible no era condición suficiente para lograr por sí sola la modernización de la planta productiva. Por el contrario, el cambio estructural debió considerarse como premisa para que la apertura no comprometiera el futuro de la planta industrial. Apertura y reordenación planeada del aparato industrial, debieron considerarse como procesos paralelos y retroalimentadores.⁴⁵

⁴³ CONCAMIN, Op.cit. p. 47

⁴⁴ "La adopción de una...", Op.cit. p. 16

⁴⁵ CONCAMIN, Op.cit. p. 49

- La estabilidad económica por su parte, constituye una de las premisas para el progreso del país, pero no es como se pensó, garantía para el crecimiento de aquellas empresas cuyos procesos de modernización están a la zaga de las transformaciones que tienen lugar en el entorno donde operan.⁴⁶

- El modelo implantado no propició la modernización integral del aparato productivo. La estructura industrial es desequilibrada, junto a unidades productivas modernas y dinámicas sobreviven empresas poco competitivas y con escasas posibilidades de superar los rezagos que las distinguen.⁴⁷

- La Apertura dió y sigue dando lugar al creciente desplazamiento de empresas del mercado nacional.

- Debido a la naturaleza polarizada del proceso de desarrollo, la estructura industrial es poco eficiente. Las cadenas productivas están desarticuladas, por lo que los efectos multiplicadores de las empresas modernas y dinámicas se trasladan al exterior vía importaciones.

- A pesar de la mayor capacidad exportadora, las ventas al exterior no son suficientes para financiar las importaciones. Esta situación resulta particularmente significativa en el caso de la industria manufacturera.

- Se mostraron deficiencias en los instrumentos implementados, ya que pocas veces respondieron a las necesidades de la industria. De hecho, la industria nacional sigue enfrentando los mismos obstáculos que cuando inició el sexenio (1988-1994): excesiva reglamentación, incipiente desarrollo tecnológico, elevada concentración regional, insuficiente nivel de inversión, etc.⁴⁸

Todo lo anterior nos demuestra, que los resultados alcanzados en materia de Política Industrial fueron insuficientes al no ir acompañados de una real estrategia que alentara la modernización y la competitividad de la planta productiva.

Por consiguiente, el país requiere no sólo adaptar su planta industrial a los niveles de competencia internacional, sino reenfocar la planta productiva para construir una nueva industria

⁴⁶ CANACINTRA, La nueva política industrial. México, 1994.p.18

⁴⁷ González Graf, Op.cit. p. 70

⁴⁸ CONCAMIN, Op.cit. p. 47

que sea moderna y competitiva y que esté adecuadamente integrada a la economía global. Se requiere de una industria fuerte, dinámica y responsable que se convierta en un verdadero moustro del desarrollo económico de largo alcance y de respuesta a los intereses y necesidades de nuestro país. La "Vieja" Política Industrial aún oficialmente vigente, y sus diversos mecanismos, instrumentos e instituciones, deben de ser reconceptualizados y redefinidos.⁴⁹

La Política Industrial debe ser revisada en su totalidad para que sea congruente con el marco más amplio de una política económica vigente. En este contexto, será necesario eliminar diversas instituciones, instrumentos y entidades, modificar muchas de las existentes y crear nuevas. Las actuales regulaciones, el excesivo papeleo, la extrema discrecionalidad de las autoridades gubernamentales, la tardanza y multiplicidad de trámites y la burocratización existente a lo largo del proceso productivo, sofocan la actividad industrial.⁵⁰

La difícil situación que enfrenta el Sector Industrial en México, demanda entonces una reorientación de la Política Industrial hasta ahora implementada, que ante todo tome en cuenta las profundas transformaciones estructurales ocurridas en la economía mundial que se ha globalizado.

En este sentido, es menester rescatar, al igual que en Estados Unidos y en la mayor parte de las naciones más industrializadas la pertinencia de una nueva Política Industrial. No se trata desde luego, de reciclar viejas prácticas proteccionistas y subsidiarias, sino de reparar en la relevancia de una política de fomento encaminada a la promoción de la productividad y la competitividad.⁵¹

En conclusión, "sólo una mayor competitividad de la planta productiva, que permita el aumento de las exportaciones y la reducción de las importaciones, sin menoscabo de la inversión, representa una vía confiable y autosustentable de financiamiento del desarrollo. Ello presupone la adopción de una Política Industrial dirigida expresamente a fomentar la capacidad competitiva de la planta industrial".⁵²

⁴⁹ IBAFIN I, *Op.cit.* p. 93

⁵⁰ *Ibid.* p. 94

⁵¹ CONCAMIN. El Contexto y las Tendencias del Desarrollo Industrial. México, 1993. p. 26

3.4. Propuesta para la Formulación de una Nueva Política Industrial Integral en México

La necesidad de una nueva Política Industrial es evidente a todas luces. No sólo ha fracasado lo que dió por denominarse "Política Industrial" en el pasado, sino que las condiciones en las que la industria y las autoridades operaban han cambiado de una manera radical. Ante todos, los dos instrumentos medulares de la política industrial del pasado (política comercial proteccionista discrecionalmente gobernada y los subsidios) han dejado de ser viables.⁵³

Nuestro país no puede continuar encerrado en sí mismo. Necesita, sobre la base de criterios claros de eficiencia y competitividad, dirigir los esfuerzos de todos los sectores hacia la reestructuración de la economía. El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), marco normativo de toda propuesta de desarrollo, recoge esta convicción. "La modernización global de la economía es contemplada como estrategia fundamental para el logro de los objetivos nacionales prioritarios: defensa de la soberanía, promoción de la vida democrática, recuperación del crecimiento y elevación del nivel de vida".⁵⁴

Ante la realidad de sus rezagos estructurales y ante la naturaleza de sus retos competitivos, México requiere dejar atrás la actual Política Industrial neoliberal y adoptar una línea de Política Industrial explícitamente orientada a elevar su capacidad competitiva y, por ende, al autofinanciamiento de su propio desarrollo.

La razón primordial de este cambio en la Política Industrial se encuentra en el hecho de que las ventajas competitivas que hoy determinan el éxito en el mercado mundial no son generadas espontáneamente por el mercado; se requiere de un amplio conjunto de condiciones para crearlas, desarrollarlas y consolidarlas, estas ventajas en última instancia, deben ser explícitamente fomentadas. Para este efecto, es indispensable que como punto de partida se ofrezca al aparato productivo nacional condiciones de operación semejantes a las que gozan sus principales competidores.⁵⁵

Se debe también actuar en el campo de los eslabonamientos productivos. Una estructura industrial eficientemente articulada es una de las bases más sólidas de la competitividad de una Nación. De ahí la necesidad de instrumentar, pragmáticamente, estrategias de apoyo sectorial que fomenten el desarrollo de actividades que, por su efecto de arrastre sobre el resto de la economía,

⁵² González Graff, *Op cit.* p. 73

⁵³ IBAFIN 1, *Op cit.* p. 156

⁵⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Gobierno de la República. México, 1995. p. 32

por su potencial creador de empleos y por su papel en la conformación eficiente de las cadenas productivas, pueden ser consideradas clave.

La estabilidad macroeconómica aunque necesaria, no es suficiente para garantizar un proceso autosostenido de desarrollo, por sí sola no constituye una ventaja competitiva.

Con todo, el cambio que se requiere no presupone la adopción de un nuevo modelo económico, es decir de nuevas reglas y de nuevos principios organizativos de la actividad económica en su conjunto. Tal tarea se antoja imposible, pues la naturaleza del actual modelo económico responde a procesos y fenómenos de mayor alcance, que tienen que ver con la racionalidad de los procesos de la globalización, la revolución tecnológica, las formas emergentes de competencia, la reforma del Estado y la redefinición de las instituciones políticas a escala mundial.⁵⁶

El cambio que se propone es más modesto y, de hecho, puede tener lugar dentro de los marcos del modelo económico predominante. De lo que se trata es de adoptar un nuevo modelo de Política Industrial. Y ello presupone un cambio que, aunque delimitado, debe ser profundo. No consiste, por tanto, en una mera adecuación o en una corrección de los excesos de la actual línea de desarrollo industrial. Lo que se requiere es instaurar una nueva lógica para el diseño y la instrumentación de la Política Industrial, que parta de otras premisas conceptuales y que implique otros instrumentos.

Objetivos Generales de una Nueva Política Industrial Integral

El objetivo central de la Política Industrial que demanda el país debe ser la promoción de un proceso de modernización estructural que abarque de manera integral al aparato productivo. Hoy en día, en el contexto de una economía articulada a la evolución económica mundial, la satisfacción de dicho objetivo presupone un proceso permanente de generación de ventajas competitivas.⁵⁷

Una Política Industrial orientada a la generación de ventajas competitivas tiene como tarea prioritaria fomentar la reforma microeconómica, entendida ésta como cambio estructural que involucra reconversión de la planta industrial, mayores niveles de productividad de los factores,

⁵⁵ González Graf, Op.cit. p. 74

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibid., p.75

articulación eficiente de las cadenas productivas, vinculación e incorporación de la innovación tecnológica, capacitación y reentrenamiento de la fuerza laboral y gestión ecológica.

Desde un punto de vista social, la modernización integral de la planta productiva a través de la creación de empleos productivos bien remunerados, debe convertirse en un vehículo eficaz para el mejoramiento de los niveles de la población.

Objetivos Específicos de una Nueva Política Industrial.

En congruencia con el objetivo genérico de elevar la capacidad competitiva de la planta industrial y de hacer de ésta un vehículo de la modernización microeconómica y del bienestar social, la Política Industrial debe estar dirigida a diversos objetivos específicos directamente relacionados con la problemática del aparato productivo, tales como:⁵⁸

1. Estimular la inversión productiva como vía de la reconversión tecnológica, laboral, organizacional y ambiental de la industria.
2. Fomentar un proceso continuo de generación, difusión y asimilación de innovaciones tecnológicas.
3. Alentar la reconversión laboral mediante el estímulo a la inversión en capital humano (capacitación en todos los niveles y reentrenamiento de la mano de obra) y la flexibilización de las relaciones laborales.
4. Propiciar una estructura industrial competitiva a través de la articulación eficiente de las cadenas productivas, ya sea alentando la creación de eslabones faltantes (desarrollo de sectores emergentes), el fortalecimiento de eslabones débiles (superación de rezagos) o impulsando la asociación de las empresas integrantes de la cadena.
5. Promover el autofinanciamiento del desarrollo industrial mediante el apoyo a las actividades exportadoras y a la sustitución eficiente de importaciones.

⁵⁸ Versión Estenográfica del presidente Ernesto Zedillo, al clausurar la LXXVII Asamblea General Ordinaria de CONCAMIN, 27 marzo, 1995.

Objetivos Estratégicos de la Nueva Política Industrial de México para el siglo XXI:⁵⁹

1. Impulsar una nueva fase de industrialización competitiva en México, como factor de generación de empleo, desarrollo regional, motor de la inversión privada e impulsora del desarrollo nacional en su conjunto.
2. Propiciar la especialización productiva de la industria nacional y fortalecer su vocación exportadora.
3. Promover el arraigo de una cultura productiva en la industria mexicana, que se finque en la innovación tecnológica, la calidad total, el cuidado ambiental y la vinculación con mercados externos, a través de la acción de Centros de Desarrollo Empresarial que ofrezcan a los industriales capacitación básica.
4. Fortalecer la presencia y participación de los organismos de representación industrial como factor clave de la competitividad integral.
5. Impulsar la Desregulación y Simplificación Administrativa para facilitar la actividad industrial.
6. Promover el desarrollo regional como eje estratégico de la Política Industrial y parte fundamental del modelo de desarrollo.
7. El reto de la Nueva Política de Apoyo al Desarrollo Industrial de México, será la asimilación de esta Política Integral en la industria mexicana, promover nuevos esquemas de gestión y el diseño de instrumentos específicos que contribuyan a mejorar la posición competitiva de:
 - Las empresas en lo particular.
 - Ramas industriales expuestas a la apertura.
 - Ramas estratégicas por su impacto en el empleo, en la modernización tecnológica, en el desarrollo regional o en las exportaciones.
 - Todo el sector en su conjunto, mediante enfoques horizontales de largo alcance que aseguren su competitividad.

⁵⁹ CONCAMIN. Agenda Industrial para el siglo XXI. "Definición de la Política Industrial de México"

La problemática del corto plazo.

