



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA

**CRÉDITO DIRIGIDO, POLÍTICA  
INDUSTRIAL Y DESARROLLO: UNA  
PERSPECTIVA COMPARADA DE MÉXICO Y  
COREA DEL SUR (1960 A 2018).**

TESIS

para obtener el título de

LICENCIADO EN ECONOMÍA

Presenta:

Oliver Vladimir Saavedra Ángeles

Asesora:

Dra. Monika Ribeiro de Freitas Meireles

Ciudad Universitaria, Ciudad de México

NOVIEMBRE 2022



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN GENERAL .....	3
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO: SUBDESARROLLO, POLÍTICA INDUSTRIAL Y FINANCIAMIENTO .....	7
1.1 ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO .....	8
1.2 POLÍTICA INDUSTRIAL .....	14
1.3 CRÉDITO DIRIGIDO .....	23
1.4 INNOVACIÓN TECNOLÓGICA.....	27
1.5 REFLEXIONES FINALES .....	33
CAPÍTULO 2. CAMINOS DIVERGENTES. INDUSTRIALIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO: DOS NACIONES DEL TERCER MUNDO.....	36
2.1 MÉXICO: LOS OBSTÁCULOS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN DIRIGIDA POR UN ESTADO CON REPRESENTACIÓN INTERMITENTE.....	36
a. El milagro mexicano (1940-1970).....	37
b. El final del “milagro mexicano” (1970-1982).....	43
c. La era neoliberal (1982-2019) .....	50
d. Fin de la política industrial mexicana.....	57
2.2 COREA DEL SUR O INDUSTRIALIZACIÓN DIRIGIDA POR EL ESTADO.....	59
a. Comienzo de la ISI. Régimen de Park Chung-hee (1961- 1979). .....	60
b. El régimen de Chun Doo-hwan (1980- 1992). .....	65
c. Del régimen de Kim Young-sam hasta la actualidad (1993-2019). .....	68
d. Política industrial surcoreana.....	72
2.3 REFLEXIONES FINALES .....	78
CAPITULO 3. RESULTADOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL DE COREA DEL SUR Y MÉXICO .....	81
3.1 COMPARACIÓN DE INDICADORES GENERALES.....	81
3.2 ANÁLISIS COMPARATIVO DE COMERCIO EXTERIOR DE 1960- 2018.....	85
3.3 INVERSIÓN.....	88
3.4 CRÉDITO .....	89
3.5 EDUCACIÓN, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO.....	90

3.6	REFLEXIONES FINALES .....	93
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES GENERALES.....		95
4.1	UN REPASO DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN .	95
4.2	“HECHO EN MÉXICO” VERSUS “HECHO EN COREA DEL SUR” .....	98
4.3	PROPUESTAS PARA LA REACTIVACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL .	102
BIBLIOGRAFÍA:.....		105

## INTRODUCCIÓN GENERAL

En el último siglo se ha discutido ampliamente el problema del subdesarrollo y la imposibilidad de los países para alcanzar el tan anhelado estatus de “país desarrollado”. Acerca de ello, el pensamiento latinoamericano sostiene que el principal problema es que las economías subdesarrolladas no cuentan con un sistema productivo nacional, en otras palabras, son solamente una extensión del sistema productivo dominante, del centro del sistema capitalista. En las palabras de Arturo Guillén, el problema se describe así: “como las periferias se insertan en el capitalismo mundial sin poseer un sistema productivo propio, el desarrollo no es otra cosa, sino el proceso de construcción de un sistema productivo articulado y coherente, susceptible de asegurar, por sus propios medios, la reproducción ampliada del capital. Ello conlleva la creación de una base endógena de acumulación de capital y de un sistema de innovación científica y tecnológica” (Guillén, 2011: 12).

Puede afirmarse que es necesaria la creación de un sistema productivo propio, lo cual requiere a su vez un plan de desarrollo que permita la construcción de una base interna de acumulación y redefine la forma en la que el país está inserto en la división internacional del trabajo. De la misma manera, esto requiere de financiamiento: la primera solución podría darse a través de la asignación de los recursos financieros por parte del Estado hacia las actividades económicas que interese fortalecer y desarrollar, para aventurarse después a competir en el mercado exterior; la otra, si nos basamos en el axioma de la “insuficiencia del ahorro interno” tendríamos que recurrir a la inversión extranjera directa y dejar que el mercado asigne los recursos financieros en los proyectos más rentables y así, poder alcanzar el objetivo.

¿Cuál es, entonces, la vía más segura y rápida para que un país rezagado pueda alcanzar el alto desarrollo económico del nivel de los países avanzados?, la respuesta que se ha dado a esta pregunta siempre ha estado sujeta a modas y tendencias pasajeras.

Dentro de ese marco de vaivenes teóricos está lo sucedido en el mundo durante la década de los cincuenta y sesenta. La respuesta que se daba a la pregunta era que el camino a seguir era el de la planeación y sustitución de importaciones: grito de batalla de los reformistas de las naciones más pobres. Sin embargo, ya en la década de los setenta, esta idea se había abandonado ante opiniones que indicaban que el énfasis debía estar en el

mercado exterior, en un crecimiento hacia fuera, además de que se enfocaba en la disciplina fiscal, las monedas competitivas, la liberación comercial y financiera, la privatización y la desregulación, según el listado que John Williamson realizó de lo que comúnmente se le llama Consenso de Washington; esta última postura ha sido la predominante en el mundo hasta los días en que vivimos.

Ante esta bifurcación en el camino, varios países latinoamericanos abandonaron el primer camino enunciado arriba -las cuales no abordaremos en la presente investigación-, mientras que países del este asiático eligieron el primer camino.

Si existiese un juez en el mundo que premiase la obediencia de los países, podríamos decir que un país como México o Chile debido a que siguió al pie de la letra las recomendaciones, merecería un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB), bajas tasas de desempleo, bajo nivel de pobreza, alto desarrollo tecnológico e industrial... merecería haber alcanzado los niveles de vida de un país desarrollado; mientras que un país como Corea del Sur o Taiwán, merecería tener un crecimiento de su PIB cercano al estancamiento, altas tasas de desempleo, etcétera.

Sin embargo, la realidad no ha demostrado que haya relación directa entre el seguir al pie de la letra los lineamientos contenidos en el Consenso de Washington y una bonanza económica, sino todo lo contrario.

Acerca de esta paradoja el economista surcoreano Ha-Joon Chang hace algunos años se preguntaba: “¿Es realmente cierto que las políticas e instituciones actualmente recomendadas a los países en desarrollo son las mismas que adoptaron los países desarrollados en sus primeras fases de crecimiento?” (Chang, 2011: 15). La respuesta a esta pregunta es de importancia cardinal para evaluar si lo que está fallando en las políticas de los países en desarrollo es que “no han aplicado con la suficiente profundidad las políticas recomendadas” o si se debe precisamente a que las han aplicado.

La respuesta que la historia nos da es que los países desarrollados no llegaron a donde están por las políticas e instituciones que ahora recomiendan, “la mayoría de ellos aplicó de manera activa “malas” políticas comerciales e industriales, tales como la protección a la industria naciente y subsidios a la exportación, prácticas que hoy en día son mal vistas e incluso explícitamente prohibidas por la Organización Mundial de Comercio” (Chang,

2011: 15). Y si aun cuando el camino que hayan seguido ellos fuera ese, podría argüirse que eso fue hace ya más de dos siglos y que en la actualidad todos esos caminos conducen al subdesarrollo. Sin embargo, contamos con claros ejemplos de países que han aplicado políticas similares a las hoy condenadas por la ortodoxia económica, tal es el caso de países del este de Asia.<sup>1</sup>

De la provincia China de Taiwán, de Japón o de Corea del Sur sobran evidencias de su éxito, pero también de su desacato al Consenso.

Debido a que la diferencia entre un modelo y otro, entre otras cosas, radica en el comportamiento del Estado frente al mercado, podríamos deducir que, el éxito que hayan o no tenido los países en el alcance de su desarrollo económico y en el apuntalamiento de su industria radica en las instituciones que permitieron que esto se realizase.

¿Es completamente cierto lo que acusan los adalides del librecambio que la intervención estatal lo único que logra es frenar la industrialización y deprimir la economía? ¿Cuál es la mejor manera de financiar la construcción de un sistema productivo nacional, recurriendo a la inversión extranjera directa y que el mercado asigne los recursos o que sea el Estado quien lo haga? ¿Si fuera necesaria, qué nivel de intervención estatal y cuáles serían las instituciones que deberían de existir para proveer del impulso necesario a la industria y con ello llegar a un nivel alto de desarrollo?