Una Política Industrial encaminada a fomentar la generación de ventajas competitivas conlleva un esfuerzo constante y de largo aliento. También implica que sus frutos sólo podrán ser cosechados en el largo plazo.⁶⁰

Sin embargo, debido a que el riesgo de la desindustrialización es inmediato, se impone la necesidad de instrumentar un programa de corto plazo dirigido a la recuperación del dinamismo productivo, del mercado interno y del empleo. Ello presupone la revisión de las prioridades del programa de emergencia económica:

- a) En el marco del equilibrio presupuestario, instrumentar un programa de inversión pública en infraestructura destinado a resolver carencias en este campo, así como a detonar la actividad productiva y a generar empleos.
- b) Instrumentar un programa inmediato de aliento fiscal a la inversión productiva.
- c) Alentar fiscalmente el ahorro interno y, paralelamente, hacer más atractiva la inversión productiva frente a la especulativa.
- d) Concertar la reducción de los márgenes de intermediarismo bancario.

Sin un programa semejante de reversión de las tendencias desindustrializadoras, cualquier política de largo plazo orientada al cambio estructural estará condenada al fracaso.

Dentro de la Propuesta de Estrategia para el diseño de la Política Industrial que requiere nuestro país, el Gobierno y los Empresarios juegan un papel primordial dentro de este proceso:

El papel del Gobierno en la Nueva Política Industrial.⁶¹

- El Gobierno debe ser un auténtico promotor en el sentido de aplicar los correctivos necesarios para crear una situación de equidad para la planta productiva mexicana en la competencia internacional.
- Debe apoyar la política que proponga el sector productivo, debe asumir las reglas que la hagan posible.
- Debe ser coordinador de las políticas productivas. Debe coadyuvar a que los empresarios consigan las metas que quieren alcanzar.
- Debe hacer explícitas las áreas productivas que conviene apoyar en su potencial competitivo o de generación de empleo.
- Debe dar a los empresarios garantías en términos de estabilidad política.
- Debe fomentar el consumo de los bienes nacionalmente producidos.
- Debe estimular la inversión directa en la industria.
- Debe dar a la inversión mexicana las mismas facilidades que a la extranjera.

El Papel de los Empresarios en la Nueva Política Industrial.⁶²

- Deben invertir para conseguir mercados. Deben adecuarse a la economía del mercado con información, agresividad e iniciativa creadora.
- Deben aliarse estratégicamente con el comercio y el capital extranjero.

⁶⁰ González Graf, *Op.cit.* p. 76

⁶¹ *Ibid.*, p.41

⁶² *Ibid.*, p. 42

- Deben dedicar un buen porcentaje de su presupuesto para la capacitación y la investigación.
- Deben informarse mejor sobre lo que ofrecen los paquetes de desarrollo gubernamental.
- Deben reinvertir utilidades, tener planes de expansión con proyectos concretos a largo plazo.
- Deben tener conciencia de excelencia. Deben orientarse hacia la calidad y el precio razonables.
- Deben buscar créditos sobre la base de proyectos validados.

PREMISAS Y CRITERIOS DE UNA NUEVA POLITICA INDUSTRIAL

En la medida en la que no se pretende una política proteccionista, es indispensable aplicar una Política Industrial que sea compatible con la apertura, a través de dejar perfectamente claras las premisas y los criterios que la definen.⁶³

Premisas técnico-económicas

- La política industrial debe consistir en un conjunto claro de fines y medios que permita a los agentes productivos involucrados tomar decisiones y planear el futuro. Las medidas que conformen la política deben, así mismo, estar sustentada en un mandato legal.
- El fomento a la competitividad no implica la protección de lo ineficiente, sino que, en las condiciones actuales del país, significa brindar a la planta productiva la oportunidad de elevar su eficiencia.

⁶³ Ibid, p. 78

- En ausencia de una articulación eficiente de las cadenas productivas, los impulsos innovadores y los efectos multiplicadores de las actividades más modernas y dinámicas se trasladarán hacia el exterior vía importaciones de insumos.
- Los países no pueden ser igualmente competitivos en todas las áreas. La especialización es una necesidad.

Premisas políticas y sociales

- El diseño y la instrumentación de la Política Industrial debe responder tanto a los imperativos de la racionalidad y la viabilidad técnicas como a los de la política.
- El diseño y la instrumentación de la Política Industrial implica la corresponsabilidad entre el gobierno y los agentes privados.
- El éxito de una Política no sólo descansa en la pertinencia técnica de su diseño; es igualmente relevante su instrumentación. Se requiere también la implantación de mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación de sus efectos.
- Una Política Industrial orientada al fomento de la competitividad presupone una revolución cultural en el interior de todas las instituciones públicas y privadas, que participan en el quehacer productivo del país. Sin la adopción de una cultura productiva estructurada en torno a los valores de calidad, responsabilidad, eficiencia e innovación, la planta industrial difícilmente podrá sortear los enormes desafíos competitivos que enfrenta.

Criterios generales

- La concesión de estímulos debe ser temporal; de otra forma el estímulo pierde su eficacia y deviene protección.
- La concesión de estímulos tampoco puede ser indiscriminada, sino que debe estar condicionada a la realización de un esfuerzo de inversión en los rubros de

investigación y desarrollo tecnológicos, de formación de recursos humanos, de reconversión técnica, laboral, organizativa y ambiental de la planta productiva.

Criterios preferenciales

- La articulación eficiente de cadenas productivas requiere de mecanismos preferenciales de fomento a favor de sectores clave, definidos en función de su papel en la difusión de impulsos innovadores, de su efecto de arrastre sobre el resto de la cadena productiva y de su potencial generador de divisas.
- También es preciso otorgar tratamiento preferencial a los eslabones débiles de las cadenas productivas, en particular, a las micro y pequeñas empresas.
- Los estímulos preferenciales también deben ser temporales, pues su propósito es brindar a las empresas la oportunidad de ser competitivas en un determinado plazo.

INSTRUMENTOS DE LA NUEVA POLITICA INDUSTRIAL

Establecidos los objetivos, las premisas y los criterios a los que debe supeditarse la instrumentación de la Política Industrial, el siguiente paso consiste en determinar sus ámbitos de competencia, es decir, sus líneas de acción estratégicas. Estas se entienden como los principios a los que debe atenerse la definición de las medidas específicas de la política:

Reconversión productiva y productividad

Factor determinante de la competitividad, la elevación de la productividad constituye, simultáneamente, la premisa y el objetivo de toda estrategia de desarrollo industrial. Desde un punto de vista muy general, es posible sostener que, en última instancia, todos los instrumentos de Política Industrial están, directa o indirectamente, relacionados con tal objetivo.⁶⁴

En relación con la reconversión productiva es necesario diseñar estímulos fiscales y financieros temporales con el fin de:

- Estimular la inversión productiva orientada a generar valor agregado mediante el empleo de tecnologías apropiadas y recursos humanos capacitados.
- Incentivar el reemplazo de activos obsoletos con el fin de incorporar avances tecnológicos, implantar nuevas formas de organización de los procesos productivos y de trabajo y de adoptar pautas productivas ambientalmente autosustentable.

Por otra parte, hay que trabajar de manera concertada en la redefinición de un esquema de relaciones laborales flexible que, al mismo tiempo, erradique paternalismos, fomente la productividad y establezca un sistema de recompensas que estimulen la inventiva y la eficiencia.

Tecnología

En la medida en que la tecnología y el capital humano constituyen las dos principales ventajas competitivas, es necesario que la política tecnológica se defina a partir de las prioridades del desarrollo. En este sentido, se propone:

- Profundizar los esfuerzos de desregulación en esta materia con el doble fin de facilitar el flujo de tecnología hacia las empresas y de incentivar el desarrollo de un amplio mercado de tecnología y de servicios tecnológicos (gestión, asesoría, planeación, etc.).
- Ampliar la inversión en infraestructura materia y humana para el desarrollo científico y tecnológico, de tal suerte que el gasto del país en investigación y desarrollo alcance porcentajes del PIB semejantes a los que alcanza en los países desarrollados.
- Estimular una mayor participación del sector privado en este tipo de inversión.
- Desarrollar, con el concurso de la iniciativa privada, centros de vinculación tecnológica sectoriales que tenga como propósito diagnosticar la problemática

⁶⁴ *Ibid*, pp. 81-90

tecnológica de su respectivo sector, al tiempo que promover la oferta tecnológica disponible.

- Favorecer la adopción de un sistema de normalización de rango internacional, que estimule la innovación y mayores niveles de calidad.
- En el caso de la micro y pequeña industria, propiciar la creación de esquemas compartidos de contratación de investigación, asesoría y capacitación tecnológica del personal.
- Impulsar el aprovechamiento empresarial de los desarrollos tecnológicos por parte de la fundación de empresas de base tecnológica.

Recursos Humanos

La inversión en capital humano es una tarea prioritaria. Sin embargo, su ejercicio debe ceñirse a criterios claros, garantes de su eficiencia técnica y de una orientación abiertamente favorecedora de actitudes culturales que incentiven y valoren la calidad, la responsabilidad, la competencia profesional y técnica, la creatividad y la innovación. En ese sentido, se propone:

- Apoyar el desarrollo de un sistema educativo de calidad que, desde su nivel básico hasta el posgrado, sea capaz de satisfacer las necesidades del desarrollo nacional, tanto en lo correspondiente a la generación de conocimientos científicos y tecnológicos como en lo relativo a la formación de recursos humanos y al desarrollo de actitudes culturales idóneas.
- Desarrollar programas de capacitación específicamente orientada en función de las necesidades de la producción.
- Propiciar, a través de medidas desregulatorias, una mayor participación de las empresas en el financiamiento, la impartición y el diseño de los programas de capacitación.
- Concertar el establecimiento de esquemas de costos compartidos tendientes a permitir que las micro y pequeñas industrias gocen de los beneficios de la capacitación.

Estructura Industrial y Eslabonamientos Productivos

La estructura industrial tiene un peso decisivo en la determinación de los niveles de competitividad del país. Es vital promover una combinación de tamaños y tipos de empresas que resulte idónea para la articulación eficiente de las cadenas productivas, al tiempo que eleve de manera sustantiva el nivel de productividad de la cadena en su conjunto.

Tal objetivo conlleva la necesidad de adoptar dos líneas de acción paralelas: el reforzamiento de los eslabones débiles de las cadenas, particularmente las empresas micro y pequeñas, y la creación de eslabones faltantes, sobre todo en el campo de las actividades conectadas con las llamadas "tecnologías de punta".

Para tal efecto, se propone adoptar una estrategia de apoyo fiscal y financiero preferencial y temporal a la modernización tecnológica, organizacional y de recursos humanos en aquellos eslabones de la cadena susceptibles de transmitir, hacia atrás y hacia delante, impulsos modernizadores al resto de las empresas que integran la cadena.

Es indispensable conceder apoyo fiscal y financiero preferencial a las micro y pequeñas empresas, en la inteligencia de que no sólo representan el sector mayoritario de la planta productiva, sino de que, en ausencia de pequeñas empresas innovadoras y dinámicas, será imposible satisfacer el objetivo de una articulación competitiva de las cadenas productivas.

Estímulos Fiscales.

Entre los factores contextuales que inciden de un modo más significativo sobre la capacidad competitiva de una nación se encuentra el régimen fiscal. El desarrollo de la industria nacional requiere de la implantación de un modelo fiscal orientado más a la promoción que a la recaudación. Ello significa:

- Diseñar un sistema de apoyos fiscales generales y preferenciales a favor de la reconversión productiva y de la generación de ventajas competitivas.
- Revisar las tasas aplicables y redefinir los rangos a partir de los cuáles éstas se aplican.

- Revisar los mecanismos de deducibilidad de depreciación acelerada de las inversiones orientadas a la reconversión y a la innovación.
- Simplificar el régimen fiscal y establecer reglas de juego, claras y a largo plazo. Eliminar la práctica de las misceláneas fiscales anuales.
- Revisar, en sus implicaciones tributarias, el sistema de contribuciones al IMSS, INFONAVIT, SAR, así como los mecanismos de reparto de utilidades.

Financiamiento

También el financiamiento es un factor crítico en la determinación de la competitividad. Para la industria resulta crucial facilitar el acceso al crédito y abaratar su costo; sin embargo, las características del sistema financiero (su baja tasa de ahorro interno, predominio de la inversión a corto plazo y elevado grado de concentración) gravitan para el crédito, principalmente el de largo plazo, sea un factor escaso.