La presente investigación busca demostrar que la política industrial es una poderosa herramienta para que los países en vías de desarrollo puedan “alcanzar” a los países desarrollados, y que como tema subyacente a ella, el financiamiento es un factor determinante en los resultados que esta arroje. Para ello se hará un estudio comparativo de los casos de México y Corea del Sur. En el primero existió un período de política industrial, y en donde la banca pública dentro de esa política otorgó créditos sin exigencias considerables a sus beneficiarios; y, en el último, donde la política industrial se aplicó

---

<sup>1</sup> Refiriéndose a los países hoy catalogados como industrializados, Rodrik dice: “Ninguno de estos países emprendió acciones significativas de desregulación ni de liberalización de sus sistemas comerciales y financieros sino hasta bien entrada la década de los ochenta. Lejos de privatizar, ambos dependieron ampliamente de las empresas públicas, Corea del Sur ni siquiera estaba abierta a la inversión extranjera directa. Ambos países desplegaron una serie muy extensa de políticas industriales que tomaron la forma de créditos dirigidos, protección al comercio, subsidios a la exportación, incentivos fiscales, y otras intervenciones no uniformes” (Rodrik, 2011: 23).

durante un período más prolongado y el financiamiento público tuvo como instrumento fundamental el crédito dirigido, el cual establecía metas y criterios para impulsar la industrialización.

Se discute la forma en que las instituciones, principalmente el Ministerio de economía de Corea del Sur en la asignación de créditos y tasas preferenciales, jugaron un papel decisivo en la industrialización de Corea del Sur y cómo éste devino en un alto desarrollo económico. Mientras que por parte de México la adopción de una política industrial de corte neoliberal dejó estancada la industrialización mexicana y con un nivel bajo de desarrollo.

Pudiendo afirmar con ello que buscar el desarrollo apoyándose en una política industrial que tiene como tesis fundamental la no intervención estatal y dejarlo todo en manos del libre mercado ha sido un error que ha conducido a los países latinoamericanos, como México, al permanecer en el rezago industrial, tecnológico y, por consecuencia, en el subdesarrollo. Cuando las instituciones intervienen en la asignación de recursos para beneficio de las actividades manufactureras más importantes que permitan la innovación tecnológica, el camino es menos largo para “el alcance” del nivel de desarrollo de las economías más avanzadas.

Como primer paso se analizan las posiciones teóricas del desarrollo en Latinoamérica, así como el papel de la política industrial instrumentada basada en esos preceptos. Posteriormente se detallan los distintos mecanismos que buscaron México y Corea del Sur para la industrialización: requisitos de desempeño que se impusieron para que las empresas pudieran ser beneficiadas con subsidios y facilidades, barreras arancelarias para proteger a la industria naciente, orientación del gasto público a fortalecer infraestructura que permita la industrialización, impulso de la investigación e innovación como pilares del desarrollo industrial, etcétera. Terminando con un balance de la eficacia de cada uno de los mecanismos, comparando los datos de los rubros más importantes de cada una de las economías.



## **CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO: SUBDESARROLLO, POLÍTICA INDUSTRIAL Y FINANCIAMIENTO**

Ha sido objeto de discusión desde el nacimiento de la ciencia económica cuáles son las condiciones que se deben construir en los países para que sus habitantes accedan a un mejor nivel de vida de forma más rápida. En la discusión específica sobre las estrategias de desarrollo económico, entendemos que no se trata de seguir una ruta “más racional”, sino que las alternativas entre modelos distintos se van conformando según la interacción de las fuerzas sociales en su conjunto. O sea, tensiones entre clases y fracciones de clases en el campo político, económico y social acaban por delimitar una estrategia de desarrollo posible en determinado momento histórico y lugar. Sin embargo, lo que en las últimas décadas ha causado mayor fatiga en el debate económico ha sido explicar la causa por la que persiste en el mundo un desarrollo desigual: por un lado las economías industriales más avanzadas donde sus habitantes gozan de niveles altos de confort y tienen acceso a más riqueza material y espiritual; por el otro lado, un gran número de países donde los habitantes carecen de lo más elemental para una vida digna. Un inmenso número de esfuerzos se han hecho por tratar de disolver esa línea divisoria sin poder presumir hasta el momento que se tengan avances considerables, algunos opinan que ha sido porque la evaluación de las causas de esta diferencia, de este desarrollo desigual, están equivocadas, que hay que conocer mejor las causas para poder replantear un camino para poder desdibujar las diferencias entre países ricos y pobres.

Este capítulo tiene como objetivo explicar, a través de los principales teóricos del estructuralismo latinoamericano, cuáles son las causas del desarrollo desigual, así como las principales deficiencias que se deben combatir para poder construir la senda hacia el desarrollo. Para posteriormente, dar paso a examinar los planteamientos de algunos teóricos de la política industrial, y con ello hacer una valoración de los dos países que se estudiarán. Por último, valorar al crédito dirigido como un acicate dentro de la política industrial de acuerdo al planteamiento de algunos teóricos contemporáneos, de la misma manera en que se analiza la innovación tecnológica como el principal rubro en el que se debe centrar la política industrial para el siglo XXI. Por lo que se divide de la siguiente manera: 1.1

Estructuralismo latinoamericano, 1.2 Política industrial, 1.3 Crédito dirigido, 1.4 Innovación tecnológica y 1.5 Reflexiones finales.

### 1.1 ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO

Celso Furtado explica que el subdesarrollo es un proceso histórico, que tiene su germen en el inicio de la etapa industrial europea. La formación de lo que él llama *estructuras dualísticas* se da de la siguiente manera: “el advenimiento de un núcleo industrial en la Europa del siglo XVIII provocó una ruptura en la economía mundial de la época, regulando el desarrollo económico subsiguiente en casi todas las regiones de la Tierra. La acción de este poderoso núcleo dinámico se ejerció en tres direcciones distintas” (Furtado, 1968: 195).

Tres direcciones en las que actuó este *núcleo dinámico*. La primera se divide a su vez en dos fases, primero como consecuencia de la irrupción que hizo la naciente industria en la organización artesanal se dio una liberación acelerada de la mano de obra, lo que creó una oferta sumamente elástica de ésta; después, la oferta de mano de obra resultante de la desarticulación de la economía artesanal tiende a agotarse –aquí, dice Furtado- incumbe al progreso tecnológico mantener la flexibilidad del sistema, para que los factores se combinen en proporciones compatibles con su oferta-. El sistema, por primera vez requiere del desarrollo de tecnología para mantener la “disponibilidad relativa” de los factores, entre ellos la mano de obra como la principal.

La segunda línea consiste en el desplazamiento, más allá de sus fronteras, de la mano de obra, capitales y técnica. Es en la economía estadounidense, canadiense y australiana donde se ve cómo se da este fenómeno. Como requerimiento principal estaban la abundancia de recursos naturales, ello explica el hecho de que estas “colonias” alcanzaran rápidamente elevados niveles de productividad. En esta fase éstas economías tenían características de simples extensiones de la economía industrial europea.

La tercera línea de expansión de la economía industrial europea se realizó en dirección de regiones ya ocupadas, algunas de ellas densamente pobladas, todas con características precapitalistas. El contacto de éstas con las vigorosas economías capitalistas no se hizo uniformemente, el interés en ellas, en algunos casos –casi todos-, se limitó a establecer

líneas de comercio y fomentar la producción de materias primas, cuya demanda crecía en los centros industriales.<sup>2</sup>

En adelante, el proceso de penetración capitalista se ha ido profundizando, en proporciones considerables bajo la forma de empresas dedicadas a actividades productivas enfocadas a la exportación que, al establecerse en lugares densamente poblados, bastó con ofrecer un salario real ligeramente por encima de la media de la región para tener una oferta de mano de obra totalmente elástica. Este fenómeno es reconocido por algunos autores como una etapa ineludible del desdoblamiento del capitalismo a escala global.<sup>3</sup>

Esto cobra relevancia dado que la empresa capitalista se hallaba ligada a la región donde se localizaba casi exclusivamente como agente creador de salarios – y, actualmente, aun se le cataloga así –, sería necesario que el importe de los pagos al factor trabajo alcanzase gran importancia relativa para provocar modificaciones en la estructura económica prevaeciente (Furtado, 1968: 198). Aunque este proceso es parecido a la fase inicial de desarrollo de la economía industrial europea pues la industria provoca una ruptura en la economía precapitalista, no se vincula a la economía local, esto se debe a que la derrama de las ganancias no sucede ahí. Por otra parte, el consumo de los asalariados en la economía local podría ser un elemento que hiciera variar el dinamismo de la economía, aunque debido a que está determinado por el nivel global de empleo no asume más que un papel secundario. Por tanto, a pesar de que una cuota-parte de las ganancias se reinviertan en la economía local y la otra en la economía industrial europea, solamente en la europea reviste el dinamismo del sistema capitalista.

Por ello, afirma Furtado – contrario a lo que se pudiera esperar –, “la expansión del comercio internacional en el siglo XIX no determinó una propagación, en la misma escala, del sistema capitalista de producción” (Furtado, 1968: 199).

---

<sup>2</sup> De esa forma explica Celso Furtado “el resultado fue casi siempre la creación de estructuras dualísticas, una parte de la cual tendía a la búsqueda de la maximización de las ganancias y la otra a mantenerse dentro de las formas precapitalistas de producción. Este tipo de economía dual constituye específicamente, es el fenómeno del subdesarrollo contemporáneo” (Furtado, 1968: 197).

<sup>3</sup> En palabras de Pierre Salama: “La génesis del subdesarrollo se explica por la integración de las economías naturales al proceso de desarrollo del capital a nivel mundial. La transformación de las economías naturales en economías subdesarrolladas no es sino un segundo aspecto del desarrollo del capitalismo a la escala mundial” (Salama, 1976: 12).

Es decir, se concentraron las características dinámicas en los centros europeos, mientras que en las demás economías permanecían intactas las estructuras precapitalistas siempre y cuando fueran útiles para la producción y exportación de productos primarios necesarios para el centro industrial europeo.<sup>4</sup>

Si bien había lugares en donde la actividad exportadora estaba controlada mayoritariamente por capitales nacionales y que esto podría significar que la derrama de las ganancias quedaba en la localidad, el elemento dinámico era la producción de bienes primarios para la exportación, es decir, nuevamente el dinamismo estaba determinado por la demanda externa y no por el volumen de las inversiones realizadas en ella. Si las inversiones llegaran a ser excesivas –como dice Furtado – “el efecto último podría ser una pérdida de ingreso real, a través de la baja de precios” (Furtado, 1968: 201).

Es menester destacar que, dentro de las periferias existen clases que son contrarias al desarrollo industrial de sus regiones, por ejemplo los exportadores de productos primarios, este tipo de exportadores son contrarios al desarrollo de la industria debido a que sus intereses están centrados solamente en vender sus productos en mercados extranjeros y esas ventas no son posibles mas que si permiten, a su vez, la entrada libre de artículos manufacturados de economías desarrolladas industrialmente, libre comercio.

Es fácilmente notorio el hecho de que el nacimiento de las economías dualísticas es producto natural del desarrollo del capitalismo mundial, sin embargo, no basta con observar el hecho de haber caído en el subdesarrollo como algo inevitable, sino también surgen cuestionamientos de cuáles han sido los obstáculos o bien, cuáles han sido las vicisitudes por las que han atravesado los países subdesarrollados para seguir en esa condición.

Prebisch sentencia que “los males que aquejan a la economía latinoamericana no son producto de sucesos fortuitos, sino se debe a fallas estructurales que no se han sabido podido corregir” (Prebisch, 1963: 3). De esta sentencia nacen diversas cuestionamientos, entre ellos uno muy importante es cuáles son esas fallas que no se han sabido corregir, y en los casos en los que se ha conocido la forma de hacerlo, por qué no se han podido.

---

<sup>4</sup> Furtado afirma al respecto: “el desplazamiento de la frontera económica europea se tradujo, casi siempre, en la formación de economías duales, en las que un núcleo capitalista pasaba a coexistir pacíficamente, con una estructura arcaica” (Furtado, 1968: 199).

Entre los obstáculos que menciona para poder corregir el atraso está lo que es conocido como estrangulamiento exterior del desarrollo: esto nace como consecuencia de una creciente demanda de productos manufacturados del exterior y una dependencia casi absoluta de la exportación de productos primarios. En el caso concreto de las economías latinoamericanas esto fue agravado en un principio por dos cosas: por un lado, lo genera el acelerado desenvolvimiento de la economía de Estados Unidos y sus restricciones a la importación; y por otro el proteccionismo del mercado común europeo que impidieron aprovechar el crecimiento sostenido de la demanda de productos primarios (Prebisch, 1963: 8).

La etapa superior del subdesarrollo –dicta Furtado- es alcanzada “cuando se diversifica el núcleo industrial y éste queda capacitado para producir parte de sus equipos requeridos para hacer efectivo el desarrollo. El hecho de alcanzar esa etapa no implica que el elemento dinámico principal pase a ser, automáticamente, el núcleo industrializado al mercado interno” (Furtado, 1968: 205). Y aunque eso no implica que pueda adoptar las características de la economía industrial del centro, sí es capaz en estas circunstancias de producir parte de los bienes de capital necesarios para expandir su capacidad productiva y el proceso de crecimiento puede continuar durante mayor tiempo.

El núcleo industrial ligado al mercado interno puede comenzar a desarrollarse “a través de un proceso de sustitución de manufacturas que antes importaban, [...] de ahí resulta que, la mayor preocupación del industrial local, es la de presentar un artículo similar al importado y adoptar métodos de producción que lo habiliten a competir con el exportador extranjero” (Furtado, 1968: 205).

Las distintas teorías del desarrollo tienen evidentemente grandes diferencias internas de enfoque y han evolucionado hacia formas nuevas. Sin embargo, para abordar el tema evitando precisiones o aclaraciones innecesarias, se usará el esquema realizado por Theotonio Dos Santos para simplificar algunas de las líneas generales sobre las cuales se han escrito las teorías del desarrollo:

- 1) Se parte de la idea de que desarrollarse significa dirigirse hacia determinadas metas generales que corresponden a un cierto estadio de progreso del hombre y de la sociedad, cuyo modelo se abstrae a partir de las sociedades más desarrolladas del

mundo actual. En este modelo se le llama sociedad moderna, sociedad industrial (que será el término utilizado más comúnmente), etcétera (Dos Santos, 1973: 151).

- 2) Se supone que los países subdesarrollados caminarán hacia estas sociedades una vez que eliminen ciertos obstáculos sociales, políticos, culturales e institucionales. Estos obstáculos están representados por las “sociedades tradicionales”, los “sistemas feudales” o los “resquicios feudales”, conforme a las distintas escuelas de pensamiento. (Dos Santos, 1973: 152).
- 3) Se supone que el posible distinguir ciertos procedimientos económicos, políticos y psicológicos que permitan y que puedan ser catalogados y usados por el planeamiento (Dos Santos, 1973: 152).
- 4) A estos se agrega la necesidad de coordinar ciertas fuerzas sociales y políticas que sustentará la política de desarrollo, así como se destaca la necesidad de los distintos países para desarrollar las “tareas” del desarrollo (Dos Santos, 1973: 152).

De modelos de países desarrollados podríamos tomar el ejemplo de Estados Unidos, Japón, Alemania, etcétera. Ésta, es una abstracción ahistórica, dice Dos Santos y, al criticar el anacronismo de concebir un modelo de desarrollo, agrega: “no hay ninguna posibilidad histórica de que se constituyan sociedades que alcancen el mismo estadio de desarrollo que aquellas que son desarrolladas” (Dos Santos, 1973: 153). Para pulir esta idea agregan que por ello es preciso analizar la experiencia específica de desarrollo de los países subdesarrollados y poner énfasis en sus condiciones históricas.

El segundo punto centra la atención en los obstáculos que dificultan el proceso de desarrollo, es decir, acuden a decir que el problema es la resistencia que ponen estructuras formadas en el período colonial- exportador a su desaparición. A ello Dos Santos, hace una acotación: “no hay que centrar el análisis en una relación abstracto-formal entre dos estadios o sistemas [...] sino en el modo de ser de estas sociedades concretas históricamente dadas que son las sociedades subdesarrolladas [sociedades dependientes]” (Dos Santos, 1973: 154).

El problema económico latinoamericano tiene raíces estructurales; estas nacen, como se ha señalado anteriormente, en la inserción tardía de las periferias en el capitalismo mundial y que, por lo tanto, lo hacen sin poseer un sistema productivo nacional propio.

Dichas fallas estructurales solamente pueden superarse al instrumentar la construcción de un sistema productivo articulado y coherente, susceptible de asegurar, por sus propios medios, la reproducción ampliada del capital.

Sin embargo, de principio, los países latinoamericanos se enfrentaron a una alta demanda de productos manufacturados del exterior y una dependencia casi absoluta de la exportación de productos primarios. Pero esto fue agravado por dos cosas: por un lado lo genera el acelerado desenvolvimiento de la economía de Estados Unidos y sus restricciones a la importación; y por otro, el proteccionismo del mercado común europeo que impidieron aprovechar el crecimiento sostenido de la demanda de productos primarios (Prebisch, 1963).