Es conveniente la instrumentación de otros mecanismos de promoción. Entre ellos, destacan los siguientes:

- Reducir los márgenes entre tasas activas y pasivas hasta niveles competitivos internacionalmente.
- Tomar como referencia para la fijación de las tasas de interés no al CPP, sino a una tasa resultante del promedio ponderado entre el CPP y las tasas de interés de otras fuentes de recursos; ello se fundamenta en el hecho de que los recursos que maneja la banca provienen tanto del mercado doméstico como del internacional.
- Diseñar esquemas claros de apoyo preferencial en materia de tasas, plazos y garantías. Crear en la banca de desarrollo fondos especiales para el financiamiento a las empresas micro y pequeñas.
- Flexibilizar las garantías y fomentar el uso de las fianzas de crédito y los fideicomisos de garantía.
- Modificar, en el caso de la banca de desarrollo, el concepto de garantía. Conceder créditos con base en el criterio del potencial del proyecto.

Empleo y Mercado Interno

El empleo es un fin y una consecuencia del desarrollo industrial. Y aunque en las sociedades contemporáneas el sector servicios es el gran empleador, la industria también desempeña un papel relevante en la satisfacción de este objetivo social.

El objetivo debe ser la creación de empleos que impliquen dosis significativas de capacitación, que generen un alto valor agregado, y por ende, sean bien remunerados. Más allá de su dimensión social, la creación de empleos bien remunerados satisface un imperativo económico. Un mercado interno amplio y dinámico, con una población dotada de suficiente poder de compra, es todavía la principal fuente de crecimiento de los países, aún de los más abiertos. Ello no significa protección, sino la ampliación de las oportunidades que ofrece un mercado abierto. Por tal motivo, el reto es satisfacer la demanda interna en condiciones competitivas y en beneficio de los consumidores.

Mercado Externo

Los retos que habrá de enfrentar la industria mexicana requieren del reforzamiento de los esfuerzos en diversas líneas de acción.

- Profundizar en extender los mecanismos de fomento a las exportaciones, principalmente en beneficio de aquellas empresas con potencial competitivo pero que no poseen experiencia en este campo.
- Propiciar una mayor diversificación de las exportaciones tanto desde el punto de vista de las empresas como del de los productos que acceden a los mercados foráneos.
- Limitar los mecanismos de fomento a las importaciones a aquellos casos en los que las compras al exterior redunden en incrementos en la capacidad exportadoras de las empresas.
- Procurar la diversificación geográfica de las exportaciones e incrementar la búsqueda de oportunidades comerciales.

- Buscar que los acuerdos comerciales con otras naciones y/o regiones no sólo contemplen el libre flujo de mercancías y capitales, sino también el de servicios, incluidos los laborales.
- Instrumentar un sistema de defensa contra prácticas desleales de comercio, contra prácticas proteccionistas y, en general, contra los distintos tipos de prácticas restrictivas aún no tipificados convenientemente por la normatividad multilateral.

Ecología y Desarrollo Sustentable.

La progresiva degradación del medio ambiente y su impacto sobre la disponibilidad de los recursos han hecho del desarrollo sustentable una demanda de primer orden en la sociedad contemporánea. De cara a ella, la reforma microeconómica presupone la incorporación de la gestión ambiental integral como una prioridad para las empresas. En este sentido, se presupone la utilización de los mecanismos de fomento de la política industrial en apoyo de las siguientes acciones:

- Incorporar la variable ambiental en la investigación y el desarrollo tecnológico de las empresas, así como en el diseño de sus planes de desarrollo.
- Implantar esquemas de reducción, re-uso y reciclamiento como estrategia de minimización de los riesgos ambientales.
- Conformar un sistema de distribución de costos ambientales que reconozca la naturaleza escasa de un medio ambiente sano, así como con un sistema paralelo de estímulos a las acciones encaminadas a remediar el deterioro ecológico.
- Evitar la conversión de las normas ecológicas en mecanismos velados de protección comercial.
- Promover en los distintos ámbitos de negociación bilateral y multilateral mecanismos que faciliten el libre flujo de tecnologías ambientales.

Marco Regulatorio

Si bien la desregulación ha sido uno de los pilares de la actual estrategia de desarrollo, ello no significa la ausencia de tareas por realizar. Ante todo, es necesario profundizar y perfeccionar los mecanismos desregulatorios con el fin de liberar la creatividad empresarial. A este respecto, es necesario:

- Modernizar la administración pública para combatir los excesos y la complicación en los trámites, promoviendo esquemas de gestoría de ventanilla única.
- Erradicar situaciones monopólicas que entorpecen el funcionamiento eficiente del sistema de mercado.
- Procurar la transparencia y superar la discrecionalidad, sobre todo en aquellos casos en que las modificaciones técnico-jurídicas no se acompañan oportunamente de sus respectivos reglamentos.
- Propiciar, por tanto, la participación de la industria privada en el diseño del marco regulatorio.

PROPUESTA PARA CREAR EL INSTITUTO DE DESARROLLO INDUSTRIAL

Detrás de la propuesta de una nueva Política Industrial no hay necesariamente la pretensión de reinventarlo todo. No se trata tanto de diseñar mecanismos novedosos como de aplicar con congruencia y con imaginación muchas medidas conocidas, lo mismo en México que en otros países. Desde este punto de vista, la originalidad de la presente propuesta radica, más que en las líneas de acción propuestas y en las medidas específicas que de ellas puede emanar, en las premisas y en los criterios a que se debe supeditar la aplicación de la política.⁶⁵

Otro aspecto igualmente relevante, es el relativo a los medios a través de los cuales la política debe implantarse.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 91

Es un hecho indiscutible que, al margen de la exactitud de un diagnóstico y la pertinencia técnica del diseño de una política, el éxito de cualquier política depende del modo en que es instrumentada.

Desde esta perspectiva, la satisfacción de los objetivos de la política industrial requiere de mecanismos expresamente diseñados para garantizar su instrumentación adecuada. También es necesario el diseño de un esquema institucional que dote de reglas claras al proceso de concertación y que garantice el concenso social en torno a los fines y los medios de la política.

Por tal motivo se propone la creación de un órgano mixto (sector público y privado) que tenga como finalidad exclusiva apoyar y velar por la aplicación exitosa de la Política Industrial. Dicho organismo, que pudiera denominarse Instituto de Desarrollo Industrial, tendría las siguientes funciones:

- Convertirse en un espacio para la concertación.
- Concertar las medidas específicas de la Política Industrial (por ejemplo, plazos de vigencia de los estímulos, descripción precisa de desregulaciones, establecimiento de tasas de interés preferenciales, listados de posibles exenciones fiscales, etc.) y garantizar su concreción en el plano sectorial.
- Intervenir en la administración y en la toma de decisiones relativas al manejo de fondos destinados al financiamiento de la Política Industrial.
- Realizar el seguimiento sistemático y la evaluación de los efectos de la Política Industrial.
- Asegurar la continua actualización de la Política Industrial mediante la permanente revisión de sus objetivos, metas e instrumentos.

3.5. Evaluación y Perspectivas

La adopción de una Nueva Política Industrial, que marque la ruta a seguir para fortalecer el desarrollo productivo que el país requiere, debe generar las condiciones propicias para el desarrollo de cualquier actividad económica. Sus objetivos e instrumentos particulares deben impedir caer en las deficiencias, vicios y carencias de precisión y claridad que han caracterizado al conjunto de políticas, instituciones y actitudes del pasado.⁶⁶

Es así, como deducimos que las experiencias económicas que hemos vivido en los últimos años, nos demuestran que nuestro país no alcanzará un amplio y sostenido desarrollo industrial, ni podrá incursionar y competir en otros mercados si no se define una Política Industrial Integral de manera inmediata, en la que se puedan establecer estrategias de largo plazo y acciones concretas a realizar, para lograr una real modernización de nuestro país, tal y como se detalló en el apartado anterior sobre la propuesta para implementar ésta tan anhelada Política Industrial.⁶⁷

Política que debe estar enmarcada en un proyecto de más largo alcance y gran visión, que defina las líneas generales de nuestro desarrollo para el próximo siglo.

Desde hace algunos años, México busca su inserción en una economía globalizada de incesante competencia, pero este propósito no será exitoso mientras sigamos teniendo problemas como la falta de integración de la industria nacional, el atraso tecnológico, la escasez de capitales, la dependencia del exterior, el alto costo del financiamiento, el desigual desarrollo regional y la insuficiente infraestructura técnica, humana y material que requerimos para ser realmente competitivos. Problemas que sólo podrán resolverse si se define, como se ha hecho en otros países, una Política Industrial Integral que oriente, aglutine y dirija los esfuerzos de todos los sectores productivos del país, hacia metas claras, concretas y consistentes, que den forma al país que todos queremos en función de objetivos a largo plazo.⁶⁸

Actualmente, existe un consenso nacional sobre la necesidad de formular la Política Industrial que consolide el cambio estructural que estamos viviendo, a través de una profunda reforma microeconómica, liderada por el sector privado, y de la readecuación de las condiciones

⁶⁶ IBAFIN 1, Op.cit. p. 96

⁶⁷ CONCAMIN "Agenda Industrial...", Op.cit. p. 2

⁶⁸ CONCAMIN. Propuesta para la Formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Sept. 1994.

macroeconómicas que garanticen un entorno favorable para la actividad productiva y la competitividad de nuestras empresas.

La base fundamental para desarrollar esta Política Industrial será crear las condiciones para lograr la competitividad integral de la economía mexicana, la reconstrucción de las cadenas productivas, el desarrollo regional, la promoción de las exportaciones y la estabilidad macroeconómica. Esto mediante el establecimiento de una política económica orientada a la creación de la infraestructura necesaria, la desregulación de la actividad industrial, el fomento al desarrollo educativo y la capacitación de la fuerza de trabajo, la promoción del desarrollo tecnológico y su vinculación con el sector productivo, fortalecimiento del mercado interno, promoción del campo para lograr la autosuficiencia alimentaria y contar con los insumos necesarios para la producción, así como un sistema financiero eficiente que permita acceder a créditos con tasas competitivas.⁶⁹

La definición de la Política Industrial que requiere nuestro país, implica necesariamente la redefinición del rol del Estado en la rectoría económica, así como el papel que juegan otras instituciones no gubernamentales para conformar la base social que le dé consenso a esta política, que sigue un proceso continuo y no estático como muchos pensarían, es decir, que este en constante perfeccionamiento y evaluación.⁷⁰

Esta Política Industrial, tendrá que partir de un análisis objetivo del desempeño de la misma en diferentes etapas de la historia económica de México, a través de un marco interinstitucional de análisis, investigación y desarrollo en el que empresarios, académicos y funcionarios públicos trabajen juntos para conformar el cambio en la cultura productiva del país.

Además, esta Política Industrial debe reconocer los rezagos y los retos de la competitividad de nuestra industria, delineando instrumentos que sean necesarios reforzar y difundir, y lo más importante, que motive a un cambio cultural en la manera de conducir el desarrollo, a través de la corresponsabilidad.

Esta propuesta de Política deberá ser el resultado de un trabajo conjunto entre Gobierno, Industriales y Trabajadores, que retomen las experiencias exitosas de otros países adaptándolas a nuestra realidad nacional en la que todos participemos no sólo en su elaboración sino en su puesta en práctica.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem.

El mecanismo que podría resultar como detonador fundamental para emprender el cambio estratégico de Política Industrial, es el "Programa de Política Industrial y Comercio Exterior"⁷¹ y que funge como el instrumento de implementación práctica del "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", el cual tiene como principal objetivo: "Conformar, a través de la acción coordinada con los sectores productivos, una planta industrial competitiva a nivel internacional, orientada a producir bienes de alta calidad y mayor contenido tecnológico."⁷²

Dicho programa, pretende estructurar un Proyecto de Desarrollo Económico, a través de tres líneas estratégicas:

1. Crear condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, y ampliar y fortalecer el acceso de los productos nacionales a los mercados de exportación.
2. Fomentar el desarrollo de un mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, para sustentar la inserción de la industria nacional en la economía internacional.
3. Inducir el desarrollo de agrupamientos industriales ("clusters") de alta competitividad, lo mismo regionales que sectoriales, integrando a las empresas micro, pequeñas y medianas.