Es común acentuar el alto peso relativo del sector externo de las economías exportadoras de materias primas y realzar el papel desempeñado por sus dos variables básicas: por las exportaciones, como variable exógena a cargo de la cual corre la generación de una parte importante del producto nacional, y por el crecimiento del mismo y de las importaciones como fuente flexible de abastecimiento de los varios bienes y servicios necesarios para atender a una parte apreciable de la demanda interna (Tavares, 1980: 27).

En realidad, a esa variable exógena vino a sumarse una variable endógena de gran importancia; a saber: la inversión autónoma acompañada de las innovaciones tecnológicas. El desarrollo del sector exportador dio origen a un proceso de urbanización más o menos intenso a lo largo del cual se fueron estableciendo las llamadas “industrias de bienes de consumo interno” (Tavares, 1980: 28).

El papel del sector externo como mecanismo de ajuste entre la estructura de la demanda y la producción interna asume también un carácter notablemente diverso, en gran parte causante del subsiguiente cambio del modelo de desarrollo (Tavares, 1980: 29).

La crisis de los años 30 puede considerarse como el punto de ruptura de modelo primario exportador, debido a la violenta caída del ingreso por exportación que acarreo de inmediato una disminución del 50% de la capacidad importadora de la mayoría de los países de AL.

La profundidad del desequilibrio externo, hizo que los gobiernos se volcaran a proteger el mercado, a través de diversas medidas, a saber: restricciones y control de las exportaciones, elevación de la tasa de cambio, y compra de los excedentes o financiamiento de las mercancías almacenadas, con el propósito primario de defenderse contra desequilibrio externo más que el de estimular la actividad interna (Tavares, 1980: 31).

Esto, en síntesis, da nacimiento a lo que se le conoció como modelo de sustitución de importaciones, del cual, el objetivo es obtener lecciones que sirvan a la instrumentación de una política industrial coherente y adecuada a las circunstancias actuales, así como descartar los errores en los que se haya incurrido en aquel entonces.

El cambio de un desarrollo “hacia afuera” a un desarrollo “hacia adentro” sacaría a los países subdesarrollados de la dependencia del comercio exterior y generaría una economía controlada desde adentro de sus fronteras (Dos Santos, 1973: 160).

Estos cambios se definían como el proceso de “transferencia de los centros de decisión hacia adentro” de las economías subdesarrolladas. Se hablaba del cambio de un desarrollo inducido por las situaciones incontrolables del comercio mundial hacia un desarrollo nacional planeado por su propio poder nacional (Dos Santos, 1973: 160).

## 1.2 POLÍTICA INDUSTRIAL

Durante mucho tiempo, las posturas del pensamiento latinoamericano han denunciado las desventajas de que exista un resguardo celoso del conocimiento y de los avances tecnológicos por parte de los países avanzados, a ello las posturas ortodoxas han respondido que el conocimiento fluye de los países desarrollados a los países subdesarrollados de forma natural como si se tratara del más simple fenómeno del goteo. Pero ello lo hemos visto, no funciona así, y el conocimiento fluye lentamente y solo cuando ya no representa un potencial innovador para el país que lo posee; eso vuelve necesario buscar un camino para salir del círculo vicioso.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Como dijo Carlota Pérez: “Ya es hora –y las condiciones son propicias para ello- de abandonar la ilusión del efecto goteo y avanzar hacia la participación directa de toda la población en actividades generadoras de riqueza” (Pérez, 2004).



De acuerdo a lo anteriormente dicho queda disipada cualquier duda acerca de la necesidad de un plan que permita, a través de la construcción de una industria nacional, un camino al desarrollo que brinde mejores resultados. La política industrial de acuerdo a la opinión de algunos economistas heterodoxos será analizada en este subapartado, con la intención de señalar las características óptimas para una política industrial en este siglo para los países subdesarrollados.

Como afirma Pierre Salama, la economía de exportación –tal como se presenta en las periferias- proporciona las bases para el desarrollo industrial sin dejar de ser “antiindustrializante” (Salama, 1976: 18). Es decir, a pesar de que aparentemente la economía de exportación es un marco propicio para la industrialización de las periferias, lo favorece solo ahí donde sus exportaciones estén orientadas a ser bienes intermedios, bienes finales con alto contenido importado o bien, siempre que sus exportaciones no compitan con las exportaciones del centro.<sup>6</sup>

De la misma manera en la que el problema es descrito por Marini: “La industrialización latinoamericana corresponde así a una nueva división internacional, en cuyo marco se transfieren a los países dependientes etapas inferiores de la producción industrial (obsérvese que la siderurgia, que correspondía a un signo distintivo de la economía industrial clásica, se ha generalizado al punto de que países como Brasil ya exportan acero), reservándose a los centros imperialistas las más avanzadas [...]” (Marini, 1986). El camino a allanar es el que eleve la etapa de la producción industrial en la que se encuentran las economías periféricas a los niveles de las economías desarrolladas. Para ello es necesaria la instrumentación de mecanismos que garanticen la superación de este problema: la política industrial.

La amplitud del campo en el que tiene injerencia la política industrial la define Rodrik de la siguiente manera: “Es responsabilidad de la política industrial estimular las inversiones y el

---

<sup>6</sup> Al respecto Chang hace flagrante el objetivo de algunas de las políticas que instrumentó Inglaterra: evitar el desarrollo industrial de sus colonias. Entre las que se enuncian está, en primer lugar, las que se aplicaron para promover el desarrollo de la producción de materias primas en las colonias: “en la década de 1720 Walpole otorgó subsidios (“gratificaciones”) de exportación y abolió los aranceles británicos a la importación de materias primas producidas en las colonias americanas [...] llevado a cabo bajo la creencia de que al fomentar la producción de materias primas se les “apartaría de producir manufacturas que fueran competitivas con las de Inglaterra” (Chang, 2011: 104).

espíritu empresarial en las nuevas actividades, especialmente las que le ofrecen la posibilidad de darle a la economía una ventaja comparativa” (Rodrik, 2011: 25).

Posturas acerca de la política industrial en la ciencia económica podemos resumirlas en dos principales: una que tiene su fundamento en el Consenso de Washington y sostiene que el mercado es el único capaz de garantizar la industrialización, debido a que solamente el mercado valora los proyectos más viables y es en ellos donde invierte sus recursos financieros, por lo que lo único que hay que hacer es garantizar la liberalización comercial, liberalización financiera, privatización en todos los sectores, en resumen: desregulación. De esta manera el mercado no tiene obstáculos para realizar la asignación de recursos de forma eficiente.<sup>7</sup>

La otra postura afirma que el mercado no tiene la posibilidad para garantizar la industrialización de un país y que se requiere intervención estatal de distintos niveles para garantizar que la industrialización sea exitosa. En las palabras de Rodrik: “La naturaleza de las políticas industriales es que complementan –aunque algunos dirían que “distorsionan”- las fuerzas del mercado: refuerzan o contrarrestan los efectos de asignación que se otra manera producirían mercados existentes” (Rodrik, 2011: 152).

Aunque a partir del siglo XVIII el éxito industrial del laissez-faire británico demostró que las políticas de liberalización indiscriminada eran superiores al proteccionismo, superando así la economía liberal británica a la economía intervencionista francesa, fue después de la Primera Guerra Mundial cuando los países que ensalzaban el liberalismo económico exhibieron su necesidad de aplicar barreras arancelarias, tales como la Smooth-Hawley en E.U. Países como Japón y Alemania impusieron barreras arancelarias elevadas y sus

---

<sup>7</sup> Es necesario aclarar que aun para la actualidad los que promueven el moderno sistema de liberalización total, son los que menos lo aplican, Chang dice al respecto: “si bien los países ricos tienen una protección media baja, tienden a proteger desproporcionadamente productos que las naciones pobres exportan, sobre todo ropa y textiles. Esto implica que, cuando exportan al mercado de una nación rica, los países pobres se enfrentan a aranceles más altos que otros países prósperos. Un informe de Oxfam señala que: "El índice de derechos de importación global para Estados Unidos es del 1,6%. Ese índice aumenta mucho para un gran número de países en vías de desarrollo: los derechos de importación medios oscilan desde alrededor del 4% para la India y Perú, pasando por el 7% para Nicaragua, hasta el 14-15% para Bangladés, Camboya y Nepal". 96 Como consecuencia, en 2002 la India pagó más aranceles al gobierno estadounidense que Gran Bretaña, pese a que el volumen de su economía era inferior a un tercio de la del Reino Unido. Aún más sorprendentemente, en el mismo año Bangladés pagó casi tanto en concepto de aranceles al gobierno de Estados Unidos como Francia, pese a que el tamaño de su economía era de solo el 3% de la del país galo” (Chang, 2008: 75).

gobiernos comenzaron a formar poderosos cárteles vinculados con el fascismo (Chang, 2011: 31).

Es necesario, por tanto, rastrear las políticas industriales, comerciales y de desarrollo tecnológico que aplicaron los países que hoy son industrialmente desarrollados y que en algún momento usaron para “alcanzar” a las economías más avanzadas de su época, para poder elaborar -junto con las políticas de la ISI- un modelo de política industrial aplicable para los países en desarrollo.

Tomando de base el ejemplo estadounidense, llamado por Paul Bairoch como “el país natal y bastión del proteccionismo moderno”, vemos que detrás de la guerra civil estadounidense que según la versión más difundida fue una guerra en contra del esclavismo de los estados del sur, estuvo el hecho que los intereses agrarios del sur se oponían a cualquier tipo de proteccionismo, mientras que los intereses del norte –compuesto en su mayoría por la manufactura naciente- representados por Alexander Hamilton buscaban imponerlo (Chang, 2011: 48).

Aunque en un principio la política arancelaria prevaleciente en Estados Unidos era liberal, en 1816 se aprobó una ley que asignó tasas arancelarias de alrededor del 35% a los productos manufacturados, posteriormente aumentó y se mantuvo en 48% en promedio y solo hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando Estados Unidos, seguro de su supremacía industrial, liberó su comercio. (Chang, 2011: 19). Destaca, por tanto, el uso de barreras arancelarias para proteger la manufactura cuando apenas se encontraban en fase de nacimiento.<sup>8</sup>

Un rubro más a destacar de las prioridades de la política industrial estadounidense –dice Chang- es el aumento de la inversión pública en educación: para 1840 menos de la mitad de la inversión total en educación era pública, mientras que en 1900 esta aumentó a poco más del 80 por ciento. De la misma manera, como parte del modelo de desarrollo, en que se distingue el desarrollo de la infraestructura del transporte teniendo como artífice el

---

<sup>8</sup> Tal como lo hace notar Mariana Mazzucato, Estados Unidos no siempre fue liberal como hoy lo es: “Si el resto del mundo quiere emular el modelo de Estados Unidos deberían practicar lo que este país realmente hizo, y no lo que dice que hizo: más Estado y no menos (Mazzucato, 2017).

gobierno estadounidense tanto en concesión de tierras como en subsidios a compañías ferroviarias (Chang, 2011: 59).

El caso de Estados Unidos permite destacar rubros en los que el Estado debe fijar su atención en cuanto a inversión pública para el desarrollo industrial: educación, infraestructura de transporte, investigación y desarrollo de tecnología; así como también no niega la necesidad de proteger a la industria naciente. Pero veamos otro caso con la finalidad de contrastar experiencias de otras naciones.

Parecido es el caso del Estado prusiano durante el reinado de Federico Guillermo I y Federico el Grande que abarcó casi todo el siglo XVIII, se sabe que aplicaron un conjunto de políticas para estimular a la industria naciente. Medidas convencionales como barreras arancelarias, concesiones monopólicas y abastecimientos baratos para fábricas reales; pero más importante que todo fue “la implicación directa del Estado en el desarrollo de industrias clave” (Chang, 2011: 63).

Se dice que cuando Federico el Grande ascendió al poder, Prusia era una nación en lo fundamental exportadora de materias primas. Para continuar con las políticas proteccionistas que inició su padre, Federico decidió apoyar la industria textil, así como de metales, armamento, porcelana, seda y azúcar; concedió derechos de monopolio, subsidio a la exportación e inversiones de capital. Implementó lo que pudiéramos llamar “fábricas modelo” que no eran otra cosa que invernaderos donde se desarrollaban las nuevas industrias bajo el cobijo del Estado. Estas fábricas –sostiene Chang- fueron importantes para la introducción de nueva tecnología y para generar “efectos demostración” (Chang, 2011: 64).

Un personaje importante en el desarrollo industrial prusiano fue Peter Beuth, quien siendo el jefe del Departamento de Comercio e Industria del Ministerio de Finanzas creó el famoso *Gewerbeinstitut*, orientado a capacitar a trabajadores especializados, financiar viajes al extranjero para obtener información sobre nuevas tecnologías, importar maquinaria extranjera para clonarla y conceder apoyos para la apertura de negocios, dando especial

prioridad a las industrias de maquinaria, maquinas de vapor y de locomotoras (Chang, 2011: 64).<sup>9</sup>

Vemos también en este ejemplo, cómo el estado tuvo la necesidad de sostener de manera significativa el desarrollo de la nueva industria y en algunos casos asumir el papel por completo de la “iniciativa privada”.

La promoción a la industria naciente nunca estuvo ausente en los dos ejemplos atrás descritos, ni descartadas estuvieron la promoción la protección arancelaria, los subsidios gubernamentales, el considerable aumento a la inversión en investigación y la importancia que se le dio a la programadas de actualización tecnológica.

Un caso más actual de protección nos lo da Rodrik con Mauricio, la República de Mauricio que debe gran parte de su éxito a la Zona de Procesamiento de Exportaciones (ZPE) creada en 1970 y que permitió un auge en las exportaciones de prendas de vestir a países europeos, en lugar de liberalizar su comercio por completo, combinó la ZPE con “un sector interno altamente protegido que mantuvo hasta mediados de a década de los ochenta, un legado de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)” (Rodrik, 2011: 70).

La diversificación de la estructura productiva requiere del “descubrimiento” [...] de que se pueden producir actividades nuevas a un costo lo suficientemente bajo como para ser rentables. Los empresarios deben experimentar con nuevas líneas de productos (Rodrik, 2011: 159). Si el empresario fracasa, tendrá él que asumir el costo de su fracaso. Sin embargo, si el empresario tiene éxito, otros productores volcarán a la nueva actividad y él, compartirá con todos ellos, dicho éxito. Cuando se habla de esto no se hace referencia a algún tipo de innovación, investigación o desarrollo en su sentido amplio, sino que solamente al hecho de “descubrir” que un bien ya establecido en los mercados mundiales, puede producirse en casa a un bajo costo.

Muchos proyectos requieren inversiones simultaneas a gran escala para poder ser redituables, sucede con mucha frecuencia que se necesita de la participación del gobierno

---

<sup>9</sup> En el terreno de la industria de las locomotoras es realmente sorprendente el hecho de que, en 1841, cuando August Borsig estableció su fábrica de locomotoras con ayuda de Beuth, las 20 que estaban al servicio de Alemania habían sido importadas. En 1854 ninguna locomotora era importada. Borsig produjo 67 de las 69 que fueron compradas en Alemania, exportó seis a Polonia y cuatro a Dinamarca (Kindleberger, 1975). Sustitución de importaciones dando frutos palpables.

cuando hay una industria naciente y un sector privado todavía no se organiza (Rodrik, 2011: 164).

Las fallas de coordinación requieren necesariamente la intervención del Estado para superarse. La ventaja de que dicha coordinación la garantice el Estado es que, una vez que se realizan las inversiones simultáneas, la mayoría de ellas resulta ser lucrativa y ello hace innecesario otorgar un subsidio *ex post*. Es decir, la clave se encuentra en hacer que las inversiones se hagan primero. Pero, ¿cómo hacer que un grupo de inversionistas desorganizados incursionen en una nueva actividad industrial? El Estado puede dar garantías de inversión para brindar confianza a los inversores.

En el mundo en vías de desarrollo la innovación está restringida no del lado de la oferta, sino de la demanda. Es decir, no son la falta de científicos e ingenieros capacitados, la ausencia de laboratorios de investigación y desarrollo ni la protección inadecuada de los derechos de propiedad intelectual lo que restringe las innovaciones que se necesitan para reestructurar las economías de bajos ingresos, sino que la innovación tecnológica está menoscabada por la falta de demanda entre sus usuarios potenciales en la economía real: los empresarios.

A su vez, la demanda de innovación es baja porque los empresarios ven las nuevas actividades como poco lucrativas (Rodrik, 2011: 154).

Observemos de forma concreta cuáles son los principios recomendados por Dani Rodrik para el diseño de la política industrial (Rodrik, 2011: 176):

1. Los incentivos deben otorgarse únicamente a las actividades “nuevas”.
2. Debe haber puntos de referencia o parámetros claros para el éxito y el fracaso.
3. Debe incorporarse una cláusula con fecha de expiración.
4. El apoyo público debe enfocarse en actividades y no en sectores.
5. Las actividades subsidiadas deben tener el potencial claro de generar derramas y demostrar sus efectos.
6. La autoridad para llevar a cabo políticas industriales debe otorgársele a dependencias que tengan probada capacidad.