Sin embargo, los resultados de este Programa elaborado por el gobierno, son aún poco visibles y con avances muy pobres en la consolidación del cambio estructural a nivel productivo.

Ahora bien, los puntos básicos que pueden hacer que la Política Industrial Integral que hemos propuesto tenga éxito para el México Industrial del Siglo XXI, podrían ser los siguientes, tomando en cuenta que la articulación del sector productivo requiere la integración, coherencia y convergencia de estrategias de otras políticas públicas, lo cual implica un ejercicio especializado de vinculación de los objetivos e instrumentos de la misma con todo el programa económico general:⁷³

⁷¹ El "Programa de Política Industrial y Comercio Exterior", sustituye al "Programa Nacional de Modernización y Comercio Exterior 1988-1994".

⁷² Programa de Política Industrial y Comercio Exterior. Julio 1996.

⁷³ CONCAMIN. Diez puntos de Política Industrial para la Reconversión Competitiva, Tecnológica y Ambiental de la Industria Nacional. Julio 1994.

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, así como de los apoyos y servicios del Gobierno.
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 Reversión 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 se diseñarán 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, energía, gestión ambiental, comunicaciones, tecnología y ciencia, 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.

Aunado a lo anterior, existen diversas condiciones que dan permanencia y credibilidad a la implementación de los puntos básicos para la Política Industrial Integral, anteriormente descritos:⁷⁴

- Estabilidad de precios que permita rentabilidad a las industrias.
- Alto nivel de ahorro que asegure tasas de interés positivas.
- Crear un ambiente favorable para la inversión.
- Orientación exportadora de la industria manufacturera.
- Fomento a la Libre Competencia.
- Crecimiento real del PIB y del ingreso per cápita.
- Fortalecimiento del Mercado Interno.
- Intervención gubernamental para lograr un desarrollo equilibrado entre los sectores productivos.
- Políticas de fomento comercial.
- Promoción del desarrollo tecnológico.
- Flexibilidad y ajuste dinámico de las políticas ante los cambios en el entorno mundial.
- Énfasis en la Educación.

⁷⁴ CONCAMIN. Condiciones para que la Política Industrial tenga Éxito. Mayo 1996.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo, hemos analizado las principales características de los procesos de desarrollo industrial que ha vivido México, desde la década de los años 40, con el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial en la que el mundo entero sufrió una serie de transformaciones políticas, económicas y sociales, las cuales marcaron para siempre el ritmo de crecimiento y státus de algunos países en el nuevo orden económico internacional.

Aún más enfatizados fueron estos procesos de cambio vividos en nuestro país, a raíz de la utilización del modelo de industrialización basado en la "sustitución de importaciones", que ya para la década de los ochenta, la necesidad de participar activamente en el proceso de globalización económica, era preponderante.

A pesar de que México cuenta con una Política Industrial desde hace varios años, la necesidad de adoptar un nuevo esquema de Política Industrial que norme, administre, fomente y proteja la estructura industrial mexicana es imprescindible, y más aún, cuando esta política ha estado ausente en los últimos años debido al abrupto abandono de la protección estatal.

México inició su proceso de cambio estructural a partir de 1985, en respuesta a las necesidades de una economía caracterizada por severos desequilibrios macroeconómicos y un desajuste estructural, producto de inadecuadas estrategias y políticas de industrialización que condujeron a la ineficacia productiva y al aislamiento de la industria respecto de los acelerados progresos del resto del mundo.

Con la instrumentación de la nueva Política Industrial que inició Miguel de la Madrid y continuó Carlos Salinas de Gortari, se buscó lograr la transformación de la planta productiva nacional, a fin de alcanzar mayores niveles de eficiencia y competitividad; así como incrementar en forma sostenida las exportaciones no petroleras, sustituir importaciones y diversificar mercados de exportación.

Sin embargo, los dos últimos sexenios en que se desarrolló esta supuesta Política Industrial, no se logró conformar una planta productiva articulada y competitiva que respondiera verdaderamente a las necesidades de un mercado interno más competitivo para el proceso de apertura y con serios obstáculos para incorporarse a los mercados internacionales.

A pesar de la importancia que se le dio, el sexenio pasado, a la instrumentación de una Política Industrial que se fincó en el momento preciso en que las fronteras nacionales ya no constituían un límite en la llamada "Economía Global" y además, se dieron en un entorno de creciente competencia en el ámbito tanto interno como externo, no constituyó el detonador que alentara la modernización y competitividad que demandaba la planta productiva.

El indiscriminado proceso de apertura comercial lejos de haber transformado a México en un país altamente competitivo, lo convirtió en un país débil, desestabilizado y con un sector productivo desprotegido y amuinado.

Como bien se ha comentado, la Política Industrial debió haber integrado elementos relacionados con la promoción y desarrollo de los factores considerados como determinantes para la competitividad con base en los objetivos supremos, y aquellos que tienen que ver específicamente con la estructura y operación de los sectores industriales.

La industria en México ha respondido a los estímulos, incentivos y políticas que el entorno le ha presentado. Como tal se ha desarrollado, en conformidad con el esquema que en diversos momentos de los últimos cuarenta años, era el vigente.

Los programas que sustentan el marco normativo de la Política Industrial (PRONAFICE, PRONAMICE, entre otros), han sido en muchos casos documentos de carácter indicativo más que de apoyo práctico, considerando que los mecanismos específicos conducentes al logro de las metas propuestas, no se han adoptado con todo el vigor necesario.

La necesidad de promover y/o adoptar una nueva Política Industrial es evidente a todas luces. No sólo no han tenido el éxito esperado los anteriores modelos de industrialización, si no que el que venía operando hasta la década de los ochenta y principios de los noventa, ha cambiado de una manera radical. Ahora los dos instrumentos medulares de la Política Industrial del pasado, es decir la Política Comercial Proteccionista y discrecionalmente gobernada y los subsidios, han quedado en el olvido.

El análisis que hemos realizado de la Política Industrial está más encaminado al proceso de apertura, proceso que cuenta con dos objetivos fundamentales: elevar la productividad, ser competitiva a nivel internacional, generar crecimiento y empleo.

Dada la situación tan alarmante que priva actualmente al sector productivo nacional, es de vital importancia generar una Política Industrial que responda a necesidades concretas y que se fije como línea general de trabajo "la consolidación del cambio estructural a nivel productivo", que tenga a las empresas como objetivo de acción y que perfile áreas de concentración, que coadyuven a la integración empresarial y a una mejor distribución de los factores productivos.

La Política Industrial que se propone tiene una fuerte carga de operación y manejo privado con apoyo solidario del gobierno, reconoce los rezagos y los retos de la competitividad de nuestra industria, delinea instrumentos que es necesario reforzar y difundir entre sus usuarios y lo más importante, motiva un cambio cultural en la manera de conducir el desarrollo, a través de la corresponsabilidad, la innovación, las formas de operación y la evaluación de los instrumentos.

Esta propuesta para adoptar una nueva Política Industrial parte de un análisis objetivo del desempeño de la misma en diferentes etapas de la historia económica de México (tocando especialmente el momento de la Apertura Comercial), a través de un marco interinstitucional de análisis, investigación y desarrollo en el que empresarios, académicos y funcionarios públicos, trabajemos para conformar el cambio en la cultura productiva de nuestro país.

Esta Política Industrial debe considerar la heterogeneidad de la industria y sus ramas de actividad, la distribución diferenciada de las actividades productivas en el territorio nacional, las diferencias culturales entre las iniciativas empresariales que combinan industrias robotizadas con talleres familiares intensivos en mano de obra, así como el predominio de empresas micro-pequeñas y medianas, generalmente alejadas de los instrumentos de apoyo. Es este el punto más importante en que debe de enfocarse una Política Industrial, ya que debe de estar hecha para el sector industrial nacional y mientras no tenga apoyos específicos para cada nivel de empresas, el resultado seguirá siendo nulo. Es decir, el apoyo y la atención para una industria grande no es igual que para una pequeña, de igual forma no es el mismo apoyo para una industria que produzca componente electrónicos con un altísimo valor agregado en tecnología, que para el pequeño taller artesanal que produce escobas de mijo.

Por otro lado se pretende que la Política, se adecue a los principales lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y su instrumento ejecutorio: El Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, en el que se enfatiza la articulación de acciones concretas tales como: establecer formalmente las cadenas productivas, el desarrollo de proveedores, las uniones de compras, créditos y servicios, la gestión ambiental integral, la innovación tecnológica, la subcontratación y la conformación de un marco más agresivo para el

apoyo del comercio exterior, con instrumentos similares a los de los países con los que competimos.

Para lograr lo anterior, se debe comparar e incluso adecuar nuestra propuesta a lo que hacen actualmente los países exitosos en el plano global, donde se manejan altas tasas de crecimiento e inversión, reglas claras y flexibles, fuertes incentivos a las actividades riesgosas e innovadoras, tasas impositivas atractivas, bajos costos financieros, así como transferencias de recursos fiscales hacia las actividades de planeación del desarrollo competitivo, en materia de tecnología, capacitación, desarrollo regional y cuidado ambiental.

Las experiencias de otros países que han instrumentado políticas industriales, resultan de suma importancia en la evaluación de las opciones con las que cuenta México para adoptar una efectiva Política Industrial. La política que se adopte debe ser, evidentemente, racional y acorde a los requerimientos del nuevo marco de política macroeconómica y con las realidades de la economía internacional actual.

Dentro del contexto de la globalización de las economías, existe una gran diversidad de Políticas Industriales, como: la Política Industrial Implícita, para la Competencia, la Consensual, la basada en Programas Indicativos de Competitividad y para la Globalización. Es evidente que para nosotros no existe, ni queremos aplicar un sólo modelo, creemos que podemos tomar los mejores aspectos de todas estas visiones y generar una propuesta integral que nos permita la reconversión rápida de nuestra industria en el sentido tecnológico, productivo y ambiental.

Las experiencias económicas que hemos vivido en México en las últimas dos décadas demuestran la gran necesidad que tienen los empresarios mexicanos de adoptar una Política Industrial Integral, en la que se produzca para el mercado mundial y no para una economía cerrada; esta Propuesta de Política incluye programas de incentivos fiscales, capacitación, investigación y desarrollo tecnológico, así como un cambio en la infraestructura carretera, portuaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones. Esta Política Industrial Integral marca la ruta a seguir, estableciendo estrategias de largo plazo y acciones concretas a realizar para lograr una real modernización de nuestro país.

En la búsqueda de una inserción, por parte de nuestro país a una economía globalizada de incesante competencia, debemos en primer lugar, vencer diversos problemas como la falta de integración de la industria nacional, el atraso tecnológico, la escasez de capitales, la dependencia del exterior, el alto costo de financiamiento, el desigual desarrollo regional y la insuficiente infraestructura técnica, humana y material que requerimos para ser realmente competitivos. Problemas que sólo podrán resolverse si se implementa, como se ha hecho en otros países, una

Política Industrial Integral que oriente, aglutine y dirija los esfuerzos de todos los sectores productivos del país hacia metas claras, concretas y consistentes, que den forma al país que todos queremos en función de objetivos de corto y mediano plazo.

La Política Industrial Integral, presupone un proceso permanente de generación de ventajas competitivas, cuya tarea prioritaria es fomentar la reforma microeconómica, entendida ésta como cambio estructural que involucra reconversión de la planta productiva, mayores niveles de productividad de los factores, articulación eficiente de las cadenas productivas, vinculación e incorporación de la innovación tecnológica, capacitación y reentrenamiento de la fuerza laboral.

Esta Política Industrial intenta canalizar recursos hacia industrias con elevado potencial de crecimiento futuro. No se trata de que el cambio tecnológico, mediante la modificación de los patrones de demanda y de la ventaja comparativa, conduzca a tasas muy diferentes de crecimiento de las industrias de una economía.

Como se había mencionado, es de suma importancia que para realizar esta Nueva Política del Gobierno, los Empresarios y las Instituciones de Educación Superior participen en su diseño. Si consideramos que la autoridad gubernamental es la encargada de la implementación de la Política Industrial; que los empresarios son los directamente involucrados en su instrumentación y conocedores de la situación y necesidades de la industria en México, y que la investigación, así como la formación de recursos humanos la realizan las universidades, es conveniente trabajar de manera conjunta. Esta política no debe entenderse como el otorgamiento de subsidios, sino debe realizarse mediante estudios sectoriales para impulsar a aquellas industrias que puedan promover el crecimiento económico. La Política Industrial no es una Política Populista, ni tampoco son subsidios por parte del Estado hacia industrias obsoletas.