7. Las dependencias ejecutantes deben ser monitoreadas de cerca por un dirigente con un claro interés en los resultados que tenga autoridad política del más alto nivel.
8. Las dependencias que lleven a cabo la promoción deben mantener canales de comunicación con el sector privado.
9. Se cometerán errores en los que se “elegirá” a los perdedores.
10. Las actividades necesitan tener la capacidad de autorrenovarse para que el ciclo de descubrimiento se vuelva continuo.

Las sugerencias son claras: los incentivos son para las actividades que sean nuevas, puedan generar derramas, tengan la capacidad de autorrenovarse o bien, que sus características aseguren que su ciclo de descubrimiento sea continuo. Una cosa llama la atención, Rodrik declara que deben existir parámetros claros para determinar el éxito y el fracaso de cada actividad y poder elegir a los que resulten más prometedores. Además de que cada uno de los incentivos debe tener una cláusula que determine la fecha de expiración, el motivo es evidente, es necesario evaluar si es merecedor de seguir teniendo o no el incentivo.

En el caso de la mayoría de políticas que han adoptado los países subdesarrollados, es el de privilegiar el sector exportador, esto no es fundamentalmente clave de éxito aunque las empresas exportadoras tienden a ser más productivas y tecnológicamente más dinámicas que las empresas que venden principalmente al mercado nacional.

Los subsidios a la exportación pueden hacer muy poco para fomentar la capacidad productiva o tecnológica en general (Rodrik, 2011: 211). Lo cual tiene mucho sentido si consideramos la composición de las industrias exportadoras, pues en la mayoría de los países subdesarrollados, las empresas que se dedican a actividades de exportación son extranjeras, lo que haría que cualquier subsidio a la exportación termine siendo una transferencia de recursos de los contribuyentes de los países pobres a los grandes empresarios.

No hay nada en la bibliografía empírica que sugiera que las exportaciones generan el tipo de externalidades positivas que justificarían su subsidio como regla general. Por otro lado, condicionar los subsidios a la exportación, tiene la valiosa característica de que garantiza

que sean los ganadores (quienes pueden competir en los mercados internacionales) los que gocen de los incentivos. Como tales, los subsidios a la exportación, son un buen ejemplo de subsidios basados en el desempeño (Rodrik, 2011: 216).

En cuanto a los incentivos que se deben implementar, se tiene una serie de abstracciones de casos de éxito a lo largo de la historia de los países que hoy son desarrollados. Se proponen algunos incentivos que a continuación se enuncian: a) subsidio a los costos de autodescubrimiento, pues el hecho de incursionar en nuevas actividades implica un riesgo que, como es claro, conlleva un costo, el cual pocas empresas están dispuestas a pagar. Por ello, se propone que el gobierno tenga una institución que sufrague los gastos de la primera etapa de descubrimiento; b) mecanismos para desarrollar finanzas de más alto riesgo debido que la banca comercial no puede acceder a formas de intermediación financiera muy arriesgadas y de largo plazo; c) investigación y desarrollo públicos, esto debido a que la tecnología no se puede adquirir como se adquiere cualquier cosa en el supermercado, sea que se trate de tecnología de punta o de métodos de agricultura, las nuevas industrias requieren inevitablemente investigación y desarrollo patrocinados con recursos públicos; d) subsidio a la capacitación técnica general, ya que un obstáculo recurrente en la implementación de una actividad nueva, es la falta de personal calificado. Para una empresa innovadora es factor de riesgo el hecho de que la rotación de personal rebase a la capacitación laboral y que por ende, se vea en una encrucijada. (Rodrik, 2011: 177).

Es menester agregar que para hacer viable la instrumentación de muchas de esas políticas recomendadas se requiere no solo la coordinación del mercado con el Estado, sino un Estado con mayor intervención en la economía y con instituciones que tengan capacidad de negociación frente a la iniciativa privada.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Carlota Pérez sostiene que el Estado tiene que ser capaz de actuar “como intermediario dentro del país, entre los niveles supranacionales y subnacionales a fin de promover y negociar oportunidades” (Pérez, 2004). Y esto difícilmente va a ser posible con un Estado débil y con poca capacidad de negociación.



### 1.3 CRÉDITO DIRIGIDO

Como un segundo tópico está el crédito dirigido o selectivo, cuáles son los alcances de esta herramienta dentro de la política industrial y cómo podría incluirse orgánicamente dentro del plan para garantizar el mayor éxito posible.

Cada uno de los proyectos de industrialización han de encontrarse con un problema: el financiamiento. Específicamente en el ámbito del financiero existen divergencias en las opiniones, por un lado, quienes defienden el hecho de que hay que liberalizar el mercado financiero, no obstante, esa postura de liberalización total ha quedado en tela de juicio después de la crisis de 2008<sup>11</sup>; de una manera contraria existen quienes afirman que en cuestiones de financiamiento para la inversión en proyectos de industrialización sí es de vital importancia la participación Estatal. Para cuestiones específicas como el financiamiento de proyectos de industrialización resulta lógico que el Estado debe intervenir ya que, en algunos casos, la falta de coordinación entre inversores o el riesgo puede ser un obstáculo que debe ayudar a sortear el Estado asumiendo parte del riesgo. Encontrándonos en esa sintonía, en este subapartado se analiza la posibilidad y las ventajas de que dichos proyectos sean financiados por el Estado a través de la banca de desarrollo, así como la necesidad ineludible de que sea él quien lo impulse.

Entre las funciones que la teoría le atribuye al sistema financiero están las de facilitar el intercambio de bienes y servicios a través de medios de pago; intermediar el ahorro y la inversión; monitorear el uso de los recursos de parte de los proyectos financiados, mientras que ejerce el control corporativo; y por último el de compartir riesgos (Marchini, 2012: 33). En este caso el interés principal es analizar las tres últimas, con especial énfasis en el monitoreo de recursos de parte de los proyectos financiados, que en nuestro caso serán requisitos de desempeño.

---

<sup>11</sup> La crisis asiática de 1997 es un socorrido, pero no menos ilustrativo, ejemplo de las consecuencias de la liberalización financiera tal como la promovieron sus máximos exponentes: E. Shaw y R. McKinnon. Geneviève Marchini habla al respecto: “la liberalización financiera no ha producido mayores niveles de inversión ni mayores niveles de ahorro interno y la calidad de la inversión realizada es cuestionable pues su composición se ha alejado de la inversión productiva, enfocándose en forma duradera alrededor de inversiones especulativas en el sector inmobiliario. A la vez, en las economías desarrolladas, la demanda interna de los hogares ha descansado cada vez más en un endeudamiento creciente y con frecuencia insostenible” (Marchini, 2012: 32).

La literatura ortodoxa señala que existen muchos beneficios de la liberalización de los flujos de capitales transfronterizos, entre ellos, una mejor asignación agregada de los recursos al fluir los capitales hacia los mejores proyectos, social y económicamente más rentables en el plano mundial; el hecho de que la complementación del ahorro interno con “ahorro externo” traerá una elevación de las tasas de inversión, que a su vez detonará proyectos de alto rendimiento para alcanzar ritmos de crecimiento más sostenidos; la amortiguación de los “choques” negativos del ingreso y el consumo gracias a la disponibilidad de financiamiento externo, y varios beneficios más. Sin embargo, el testimonio de los países que han seguido al pie de la letra no han visto reflejados estos beneficios en sus economías, ya que la asignación “económicamente más rentable en el plano mundial” no siempre es la que eligen los inversionistas, sino donde se halle el mayor margen de ganancias, yéndose en muchos casos los capitales hacia inversiones que nada tienen que ver con proyectos productivos que detonan el crecimiento sostenido.<sup>12</sup>

En los peores escenarios económicos podemos notar que la literatura ortodoxa no siempre coincide con la realidad, ya que cuando se dan coyunturas de declive económico, los grandes inversionistas, lejos de aceptar la porción de la pobre cosecha que les corresponde, se apresuran hacia la puerta de salida, creando más volatilidad en los mercados accionarios y cambiarios locales.<sup>13</sup>

Concluimos, por tanto, que sí hay dificultad en aceptar que la liberalización es la mejor opción para financiar proyectos que tengan como objetivo el crecimiento sostenido, y mucho menos como mecanismo óptimo para un proyecto que tiene como objetivo el desarrollo económico de un país.

---

<sup>12</sup> Marchini describe el fenómeno de la siguiente manera: “el análisis de las características empíricas de los masivos flujos de los últimos años sugiere que éstos se han orientado poco hacia la inversión productiva y por ende hacia el crecimiento económico; procíclicos y desestabilizadores, responden ante todo a acontecimientos y a variables de corto plazo en las economías desarrolladas y los flujos corporativos, como la IED, más estrechamente vinculados con la inversión productiva y con mayor capacidad de fomentar ganancias en eficiencia, son minoritarios, frente a la enorme masa de los flujos de portafolio, que buscan ganancias estrictamente financieras o especulativas” (Marchini, 2012: 35).