El papel que jugará el Estado está dirigido al impulso que brinde a la instrumentación de una verdadera Política Industrial acorde con la coyuntura del modelo de Apertura Comercial.

La creación, tal y como lo hemos propuesto, del Instituto de Desarrollo Industrial, dará certidumbre y dirección a las acciones que pueden llegar a implementarse, pero lo más importante le dará permanencia y reconocimiento oficial a los instrumentos propuestos por ambos sectores: el público y el privado.

El objeto de esta Nueva Estrategia de Desarrollo Industrial, recae en gran medida en el nivel de la empresa, a través de instrumentos concretos de promoción de una nueva cultura productiva, de tal manera que incida en la estructura organizacional y de servicios de la empresa, su planeación estratégica, formación de recursos humanos, comercio exterior, normalización,

innovación tecnológica, calidad total, información de negocios y otros servicios especializados. No olvidemos que sólo una mayor competitividad de la planta productiva, que permite el aumento de las exportaciones y la reducción de las importaciones, sin menoscabo de la inversión, representa una vía confiable y autosustentable de financiamiento de desarrollo. Ello presupone, la adopción de una Política Industrial dirigida expresamente a fomentar la capacidad competitiva de un país.

Finalmente, no sólo tenemos el compromiso de proponer una profunda transformación a la Política Industrial Actual, si no que debemos asumir la responsabilidad de ser competitivos, aceptar los costos de la Apertura y la Estabilización del país, tomando en cuenta que en nuestras manos y del sector productivo está la conformación de una Nueva Política Industrial Integral para el siglo XXI, y sólo a través del buen desempeño de todos, lograremos las metas trascendentales para consolidar un economía competitiva y un crecimiento de la planta industrial más justa y equilibrada.

ANEXO 1

Instrumentos de Política Industrial aplicados en los países miembros de la OCDE.

ALEMANIA

Inversión física

- Medidas para ajustar el marco normativo de la inversión y promover la investigación, especialmente en el este de Alemania.
- Préstamos para inversionistas nacionales y extranjeros en el este de Alemania y préstamos adicionales si se trata de empresas pequeñas y medianas (EPM).

Investigación y desarrollo

- Fomento a centros de consulta y asistencia sobre transferencia de tecnología EPM y del este de Alemania.
- Apoyo para el financiamiento de proyectos de investigación.

Empleo

- Programas de capacitación y reentrenamiento.

Políticas dirigidas a sectores Industriales

- Aeronáutica: apoyo directo e indirecto para la construcción de aeronaves.
- Construcción de barcos.
- Siderurgia.

Empresas pequeñas y medianas

- Promover la creación de EPM en el este de Alemania.
- Concesiones fiscales para la inversión en EPM de nueva creación.

Reformas al marco regulatorio y a la política de competencia

- Desincorporación de empresas paraestatales.

Políticas de desarrollo regional

- Coordinación de fondos locales y federales de infraestructura.

Políticas ambientales y energéticas

- Nuevas normas sobre construcción y emisiones.
- Proyectos para privatizar el suministro de energía eléctrica.

Medidas para promover la inversión y el comercio internacionales

- Asistencia a las EPM para inversiones en Europa Oriental y países en desarrollo.

Cooperación industrial en Europa Central y Oriental

-Asesoría a las empresas en la construcción de una economía de mercado en el este de Alemania.

AUSTRALIA

Inversión física

- Deducción de 10% en el ingreso gravable de los gastos realizados en maquinaria.
- Concesiones fiscales para fondos de desarrollo.
- Financiamiento (hasta 30 millones de dólares australianos).

Investigación y desarrollo

- 150% de deducción fiscal en los gastos de investigación y desarrollo.
- Concesiones fiscales para gastos en investigación y desarrollo, otorgadas a través de la Agencia para el Desarrollo e Investigación Industrial.

Empleo

- Aplicación de un esquema para la capacitación en empresas públicas y privadas.

Políticas dirigidas a sectores industriales

- Programas sectoriales específicos para asesorar a las empresas maduras con presiones de ajuste o con un entorno económico internacional fuertemente competido.
- Textil, calzado y prendas de vestir: asistencia para la reestructuración.
- Celulosa y papel.
- Farmacéutica.
- Industria aeroespacial.

Empresas pequeñas y medianas

- 12 millones de dólares australianos para capacitación y asistencia a 700 EPM para que tengan acceso a mercados de exportación.

Reformas al marco regulatorio y a la política de competencia

- Agilización del sistema de defensa contra prácticas desleales del comercio internacional.
- Adhesión al Código de Normas del GATT.

AUSTRIA

Inversión física

- Nueva ley en el mercado de capitales para incrementar su participación en el financiamiento de las empresas.

Investigación y desarrollo

- Concesiones a través de fondos para la asistencia de investigación y desarrollo industrial, así como innovación y difusión de tecnología, principalmente a las industrias química, eléctrica, de maquinaria y productos de acero.

Políticas dirigidas a sectores industriales

-Reestructuración de la industria química y siderúrgica.

Empresas pequeñas y medianas

-Programa para promover la internacionalización de EPM, a través del otorgamiento de capital de riesgo a los proyectos.

Reformas al marco regulatorio y a la política de competencia

-Expedición de nuevas leyes de competencia y de precios, que permiten la intervención del gobierno únicamente en el caso de severas distorsiones por el abuso de posiciones dominantes en el mercado.

Políticas ambientales y energéticas

-Compromisos voluntarios de empresas privadas con respecto al reciclaje en ciertos sectores como el automotriz y el del papel.

Medidas para promover la inversión y el comercio internacionales

-Tratado de Libre Comercio con países de Europa Oriental.

BELGICA

Inversión física

-Deducción hasta de 200 millones de francos belgas en las inversiones de EPM.

Investigación y desarrollo

-Subsidios a la investigación científica y tecnológica hasta de 50% del costo del proyecto de una empresa.

Empresas pequeñas y medianas

-El Fondo de Crédito Vocacional asesora a las EPM, a través de varios tipos de préstamos y beneficios.

-Programa de asistencia financiera y ocupación de desempleados en el desarrollo de ciertos proyectos.

Reformas al marco regulatorio y a la política de competencia

-Nueva ley sobre competencia que prohíbe las prácticas empresariales restrictivas y la concentración de empresas.

- a) El Servicio de Competencia.
- b) El Consejo de Competencia.
- c) La Comisión de Competencia.

Políticas ambientales y energéticas

-Utilización únicamente de empaques reciclables.

CANADA

Inversión física

-Reducción de la tasa del impuesto sobre utilidades por manufactura y procesamiento.

Investigación y desarrollo

-Programa para la adquisición y difusión de tecnología.
-Creación del Fondo japonés de Ciencia y Tecnología para fortalecer la base tecnológica de Canadá.

Políticas dirigidas a sectores industriales

-Mayor énfasis en la aplicación de programas especiales a ciertos sectores.

- a) Telecomunicaciones.
- b) Industria automotriz.
- c) Agroindustria.

Empresas pequeñas y medianas

-Mecanismos para que las EPM tengan acceso al capital accionario.
-Crédito fiscal de 10% para la inversión en maquinaria y equipo.
-Establecimiento del Servicio de Asesoría Manufacturera a EPM.

Reformas al marco regulatorio y a la política de-competencia

-Desincorporación de empresas paraestatales.

Políticas ambientales y energéticas

-Revisión de la legislación sobre pesticidas.
-Incentivos para el uso industrial de electricidad autogenerada.

Medidas para promover la inversión y el comercio internacionales

-Entrada en vigor del TLC con México y Estados Unidos.

DINAMARCA

Investigación y desarrollo

-Programas para mejorar la capacidad de los pequeños empresarios con el fin de obtener créditos comerciales.
-Nueva Ley para la Promoción de la Industria y el Comercio.

Políticas dirigidas a sectores industriales

-Embarcaciones: préstamos blandos para la construcción.

Empresas pequeñas y medianas

-Préstamos favorables para las EPM.
-Esquemas de garantías para los préstamos otorgados a las actividades manufactureras y de

construcción.

-Préstamos para proyectos de desarrollo tecnológico y de mercados.

Reformas al marco regulatorio y a la política de competencia

-Modificaciones a la Ley de Competencia.

-Desincorporación de empresas paraestatales.

ESPAÑA

Investigación y desarrollo

-Medidas adicionales para aplicar el plan de acción.

- a) Creación de una infraestructura de investigación.
- b) Internacionalización de la tecnología.

-Subplanes sectoriales como electrónica, tecnología, informática, farmacéutica, biotecnología, química y materiales e industrias básicas.

Políticas dirigidas a sectores industriales

-Textil y prendas de vestir.

Empresas pequeñas y medianas

-Plan para promover el diseño industrial como un factor de competitividad y como un medio para la integración de nuevos productos en los procesos de desarrollo.

ESTADOS UNIDOS

Investigación y desarrollo

-Programa de tecnología que incluye lo siguiente:

- a) Crédito fiscal a las actividades de investigación y desarrollo.
- b) Inversión acelerada en manufacturas de tecnología avanzada.

Este programa se complementa con otras medidas:

- a) Créditos fiscales a la investigación y desarrollo.
- b) Liberalización del control sobre las exportaciones de productos de alta tecnología.

Políticas dirigidas a sectores industriales

-Telecomunicaciones.

-Inversiones en comunidades afectadas por la reducción de gastos militares.

FINLANDIA

Inversión física

- Incremento de los recursos financieros para las EPM.
- Sustitución del impuesto a los inventarios por el impuesto al valor agregado.

-Reducción del impuesto sobre la inversión de capital del 23 al 19 por ciento.

Investigación y desarrollo

-Medidas para fomentar la creación de centros privados para la difusión y aplicación de nueva tecnología.

Empleo

-Compensación para el desempleo.

Empresas pequeñas y medianas

-Se tomaron dos medidas temporales:

- a) Subsidios a la tasa de interés de inversiones.
- b) Subsidios para ayudar en el pago de intereses moratorios debido a préstamos.

Políticas ambientales y energéticas

-Los productores de papel deberán importar sus insumos.

FRANCIA

Inversión física

-Mecanismos para incrementar el capital de riesgo para empresas con tecnología de punta.

Investigación y desarrollo.

-Esquema de préstamos hasta de 50% del costo de adquisición de nuevas tecnologías.

Políticas dirigidas a sectores industriales

-Apoyo a la industria de comunicaciones.

Empresas pequeñas y medianas

-Promoción de la inversión en intangibles.

-Préstamos a tasas de interés preferenciales.

-Medidas fiscales.

Reformas al marco regulatorio y a la política de competencia

-Desincorporación de empresas paraestatales.

-Modificaciones legislativas para integrarse al Mercado Común.

Políticas ambientales y energéticas

-A partir del año 2002, será ilegal el desecho de basura que no haya sido tratada previamente.

GRAN BRETAÑA

Inversión física

- Incremento en las concesiones de capital para un periodo de 12 meses.
- Incremento en deducción fiscal de inversión en planta y maquinaria de 25 a 40 por ciento.

Investigación y desarrollo

- Programas para promover la investigación y desarrollo e incentivar la participación de EPM en estas actividades.
- Esquemas para promover la investigación.

Empresas pequeñas y medianas

- Pronto pago para compras del gobierno a las EPM.
- Garantía gubernamental para créditos de proyectos viables.

Políticas de desarrollo regional

- Programa de asistencia en zonas mineras en crisis.

Políticas ambientales y energéticas

- Promoción del reciclado y creación de un mercado para estos materiales.

GRECIA

Inversión física

- Liberalización del sector bancario.
- Modernización del mercado de capitales.

Investigación y desarrollo

- Promoción de transferencia de tecnología.
- Desarrollo de servicios de consultoría sobre ciencia, tecnología y certificados de calidad.

Empresas pequeñas y medianas

- Aprobar y proveer préstamos con una tasa igual a la de los bonos del gobierno.
- Plan quinquenal para el desarrollo de EPM.

Reformas al marco regulatorio y a la política de competencia

- Nuevo marco regulatorio para telecomunicaciones.
- Simplificación de impuestos indirectos.

-Eliminación de controles de precios.

HOLANDA

Inversión física

-Facilidades de financiamiento para capital de alto riesgo mediante 20% de fondos del gobierno y 80% de inversión privada.