<sup>13</sup> De acuerdo con Chang la realidad ha demostrado los riesgos de la liberalización financiera en los países subdesarrollados: “Según un estudio realizado por dos ilustres historiadores económicos, entre 1945 y 1971, cuando las finanzas globales no estaban liberalizadas, las naciones en vías de desarrollo sufrieron cero crisis bancarias, 16 crisis de divisas y una “crisis gemela” (de divisas y bancaria al mismo tiempo). Entre 1973 y 1997, sin embargo, se registraron 17 crisis bancarias, 57 de divisas y 21 gemelas en el mundo subdesarrollado”. (Chang, 2008: 87).

Ahora bien, históricamente veamos cómo ha funcionado el financiamiento con alto control estatal. De la misma manera en que les ocurría a las economías del atlántico norte, el resto de los países –es decir, los países en vías de desarrollo-, después de la Segunda Guerra Mundial estuvieron plagados de equipamiento cuya tecnología era ya obsoleta. Sin embargo, ninguno tenía fuentes de financiamiento suficientes para impulsar una actualización tecnológica en sus industrias; salvo Europa, que contaba con el Plan Marshall; salvo Japón, que contaba con el Reconstruction Finance Bank; es decir, el banco de desarrollo era una vez más, en conjunto con un plan de desarrollo, quien trajo la solución del problema (Amsden, 2001).

Fue el caso de los países subdesarrollados que, solamente en un período corto, hasta que surgieron los problemas con la balanza de pagos, pudieron gozar de los beneficios de los tiempos de guerra y del ahorro interno.<sup>14</sup> En cuanto la riqueza disminuyó aceleradamente debido a las importaciones, los bancos de desarrollo se vieron obligados a ponerse en acción para promover la industria local (Amsden, 2001).

La intervención gubernamental en el uso del crédito selectivo y de las tasas de interés subsidiadas se ha asociado frecuentemente a ineficiencias en la asignación de recursos; asimismo, los enfoques ortodoxos le han atribuido una merma en el crecimiento económico. Pero también existe también bibliografía en la que se demuestra que el crédito subsidiado puede ser una fusta con la que se puede estimular y disciplinar a la burguesía nacional en aras del desarrollo.

Los estudios microeconómicos sobre este tema destacan dos mecanismos: a) el crédito selectivo ha permitido ubicar proyectos viables y reducir el riesgo para el empresario gracias a la corresponsabilidad pública; la selección de prestatarios de la banca de desarrollo fomenta el otorgamiento de préstamos complementarios por otros intermediarios, y b) la intervención pública en la asignación de recurso posibilitó una mayor coordinación entre empresas, con lo que se redujo la incertidumbre (Marchini, 2003: 1015).

---

<sup>14</sup> Siendo la excepción a la tragedia las economías asiáticas donde se observó un crecimiento sostenido sin precedentes, conocido como Milagro asiático, al respecto Marchini no dice que: “El sistema financiero interno desempeñó un rol clave en el éxito de estas economías pues son las relaciones estrechas y de largo plazo entre gobierno, sistema financiero e industria las que pusieron a la disposición del sector industrial un financiamiento abundante y de larga duración, proveniente del alto nivel de ahorro familiar” (Marchini, 2012: 26).

Destaca en el caso de Japón el uso de crédito dirigido. Este importante instrumento de la política industrial estaba destinado a financiar actividades que no hubieran recibido el apoyo de las instituciones financieras privadas porque pertenecían a sectores nuevos que se planeaba impulsar o bien, porque se trataba de sectores en declive que era menester reestructurar.<sup>15</sup>

También existen ejemplos en los que propiamente no ha sido puramente crédito dirigido, en que bancos comerciales que prestaban a grandes empresas que eran parte de conglomerados industriales, y que para responder a la fuerte demanda de financiamiento, prestaban más allá de lo que podían, recibiendo recursos financieros del Banco de Japón, con lo cual el Banco de Japón pasaba a tener influencia sobre las decisiones de los grandes conglomerados. O bien, casos en los que el Banco de Japón era accionista en la empresa y a su vez prestamista, lo que le permitía tener poder de conducir la empresa, poder dar seguimiento puntual al desarrollo de los proyectos y el disponer de información privilegiada permitía la detección temprana de problemas (Marchini, 2012: 52-54).

El procedimiento parece ser bastante complejo, se mencionan muchas de las tareas que puede desempeñar el crédito selectivo, aunque también se pone en entredicho si es que otorgar créditos a la industria naciente o bien a la que se tiene como objetivo desarrollar podrá ser sostenible, la inversión privada permite deslindar al Estado de ese riesgo de ver disuelto su dinero en un proyecto con poco futuro, pero impulsar proyectos nacionales con dinero del Estado es cosa muy distinta. Está claro que los dueños de las empresas que sean protegidas y apoyadas a través de un proceso de sustitución de importaciones hallará de principio márgenes considerables de utilidad que deberán ser nuevamente reinvertidos para ser la base económica de una robusta clase empresarial. Concluimos, por tanto, que el crédito tiene que tener como fundamento para acceder a él, ya sea por primera vez o para

---

<sup>15</sup> Especialmente este rubro, se acuerdo con Marchini, fue usado por Corea del Sur tomado directamente del modelo japonés: “El crédito selectivo fue concebido como un complemento al financiamiento bancario privado y ha sido ejercido exclusivamente por las instituciones públicas, alimentadas por el Programa Fiscal de Inversión y Préstamo (Fiscal Investment and Loan Program, o FILP), que recibía a su vez sus fondos del Trust Fund Bureau; los bancos privados no han estado sujetos a dispositivos obligatorios de canalización del crédito, como sí lo fueron en países como Corea del Sur que adoptaron un modelo inspirado en el ejemplo japonés” (Marchini, 2012: 56).

seguir siendo beneficiado, el hecho de cumplir con reinvertir un porcentaje alto de las utilidades que se obtengan por la protección y apoyo dadas.<sup>16</sup>

#### 1.4 INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Suele ocurrir que la tecnología se concibe como un campo especializado de la política de desarrollo con instituciones aisladas, por otro lado, existen también posiciones que aseguran que no se trata de un elemento más de la estrategia de desarrollo sino una *conditio sine qua non*. Se cometería un error si no nos detuviéramos a observar bajo qué condiciones los avances tecnológicos sí brindan oportunidades de desarrollo para poder estimularlas.<sup>17</sup>

Según la evidencia moderna, el modelo de sustitución de importaciones aplicado a la producción de alta tecnología produce menos distorsiones que si se aplicase para promover la industria de tecnología media, en la medida en que no requiere una alta protección arancelaria (Amsden, 2004).

Y aunque el fomento a la ciencia y la tecnología vía estatal se aleja de los cánones del Consenso de Washington es legítimo a ojos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los países miembros de la OMC tienen permitido promover la ciencia y la tecnología en el nivel empresarial, tal como ocurre en los Estados Unidos a través de su Departamento de Defensa (aliado de la industria de las computadoras) y su Instituto Nacional de la Salud (adaliid de la biotecnología) (Amsden, 2004: 260).

De acuerdo con la clasificación que se hace del mundo ante la revolución tecnológica de la informática, los países pueden pertenecer a uno de los tres lugares que existen: el primero lo constituyen aquellos países innovadores que elaboran los últimos adelantos tecnológicos; el segundo grupo está conformado por los adaptadores de la tecnología; y el tercer grupo

---

<sup>16</sup> Pierre Salama lo afirma de la siguiente manera: “Los márgenes de utilidad más elevados hechos en los productos sustitutivos de las importaciones proporcionarán la base económica para la expansión de una burguesía industrial” (Salama, 1976:18 ).

<sup>17</sup> Es imprescindible este rubro dentro de la política industrial, de ello da prueba el hecho de que en la actualidad se sigue incentivando: “Todos los gobiernos de países ricos, sobre todo el de Estados Unidos, subvencionan con grandes cantidades la I+D básica, la cual aumenta entonces su competitividad en industrias vinculadas” (Chang, 2008: 76).

los que están aislados cualquier influencia en los avances tecnológicos. América Latina bien podría pertenecer en algunos casos al segundo grupo y en algunos al primero, lamentablemente en ninguna de los posibles planos puede pertenecer al primero.<sup>18</sup> Es inobjetable que lo ideal sería que perteneciéramos al primer grupo, sin embargo, la planificación que debiera hacerse debe estar apuntada a el realizable objetivo de pertenecer dignamente al segundo grupo.

La evidencia clara de que esta clasificación tiene fundamento puede observarse en la alta concentración de patentes en los países del centro, así como en el porcentaje del ingreso que los países destinan la investigación y desarrollo tecnológico.