Investigación y desarrollo

-Énfasis en la innovación tecnológica en biotecnología, informática y medio ambiente.

Políticas dirigidas a sectores industriales

-Medidas para promover la subcontratación en la industria aeronáutica.

-Apoyo para el desarrollo de la televisión de alta definición.

Empresas pequeñas y medianas

-Reducción de las barreras a las nuevas empresas, así como a las que están expandiendo su planta.

Políticas de desarrollo regional

-Programas de descentralización de recursos para que las provincias del norte decidan acerca de los proyectos que desean realizar.

Políticas ambientales y energéticas

-Acuerdos voluntarios con 15 ramas de la industria.

IRLANDA

Empleo

-Programa para el Progreso Económico y Social para la creación de 60 000 nuevos empleos en el período 1991-1993.

ITALIA

Empleo

-Compensaciones para el desempleo.

-Ajuste salarial de acuerdo con el índice de precios.

Políticas dirigidas a sectores industriales

-Plan para la reestructuración de la industria siderúrgica, con el fin de regular la oferta de EPM.

Empresas pequeñas y medianas

-Ley para fomentar el desarrollo de las EPM, especialmente en las regiones del sur.

Reformas al marco regulatorio y a la política de competencia

-Nueva ley antimonopolios

Políticas de desarrollo regional

-Reducciones de impuestos y mayor gasto público.

JAPON

Inversión física

-Expansión del gasto público.

-Medidas para incrementar las exportaciones.

Investigación y desarrollo

-La Agencia para la Ciencia Industrial y Tecnología provee subsidios hasta de 100% del costo del proyecto.

-Programas para el mejoramiento y la expansión en investigación de alto nivel, financiando con fondos privados y del gobierno.

Empresas pequeñas y medianas

-Creación de centros y áreas comerciales, así como medidas para hacer el ambiente de trabajo más atractivo y promover el establecimiento de empresas en el nivel regional.

-Mejora de la tecnología, información, finanzas y aspectos laborales de las EPM.

Reformas al marco regulatorio y a la política de competencia

-Reforma estructural mediante la Ley Antimonopolios.

Políticas de desarrollo regional

-Construcción de 5 tecnópolis, con el objeto de descentralizar el desarrollo del país.

Políticas ambientales y energéticas

-Incentivos fiscales para el ahorro de energía, reciclado de desechos y desarrollo de tecnologías limpias.

-Planes ambientales voluntarios de las empresas.

Cooperación industrial en Europa Central y Oriental

-Otogamiento de créditos para salvar a la industria rusa.

-Apoyo técnico a Rusia en la reconversión de sus fábricas de armas.

MEXICO

(Datos a partir de 1988-1994)

Inversión física

-Se cumplió el periodo de acreditamiento del impuesto al activo de 5 a 10 años, con el fin de apoyar la inversión en proyectos de largo plazo.

-Se redujo el impuesto de 15 a 4.9%, en el caso de que las operaciones de endeudamiento con bancos e instituciones de crédito en el extranjero se realicen en países que no se consideren refugios fiscales.

-Se incrementó la deducción anual de 35 a 50% de la inversión de las empresas en instalaciones y equipo para prevenir y controlar la contaminación ambiental.

-Se redujo la tasa del impuesto sobre la renta a empresas de 35 a 34%, con el fin de apoyar la competitividad.

Investigación y desarrollo

-Modernización tecnológica en tres áreas.

a) Propiedad Industrial. Se crearon el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y la Comisión Intersecretarial, con el fin de asesorar y orientar a las industrias en los trámites relacionados con patentes y marcas.

b) Normalización y Metrología. Se crearon el Centro Nacional de Metrología, que funciona como laboratorio primario del sistema de calibración, para llevar a cabo actividades de alto nivel técnico en materia de metrología.

c) Difusión e innovación tecnológica. Se crearon centros de desarrollo tecnológico para apoyar a la industria y la Unidad de Transferencia Tecnológica, como oficina de gestoría tecnológica en apoyo a las EPM.

Empleo

-Se aplica el proyecto de modernización de los mercados de trabajo, a través de lo siguiente:

a) Programa de Calidad Integral y Modernización.

b) Programas de becas para la capacitación de los trabajadores.

c) Servicio Nacional de Empleo que busca apoyar la movilidad regional y sectorial de la mano de obra.

-Cursos de gestión empresarial a EPM, mediante el Programa de Desarrollo Empresarial de Nacional Financiera.

-Sistema Nacional de Educación Tecnológica, que ofrece servicios a EPM con un costo reducido.

Políticas dirigidas a sectores industriales

-Aplicación de programas sectoriales para apoyar a 64 ramas industriales. Estos programas incluyen medidas en 10 campos de acción, entre las que destacan apoyo a la estructura y

organización productiva; abasto de maquinaria, equipo e insumos, capacitación y desarrollo tecnológico; comercio internacional; financiamiento y protección al medio ambiente.

a) Se elabora un diagnóstico sobre la problemática específica que enfrenta cada rama, en fechas precisas.

Empresas pequeñas y medianas

-Comisión Mixta para la Modernización de la Industria Micro, Pequeña y Mediana, foro que permite atender la problemática cotidiana de estas empresas de manera más ágil.

-Promoción de formas asociativas para crédito, compra y comercialización:

a) Sociedad de responsabilidad limitada de interés público, a fin de agrupar empresarios de escasos recursos.

b) Empresas integradoras para apoyar la modernización y facilitar la concurrencia eficiente en mercados de exportación.

c) Uniones de crédito para apoyar las operaciones comerciales conjuntas.

d) Subcontratación.

e) Centros de compras en común, para reducir el intermediarismo.

f) Sociedad cooperativa.

-Servicios de enlace con el fin de facilitar la información sistematizada y actualizada sobre residuos industriales.

Políticas de desarrollo regional

-Creación del decreto para promover el desarrollo regional equilibrado y la desconcentración de la planta industrial, mediante el fomento, desarrollo y construcción de parques y zonas industriales.

Políticas ambientales y energéticas

-Tres entidades aplican las políticas energéticas:

a) Petróleos Mexicanos destina financiamiento a proyectos que incrementan la eficiencia productiva y continúa con acciones de protección al medio ambiente.

b) La Comisión Federal de Electricidad ofrece financiamiento a proyectos para la creación de infraestructura en función del crecimiento de la demanda; continúa con los proyectos en ejercicio y realiza acciones de protección al medio ambiente en las unidades generadoras.

c) La Compañía de Luz y Fuerza del Centro financia inversiones para mantener las líneas de transmisión.

-La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se expidió en 1988.

a) El Instituto Nacional de Ecología para formular, conducir y evaluar las normas, criterios y la política general de ecología.

Medidas para promover la inversión y el comercio internacionales

-Se continúa con los programas de fomento y apoyo a las exportaciones (Pitex, Ecex, Altex, Drawback).

-Funcionamiento de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones como un foro en el cual participan los sectores público y privado, a fin de resolver ágilmente los problemas que enfrentan los exportadores.

-Elaboración de programas estatales de promoción de exportaciones coordinadas por Compex.

-Creación del Sistema Nacional de Promoción Externa que pretende coordinar los esfuerzos de entidades gubernamentales y privadas para la promoción de proyectos comerciales y de inversión.

-Reformas a la Ley de Inversión Extranjera para determinar reglas claras para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que contribuya al desarrollo nacional.

-Entrada en vigor del TLCAN con Estados Unidos y Canadá, y del Acuerdo de Complementación Económica México-Chile.

-Conclusión de las negociaciones comerciales para crear una zona de libre comercio con Costa Rica, Bolivia, así como con Colombia y Venezuela.

NORUEGA

Inversión física

-Inversión pública en infraestructura.

-Financiamiento a EPM.

Empleo

-Capacitación a personas desempleadas.

Políticas dirigidas a sectores industriales

-Siderurgia, celulosa y papel: reducción de 50% del impuesto de la electricidad.

-Embarcaciones: subsidios para la construcción.

Empresas pequeñas y medianas

-Apoyo crediticio y asistencia.

-Promoción de la transferencia de tecnología a través del Instituto Nacional de Tecnología.

Reformas al marco regulatorio y a la política de competencia

-Modificación a la Ley de Competencia.

Políticas de desarrollo regional

-Creación de instrumentos financieros regionales.

Políticas ambientales y energéticas

-Reglamentos sobre el reciclaje de desechos.

-Impuesto a las emisiones de CO₂.

Cooperación Industrial en Europa Central y Oriental

-Programas de cooperación industrial.

-TLC con los países bálticos.

PORTUGAL

Inversión física

-Aplicación de un esquema regulatorio para parques industriales.

Investigación y desarrollo

-Adhesión a la Convención Europea de Patentes.

Políticas dirigidas a sectores industriales

-Textil y prendas de vestir.

-Productos de madera.

Empresas pequeñas y medianas

-Incentivos para la creación, expansión y modernización de EPM manufactureras y extractivas.

Reformas al marco regulatorio y a la política de competencia

-Desincorporación de empresas paraestatales.

SUECIA

Inversión física

-Adquisición de tecnología a través de la participación en programas de investigación y desarrollo de la CE.

Empleo

-Cambio del programa de capacitación.

Empresas pequeñas y medianas

-Fondo Industrial Sueco para promover la creación de nuevas empresas a través de préstamos preferenciales.

Reformas al marco regulatorio y a la política de competencia

-Nueva ley de competencia establece sanciones concretas.

-Desincorporación de empresas paraestatales.

Políticas ambientales y energéticas

-Incremento en el impuesto de CO2.

-Promoción de competencia en el suministro de electricidad.

Cooperación industrial en Europa Central y Oriental

-Cooperación ambiental.

SUIZA

Inversión física

-Inversión pública en construcción.

-Revisión de programas de financiamiento de proyectos innovadores y de empresas en áreas industriales en declive.

Empleo

-Apoyo al programa de microelectrónica, a través de la superación académica en los egresados de ingeniería.

Políticas dirigidas a sectores industriales

-Telecomunicaciones.

Reformas al marco regulatorio y a la política de competencia

-Nueva ley de telecomunicaciones.

TURQUIA

Empleo

-Creación de institutos de educación y capacitación en áreas de tecnología.

Reformas al marco regulatorio y a la política de competencia

-Fortalecimiento de medidas contra las distorsiones de la competencia.

-Nueva ley de patentes.

Políticas de desarrollo regional

-Aumento del gasto público en el este y el sureste.

-Créditos blandos e impuesto sobre la renta 10% más bajo que en otras áreas.

Políticas ambientales y energéticas

-Programas de sensibilización sobre los problemas ambientales.

ANEXO 2

PROGRAMAS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD PRINCIPALES ACCIONES CONCERTADAS

Industria del calzado

-Elaboración de un convenio entre cámaras y entidades educativas para establecer la carrera de técnico en calzado, así como el proyecto de desarrollo del Instituto Tecnológico del Calzado.

-Elaboración del catálogo de oferta exportable que se distribuirá mediante diskettes en el extranjero.

-Participación de empresas mexicanas en eventos internacionales mediante el apoyo de Bancomext..

Industria de la curtiduría

-Gestión de la autorización de mecanismos de reciprocidad con los países de América del Sur en materia de aranceles.

-Promoción de la negociación de acuerdos con países sudamericanos para el abasto de cuero crudo.

-Establecimiento de mecanismos para resolver los problemas de calidad del cuero en México.

Industria textil y de la confección

-Promoción del consumo de productos nacionales mediante una campaña de fomento a la oferta nacional de precios bajos.

-Promoción de la formación de empresa integradoras para compras y ventas en común.

-Capacitación sobre métodos operativos de respuesta dinámica.

-Establecimiento de mecanismos de integración y complementación de la cadena productiva.

-Proyecto para la creación del Instituto Mexicano de la Moda.

Industria de bienes de capital

-Canalización por Secofi de demandas de productos mexicanos detectadas en el exterior para las empresas que forman el sector.

-Promoción y participación en las ferias y exposiciones internacionales.

-Establecimiento de alianzas estratégicas y coinversiones con empresas extranjeras líderes.

-Adopción de un trato igual a fabricantes nacionales y extranjeros en los criterios de compras del sector público.

-Revisión de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios relacionados con bienes inmuebles y su reglamento.

Industria de las artes gráficas

-Identificación de nichos de mercado y programas de exportación.

-Organización de empresas para realizar compras consolidadas.

-Revisión del tratamiento fiscal para homologarlo con el de los principales socios comerciales.

-Determinación del uso del crédito e identificación del impresor.

Industria litográfica y editorial

-Adecuación de nomenclatura arancelaria.

-Fomento a las fusiones de empresas y la organización de grupos para realizar compras consolidadas.

-Fomento a la producción de papeles especiales con base en la información sobre la magnitud de la demanda interna de esta industria.

-Revisión del tratamiento fiscal para su homologación con el de los principales socios comerciales.

Industria de muebles

-Apoyo técnico para la realización de coinversiones y alianzas estratégicas con empresas extranjeras.

-Fomento a la formación de empresas integradoras y la subcontratación de procesos o productos entre empresas.

-Identificación de nichos de mercado y realización de programas de exportación.

-Integración de empresas comercializadoras de muebles.

-Establecimiento de alianzas con empresas comercializadoras del exterior.

-Asesoría técnica y financiera para la creación de un mueble de diseño mexicano.

Industria del juguete

-Alianzas estratégicas con productores y comercializadores de Estados Unidos.

-Formación de empresas integradoras.

-Diseño del juguete hecho en México.

Industria del plástico

- Revisión de la estructura arancelaria de la cadena productiva.
- Promoción de fusiones de empresas, alianzas estratégicas y operaciones en común.
- Solución a problemas de abasto de material recuperado.

Industria del hule

- Revisión de la estructura arancelaria en la cadena productiva.
- Promoción de fusiones de empresas, alianzas estratégicas y operaciones en común.
- Desarrollo de plantaciones comerciales de hule natural.
- Modernización integral de la producción y abasto de hule natural.

Industria química

- Revisión de las condiciones de venta y tarifas de energía eléctrica.
- Promoción de consorcios de exportación.
- Transporte.
- Criterios de venta de las plantas productoras de petroquímicos desregulados.
- Contratos de suministro con Pemex.

Industria de manufacturas eléctricas

- Revisión de la estructura arancelaria para evitar incongruencias en la cadena productiva.
- Vinculación de productores y principales comercializadores.
- Compras en común y desarrollo de proveedores.

Industria de manufacturas electrónicas

-Prórrogas de estímulos fiscales al 31 de diciembre de 1993 en la industria de la computación.

- Combate a las acciones de piratería.

Industria del vidrio

- Revisión de la estructura arancelaria de la cadena productiva.
- Solución a la problemática del transporte carretero y ferroviario.
- Tarifas y calidad de suministro de energía eléctrica.
- Adecuación del costo del uso del agua.

-Ajuste de la fórmula del cálculo del precio doméstico del gas.

-Programas de ahorro de energía.

Industria farmacéutica

-Formación de grupos interdisciplinarios que determinen acciones para integrar la cadena productiva.

-Revisión del mecanismo de devolución del IVA.

-Revisión de los criterios de las bases de los concursos de compras del sector público.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Argüelles, Antonio. El Nuevo Modelo de desarrollo Económico. Ed. Porrúa, México, 1994.
- 2.- Arriola, Carlos. Testimonios sobre el TLC. (Compilación), Ed. Porrúa, México, 1994.
- 3.- Bhagwati, Jagdish. Economía Proteccionista. Ed. Gemika, México, 1990.
- 4.- Caintra, Nuevo León. Nuevo León: Ante el Reto del Futuro. Tomo I. Ed. ITESM, México, 1993.
- 5.- Cámara de Comercio de Bogotá. Una Política Industrial para Colombia. Ed. Carrera, Colombia, 1987.
- 6.- Carrillo Arronte, Ricardo (Compilación). Economía Mexicana: Análisis y Perspectivas. Ed. CIDE, México, 1986.
- 7.- CANACINTRA. La Nueva Política Industrial: "Propuesta". Ed. CANACINTRA, México, 1994.
- 8.- CANACO Cd. De México. Las Concertaciones en México, 1987-1995. Ed. Trillas, México, 1995.
- 9.- C.E.I. El Contexto y las Tendencias del Desarrollo Industrial. Ed. CONCAMIN, México, 1993.
- 10.- C.E.I. El Pacto: "Las premisas políticas de una estrategia económica". Ed. CONCAMIN, México, 1990.
- 11.- C.E.I. La Actividad Industrial en 1992 y Perspectivas para 1993. Ed. CONCAMIN, México, 1993.
- 12.- C.E.I. La Competitividad Integral de la Economía Mexicana. Ed. CONCAMIN, México, 1990.
- 13.- C.E.I. La Estrategia Industrial: El Segundo Informe de Gobierno. Ed. CONCAMIN, México, 1990.
- 14.- C.E.I. Productividad y Educación: Fundamentos de la Competitividad Industrial. Ed. CONCAMIN, México, 1992.
- 15.- C.E.I. Una nueva concertación hacia un acuerdo para el desarrollo y la competitividad. Ed. CONCAMIN, México, 1991.
- 16.- C.E.I. Una Política Industrial para México. Ed. CONCAMIN, México, 1991.
- 17.- CEPAL. El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe: La Integación Económica al Servicio de la Transformación productiva con equidad. Ed. ONU, Chile, 1994.
- 18.- Clavijo, Fernando y José I. Casar. La Industria Mexicana en el Mercado Mundial: "Elementos para una Política Industrial". Lecturas No. 80. Ed. F.C.E., México, 1994.
- 19.- Clavijo Quiroga, Fernando et. al. La Política Industrial en México. Ed. Colegio de México, México, 1994.

- 20.- CONCAMIN. Material de trabajo del X Congreso Nacional de Industriales. Ed. CONCAMIN, México, 1994.
- 21.- CONCAMIN. Propuesta para la Formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Ed. CONCAMIN, México, 1994.
- 22.- CONCAMIN. Tésis y Conceptos 1994-1995. Ed. CONCAMIN, México, 1995.
- 23.- Cuadernos de la CEPAL. Hacia Nuevas Modalidades de Cooperación Económica entre América Latina y el Japón. No. 51. Ed. ONU, Chile, 1986.
- 24.- De Marquez, Viviane B. Dinámica de la Empresa Mexicana. Ed. Colegio de México, México, 1985.
- 25.- Fajnzylber, Fernando. Industrialización e Internacionalización en América Latina. Ed. F.C.E., México, 1980.
- 26.- Fajnzylber, Fernando. La Industrialización Trunca de América Latina. Ed. Nueva Imágen, México, 1983.
- 27.- Frobél, Folker et.al. La Nueva División Internacional del trabajo. Ed. Siglo XXI, México, 1981.
- 28.- Fundación Mexicana Cambio XXI, "Luis Donaldo Colosio". Desarrollo Regional e Infraestructura: Retos y Propuestas. Ed. J. Mario Herrera Ramos, México, 1994.
- 29.- Garza, Gustavo. El Proceso de Industrialización en la Ciudad de México 1821-1970. Ed. El Colegio de México, México, 1985.
- 30.- González Graf, Jaime y Pedro Javier González Gutiérrez. Hacia una Nueva Política Industrial. Ed. IMEP, México, 1995.
- 31.- Guillén Romo, Arturo y Manuel Viscaíno Mejía. Estrategias de Industrialización y Reconversión Industrial. Ed. UNAM, México, 1989.
- 32.- IBAFIN. Hacia una Nueva Política Industrial: "Alternativas para el futuro". Ed. Diana, México, 1988.
- 33.- IBAFIN. La Conversión Industrial en México: "Concepto y requisitos para su éxito". Ed. Diana, México, 1988.
- 34.- INEGI. Indicadores de Competitividad de la Economía Mexicana. Ed. INEGI, México, 1992.
- 35.- International Labour Office Geneva. Small enterprise development: "policies and programmes": Management Development Series. No. 14 Ed. International Labour Organization Switzerland, 1977.
- 37.- Loyola A., J. Antonio y Macario Schettino. Estrategia Empresarial en una Economía Global. Ed. Grupo Editorial Iberoamérica. México, 1994.
- 38.- Maerker, Gunter. Neoliberalismo Atemperado. Ed. Guma, México, 1996.
- 39.- Marcos, Ernesto. Propuestas para una Nueva Política Industrial de México: "Ensayos e Investigaciones sobre el desarrollo industrial de México". Ed. NAFIN, México, 1988.

- 40.- Martínez del Campo, Manuel. Industrialización en México. Ed. Colegio de México, México, 1985.
- 41.- Martínez Legorreta, Omar. Industria, Comercio y su Estado, algunas experiencias en la Cuenca del Pacífico. Centro de Estudios en Asia y África. Ed. Colegio de México, México, 1991.
- 42.- Minian, Isaac. Trasnacionalización y Perifería Semindustrializada. Ed. Cide, México, 1983.
- 43.- Minian, Isaac. Cambio Estructural y Producción de Ventajas Comparativas. Ed. Cide, México, 1988.
- 44.- Nacional Financiera. La Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Ed. NAFIN, México, 1994.
- 45.- Nacional Financiera. Política Industrial y Desarrollo en Corea del Sur: "Organización de las Naciones Unidas para el desarrollo industrial". Ed. NAFIN, México, 1985.
- 46.- Nacional Financiera. Principales Fondos de Fomento Económico, 1987-1988. Ed. Nafin, México, 1988.
- 47.- Nolf, Max. El Desarrollo Industrial Latinoamericano. Ed. F.C.E. México, 1974.
- 48.- OCDE. Industrial Policy in OECD Countries: "Annual Review 1993". Ed. OCDE, París, Francia, 1993.
- 49.- Ortiz Martínez, Guillermo. Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica. SHCP, México, 1995.
- 50.- Pérez Aceves, Luis Alberto e Ignacio Echavarría Valenzuela. El Fomento a la Competitividad Industrial Mexicana: "Ensayos e Investigaciones sobre el desarrollo industrial de México". Ed. NAFIN, México, 1988.
- 51.- Presidencia de la República. Criterios Generales de Política Económica: "Para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1993". Talleres Gráficos de la nación, México, 1993.
- 52.- Porter, Michael E. La Ventaja Competitiva de las Naciones. Ed. Plaza and Janes Editores, S.A. España, 1991.
- 53.- Sánchez Ugarte, Fernando, et. al. La Política Industrial ante la apertura. Ed. F.C.E., México, 1994.
- 54.- Sánchez Ugarte, Fernando. La Política Industrial de Hoy: "La Industria Mexicana ante la Apertura (1987-1993)". Ed. SECOFI, México, 1993.
- 55.- SELA. Políticas Industriales y Desarrollo Tecnológico en América Latina y el Caribe. Ed. SELA, Venezuela, 1994.
- 56.- SECOFI. Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994. Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1990.
- 57.- Senado de la República. El Comercio de México con el mundo: ¿Hacia dónde se dirige?, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1990.

- 58.- SECOFI. Política Industrial y Comercio Exterior. Ed. SECOFI, México, 1996.
- 59.- SECOFI. Diagnóstico de la Industria Mediana y pequeña en México. Segunda Edición, Ed. SECOFI, México, 1991.
- 60.- SECOFI. Instrumentos de Apoyo Tecnológico para la Industria Mediana y Pequeña. No. 5, Ed. SECOFI, México, 1990.
- 61.- SELA. Experiencias Nacionales en procesos de Reconversión Industrial y Modernización del Aparato Productivo. Vol. 5. Ed. SELA, Costa Rica, 1994.
- 62.- SELA. La Innovación y el Desarrollo Tecnológico como Factores Estratégicos de la Competitividad y el Desarrollo Industrial de América Latina. Vol. 8. Ed. SELA, Costa Rica, 1994
- 63.- SELA. Política Industrial y la Situación de la Industria en México. Vol. 10. Ed. SELA, Costa Rica, 1994.
- 64.- SELA. Proyecto de Programa de Trabajo 1995-1996 del Plan de Acción Regional sobre Industrialización. Vol. 12. Ed. SELA, Costa Rica, 1994.
- 65.- Serra Puche, Jaime. La Nueva Política Industrial en México. Ed. SECOFI, 1994, México.
- 66.- Serra Puche, Jaime. La Promoción de la Competitividad en México. Ed. SECOFI, México, 1992.
- 67.- Soza Valderrama, Héctor. Planificación del Desarrollo Industrial. Ed. Siglo XXI, México, 1987.
- 68.- S.T.P.S. Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad. Ed. S.T.P.S., México, 1992.
- 69.- S.T.P.S. Informe Especial de Avances de los Programas Sectoriales para el Mejoramiento de la productividad. Ed. S.T.P.S., México, 1994.
- 70.- S.T.P.S. Pacto para el bienestar, la estabilidad y el crecimiento y sus antecedentes. Comisión de Seguimiento y Evaluación del PECE. Ed. S.T.P.S., México, 1994.
- 71.- S.T.P.S. Pacto para la estabilidad, la competitividad y el empleo. Ed. S.T.P.S., México, 1993.
- 72.- S.T.P.S. Programa Nacional de Capacitación y Productividad (1990-1994). Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1990.
- 73.- Trejo Reyes, Saúl. Industrialización y Empleo en México. Ed. F.C.E. México, 1973.
- 74.- Trejo Reyes, Saúl. El Futuro de la Política Industrial en México. Ed. Colegio de México. México, 1973.
- 75.- Unger, Kurt et.al. Transferencia de Tecnología y Estructura Industrial. Ed. Nueva Imágen, México, 1983.
- 76.- Villareal, Rene. El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975). Ed. F.C.E., México, 1980.

77.- World Bank. México: Manufacturing Sector: Situation, Prospects and Policies. Ed. World Bank, E.U., 1979.

78.- Zamora Millán, Fernando. Concertación Económica: "Planeación Caso México". Ed. I.P.N., México, 1991.

HEMEROGRAFIA

1.- "El Pacto: Buen fin de la Década y Solidéz para el inicio de los Noventa", en Análisis. Casa de Bolsa PROBURSA. Enero 1990. P.7.

2.- Sagasti R., Francisco y Gregorio Arévalo. "América Latina en el Nuevo Orden Mundial Fracturado: Perspectivas y Estratégias". En Comercio Exterior. Vol. 42, No. 12. México, Diciembre 1992, pp. 1102-1110.

3.- "Plan Nacional de Desarrollo" en Comercio Exterior. BANCOMEXT, Vol. 39. Edición Especial. México, 1989.

4.- Balassa, Bela. "La Política de Comercio Exterior de México" en Comercio Exterior. BANCOMEXT. Vol. 35, No. 3, Marzo 1983, pp. 210-222.

5.- "Las Ventajas Competitivas de las Nacionales y sus Empresas" en Ejecutivos de Finanzas. No. Especial, México, 1993, pp. 14-24.

6.- CEPAL. "Elementos para el Diseño de políticas Industriales y Tecnológicas en América Latina". ONU, Estados Unidos, 1990.

7.- "La Política Industrial en México y la Política Industrial ante la apertura", en Industria. CONCAMIN, No. 70, México, Enero 1995. pp. 1, 55-56.

8.- "Alentar y Promover una Política Industrial", en Industria. CONCAMIN, No. 71, México, Febrero 1995. pp 3-7, 58-59.

9.- "Discusión sobre Política Industrial", en Industria. CONCAMIN, No. 72, México, Marzo 1995. pp. 32-36.

10.- "Líneas de Acción de la Comisión de la Industria, para el Diseño y Seguimiento de la Política Industrial", en Industria. CONCAMIN, No. 65, Agosto 1994. pp. 8,9.

11.- "Dimensiones de la Política de Apoyo Industrial", en Industria. CONCAMIN, No. 77, Sept. 1995, pp. 26-27.

12.- "La Vinculación Tecnológica: el gran Reto de la Competitividad Industrial", en Industria. CONCAMIN, No. 78, Octubre 1995, p. 28.

13.- "Discusión sobre Política Industrial", en Industria. CONCAMIN, No. 72, Marzo 1995, pp. 32-35.

14.- "Apuntes sobre los Procesos de Industrialización" en Industria. CONCAMIN, No. 68, Noviembre 1994, pp. 36-39.

15.- "Propuesta de CONCAMIN en el Foro de Desregulación para el Plan de Desarrollo 1995-2000", en Industria. CONCAMIN, No. 75, Julio 1995, pp. 10-11.

- 16.- Olivas, Mireya y Armando Flores. "El Gobierno se Compromete a buscar la Integración de Cadenas Productivas" en El Economista. México D.F., 6 de Mayo 1996, p. 45.
- 17.- "Necesaria, una Nueva Política Industrial: Héctor Larios". En El Economista. Secc. Industria y Comercio. México D.F., 2 de Enero de 1996.
- 18.- "Modificaciones de Fondo, Propuesta Empresarial al PECE" en El Financiero. Secc. Análisis Financiero, México D.F., 26 de Septiembre de 1994.
- 19.- "Propone CANACINTRA construir un nuevo Modelo de Desarrollo" en El Financiero. Secc. Economía. México D.F., 24 de Abril de 1995.
- 20.- González Pérez, Lourdes y José Luis Gaona. "En puerta, Programa de Emergencia para Comercio Exterior: SECOFI" En El Financiero. Secc. Economía. México, D.F., 7 de Febrero de 1995.
- 21.- González Pérez, Lourdes. "El Programa de Fomento Industrial no puede esperar" en El Financiero. Secc. Comercio Exterior, México D.F., 15 de Febrero de 1995.
- 22.- Martínez Cortés, José Ignacio. "La Adopción de una Política Industrial Integral para fortalecer el Crecimiento Económico". En El Financiero. México, D.F., Diciembre 9, 1994.
- 23.- "¿Qué Política Industrial y para qué? "La búsqueda de un Modelo". En Este País. México, D.F., enero 1994, pp. 2-12.
- 24.- Moreno, Manuel. Et.al. "Pacto Alianza para el Crecimiento de 1997". En El Financiero. México D.F., Octubre 26, 1996.
- 25.- Beceril, Isabel. "Débil, la Cadena Productiva; Improbable que resista otra Crisis: Díaz Romero". En El Financiero. Secc. Economía. México D.F., Marzo 17, 1997.
- 26.- Rodríguez, Leticia. Et.al. "Endebles Pilares de la Política Industrial: IP". En El Financiero. Secc. Economía. México D.F., Octubre 28, 1996.
- 27.- Nacional Financiera.. "El Nuevo Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo". El Mercado de Valores No. 21. 1992.
- 28.- Nacional Financiera "La Política Industrial en el Desarrollo Económico de México" en El Mercado de Valores. No. 44, Noviembre 2 de 1987, p. 1157-1165.
- 29.- Nacional Financiera.. "Ventajas y Riesgos de la Globalización Económica" El Mercado de Valores. No. 5, 1994.
- 30.- Nacional Financiera.. "México en la Globalización Industrial". El Mercado de Valores No. 21, 1990.
- 31.- Nacional Financiera.. "Paquete de Medidas para Impulsar la Competitividad de la Empresa y del País". El Mercado de Valores No. 23, 1993.
- 32.- "Una Política Industrial Fuerte". En El Universal, Suplemento Semanal Nuevo Siglo No. 155, México, D.F., Febrero 19, 1995, pp. 4-5.
- 33.- Muñoz Ríos, Patricia y Raúl Llamas Samaniego. "Política Industrial ya, demanda CANACINTRA" en La Jornada. Secc. Economía. México D.F. 15 de Diciembre de 1995.

34.- Llamas Samaniego, Raúl. "Cambiar el programa Económico no basta, debe haber Política Industrial" en La Jornada. Sec. Economía. México D.F., 22 de Diciembre de 1995.

35.- "Renovación Industrial en Tiempos del TLC" en Manufactura. Vol. 1 No. 4. Enero-Febrero 1995. Pp. 18-23.

36.- Ortiz, Eteberto. "Políticas de Industrialización y Cambio Estructural: Un Proceso Desarticulado". En Momento Económico. No. 79, Mayo-Junio 1995, México, pp.2-6.

37.- "Definen Política Industrial" en Reforma. Sección de Negocios. México D.F., 5 de Diciembre 1995.

38.- Zúñiga, Mariel. "Piden Plazos para Política Industrial" en Reforma. Sección Negocios. México D.F. 11 de Diciembre de 1995.

DOCUMENTOS DE PONENCIAS

1.- Participación del Lic. Javier Beristain Iturbide, Secretario General de Planeación y Evaluación del D.D.F. en la Mesa sobre "Perspectivas de la Política Industrial en México". Seminario COLMEX, CONCAMIN, ITAM. 26 de Abril de 1994.

2.- Palabras del Dr. Herminio Blanco Mendoza, Secretario de Comercio y Fomento Industrial, durante el Simposium sobre el Desarrollo Económico de México, organizado por el CCE, 9 de septiembre de 1997.

3.- Ponencia del Sr. Fernando Clavijo, en el Foro sobre "Perspectivas de la Política Industrial en México", organizado el día 25 y 26 de abril por el COLMEX, CONCAMIN, ITAM en México, D.F.

4.- Palabras del Lic. Fernando Cortina Legarreta, Presidente Saliente de CONCAMIN, durante la Clausura de la Septuagésima Séptima Asamblea General Ordinaria, México, D.F., 27 de Marzo de 1995.

5.- Intervención del Lic. Decio De María Serrano, Subsecretario de Promoción de la Industria y el Comercio Exterior, durante la Clausura del primer Foro "La Economía y la Empresa en 1996", organizado por el Colegio Nacional de Economistas, A.C.

6.- Palabras del Ing. Víctor Manuel Díaz Romero, Presidente de CONCAMIN en la Septuagésima Octava Asamblea General Ordinaria, México, D.F., marzo 25 de marzo de 1996.

7.- Palabras del Ing. Víctor Manuel Díaz Romero, Presidente de CONCAMIN, en ocasión de la Ceremonia de Clausura de la Septuagésima Séptima Asamblea General Ordinaria, México D.F., 27 de Marzo de 1995.

8.- Ponencia del Lic. Jorge Marín Santillán, Vicepresidente de CONCAMIN en la Reunión Anual de Industriales, 1996: "Premisas indispensables para que la Industria se Beneficie de los Programas de Fomento", Guanajuato, México, octubre 1996.

9.- Ponencia ofrecida por el Lic. Eduardo Pérez Motta, Director General de Política Industrial de SECOFI, en el Seminario organizado por COLMEX, CONCAMIN, ITAM, titulado "Perspectivas de la Política Industrial en México", 25 y 26 de abril de 1994.

10.- Ponencia del Sr. Gregorio Pruzan, Director de la ONUDI en México, titulada "La Política de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa: La Experiencia Mundial", abril de 1995, México, D.F.

11.- Ponencia del Dr. Fernando Sánchez Ugarte, Subsecretario de Normatividad de SECOFI, titulado "La Política Industrial de Hoy: La Industria Mexicana ante la Apertura (1987-1993)", abril 25 y 26 de 1994.

12.- Discurso del Lic. Marco Antonio Vargas Díaz, Ministro de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica, en la I reunión del Comité de Coordinación del Foro Regional sobre Política Industrial. Mayo 8 1989. México, D.F.

DOCUMENTOS VARIOS CONSULTADOS

- 1.- CANACINTRA. Hacia una nueva Política Industrial. Instrumentos Específicos.
- 2.- CONCAMIN. La Voz del Presidente. La Política Industrial: Base para Nuestra Recuperación Económica.
- 3.- CONCAMIN. Condiciones para que la Política Industrial tenga Éxito.
- 4.- CONCAMIN. Conclusiones del Seminario Plan Estratégico Nacional Visión 2020.
- 5.- CONCAMIN. Propuesta para la Formulación de una Política Industrial por parte del Candidato del PRJ a la Presidencia de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León: "Diez puntos de Política Industrial para la Reversión, Competitividad, Tecnología y ambiental de la industria Nacional".
- 6.- CONCAMIN. Comparación de las Propuestas sobre Política Industrial presentadas por la SECOFI y la CONCAMIN.
- 7.- CONCAMIN. Agenda Industrial para el siglo XXI: Definición de la Política Industrial de México.
- 8.- CONCAMIN. Presentación General del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial.
- 9.- NACIONAL FINANCIERA. Dirección de Investigación y Desarrollo. La Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- 10.- ONUDI. Programa para las pequeñas y medianas Empresas Pymes.
- 11.- SECOFI. Síntesis del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior.
- 12.- SECOFI. Dr. Fernando Sánchez Ugarte. La Política Industrial hasta los 80's.
- 13.- SELA. El Libre Comercio Hemisférico: El Largo Trecho del Dicho al Hecho.
- 14.- SELA. Las Complejidades del Comercio Internacional.