Un enigma que muchos han usado para descartar el impulso de políticas de investigación es que los centros transfieren tecnología a los demás países, pero esto soslaya un hecho crucial: los países líderes en desarrollo tecnológico delegan las tecnologías “maduras” a los países atrasados cuando se hace un uso intensivo de capital y las tareas son tan rutinarias que no se requiere de gran conocimiento o experiencia por parte de los gerentes y mucho menos de los obreros (Pérez, 2004: 206).

Podemos concluir, por tanto, que dentro de las tecnologías “maduras” no pueden existir elementos en los que se pueda poner la esperanza del desarrollo, las economías del centro transfieren la tecnología, sí, pero en la fase en la que representan la menor producción de valor dentro de la cadena global, además de que al haberse desenvuelto el proceso de producción a tal grado que la automatización de la mayoría de las partes que lo integran ha sido realizada, no requiere más que mano de obra poco calificada para echarlo a andar. Es ahí cuando se delega la tecnología madura a las periferias y el centro se dedica a la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Según Felipe Larraín, América Latina con suerte está en los márgenes del segundo grupo, y al tercer grupo pertenecen casi en su mayoría los países de África y los países más pobres de Asia, mientras que en el primer grupo se encuentran Estados Unidos, Japón, algunos países de Europa y del sudeste asiático (Larraín, 2004: 192).

<sup>19</sup> Aunque es un proceso natural del mismo desarrollo tecnológico, lo describe Carlota Pérez de la siguiente manera: “cuando las tecnologías maduran, hay fuerzas que las expulsan más y más hacia la periferia, donde, presumiblemente, hay fuerzas complementarias que las atraen para poner en marcha procesos de desarrollo” (Pérez, 2004: 208).

Es necesario explorar y apostar en nuevas tecnologías, ya que es ahí donde se presentan los niveles más bajos de productividad global y de costos de inversión, mientras que son altas las posibles ganancias (Pérez, 2004: 209). Ambas son una oportunidad, las tecnologías maduras expulsadas del centro pueden y deben ser aprovechadas por los países en desarrollo, de la misma manera en que se debe incursionar en las nuevas tecnologías, pues estas aun no han sido privatizadas.

Claro que el éxito del desarrollo de nuevas tecnologías requiere ciertos factores complementarios, especialmente de infraestructura física, social y tecnológica, así como la existencia de clientes locales competentes y exigentes. Estas condiciones pueden cimentarse gracias a la implementación de tecnologías maduras y de ahí avanzar hacia el desarrollo de nuevas tecnologías.<sup>20</sup>

Es una conclusión inevitable el hecho de que es en el sector de la alta tecnología donde debería enfocarse una política industrial en este nuevo siglo. No obstante, los expertos resaltan el método que hay que seguir, afortunadamente se cuenta con evidencia empírica de países del tercer mundo que dieron alcance a las economías desarrolladas instrumentando políticas industriales que tuvieron como objetivo el sector de alta tecnología.

Para conseguir tal objetivo se insiste en que, primero, se deben establecer laboratorios de investigación y desarrollo tecnológico que sean propiedad gubernamental, y segundo, inversión en educación superior (Amsden, 2004: 264).

Tal fue el caso de China, la India, la provincia china de Taiwán, Corea del Sur, y algunos otros países asiáticos, aunque para determinar los parámetros de intervención estatal y definir las estrategias en un plano más general se hará uso de la provincia china de Taiwán.

El gobierno taiwanés fue artífice en el despegue del sector de alta tecnología ya que desde un inicio instrumentó mecanismos para crear éstos nuevos segmentos del mercado. No solo aplicó instrumentos clásicos de la política de sustitución de importaciones como la

---

<sup>20</sup> “Aunque los productos maduros pueden servir para lograr el crecimiento durante cierto tiempo, no son capaces de propulsar el avance acelerado del desarrollo, porque su potencial de innovación está en buena medida agotado” (Pérez, 2004: 219).

protección arancelaria, exigencias de contenido local y créditos preferenciales de bancos de desarrollo; también lo hicieron con instrumentos más específicos como subsidios a las actividades de investigación y desarrollo tecnológico, exenciones tributarias y parques científicos con condiciones financieras favorables (Amsden, 2004: 265).

Destaca la participación del Instituto de Investigación de Tecnología Industrial (ITRI), que fue el formador de la mayor parte de los profesionistas que se integraron en la industria tecnológica<sup>21</sup>; emprendió proyectos primordiales para desarrollar la industria de semiconductores y de computadoras personales; además de que colaboraba para desarrollar los eslabonamientos hacia atrás de las industrias clave (Amsden, 2004: 265-266).

Con dichos instrumentos, Taiwán incursionó tarde en tres principales mercados: CD-ROM, pantallas de cristal líquido (LCD) y circuitos integrados.

El CD-ROM fue elegido como objetivo en 1992, se involucró el ITRI, el departamento de desarrollo industrial del Ministerio de Economía y 25 empresas para desarrollarlo de forma conjunta. Como resultado se derivaron 4 patentes para los equipos de CD-ROM y 24 para cabezas lectoras. El éxito es inobjetable: en 1994, Taiwán produjo el 1% de la producción mundial de CD-ROM, para 1999, producía el 50% del volumen mundial (48.690.000 unidades) (Amsden, 2004: 268).

En cuanto a la pantalla de cristal líquido (LCD), se puede decir que, de la misma manera, aunque no era tecnología madura, Taiwán entró tarde a la competencia, este tipo de pantallas aparecieron a finales de los años setenta en Japón, y Taiwán se decidió hasta 1997 poner manos a la obra. Es cierto que para 1990, Taiwán ya producía pantallas LCD en sus formas simples llamadas twisted nematic (TN), pero aun no se habían atrevido a incursionar en la tecnología de transistor de película delgada *Thin-film transistor* (TFT).

Una de las oportunidades de ese momento fue que los japoneses comenzaban a tener un exceso de capacidad instalada en la producción; mostrándose renuentes a seguir realizando inversiones en el mercado de la pantalla TFT y los grandes chaebols coreanos no pudieron

---

<sup>21</sup> Amsden nos da un dato preciso al respecto: “hacia el año 2000 había más de 15.000 profesionales en la provincia china de Taiwán que procedían del ITRI, de éstos 12.000 se habían incorporado a alguna industria de este tipo. De estos últimos, unos 5.000 había trabajado en el parque industrial de Hsichu” (Amsden, 2004: 265).



incursionar en este mercado por la crisis financiera asiática. De modo que, algunos asociados japoneses accedieron a cooperar con las empresas taiwanesas y les concedieron licencias tecnológicas y encargádoles equipos de fabricación original (OEM). Finalmente, las firmas taiwanesas realizaron grandes inversiones para frabricar pantallas TFT, modificando inmediatamente la proporción de la producción mundial de este tipo de pantallas; pasó su proporción de 0% en 1998, a 2% al año siguiente, 15% al año 2000 y 26% en el primer trimestre de 2001 (Amsden, 2004: 270).

Por último, el éxito en el diseño de circuitos integrados tuvo como pilar dos fábricas, creación del gobierno de Taiwán: United Microelectronics Corporation (UMC) en 1980 y la Taiwán Semiconductor Corporation (TSMC) en 1987, ambas nacidas en el seno del ITRI, aunque de proyectos distintos y en épocas distintas.<sup>22</sup>

Es importante señalar que la TSMC tenía como actividad prioritaria la producción de laminados ultrafinos, dejando de lado las actividades que componían la fabricación de semiconductores, sin embargo, por iniciativa del gobierno, K. T. Li y de Morris Chiang, se especializaron en la fundición de semiconductores (Amsden, 2004: 271).

Por último, no es menos importante tomar en cuenta las aportaciones que ha hecho Mariana Mazzucato en cuanto a la impotancia de la intervención del Estado en la innovación tecnológica. Para ella la inversión estatal en I+D es vital para detonar un crecimiento económico sostenido; además de que el gasto que pueda realizar un gobierno en I+D genera beneficios más amplios que el gasto en cualquier otro rubro, como la obra pública, por ejemplo. Esta diferencia radica en que el gasto de gobierno, cuando genera un efecto multiplicador lo hace dentro del mismo sector, mientras que el efecto de la inversión en investigación y desarrollo tecnológico determina el aumento de productividad en muchas industrias, de a misma manera en que genera un efecto multiplicador de la oferta y demanda en cada una de ellas (Mazzucato, 2017).

---

<sup>22</sup> Cabe señalar que la TSMC actualmente es la empresa de fundición de semiconductores más grande del mundo, su sede sigue siendo el parque científico e industrial de Hsinchu, en Taiwán. De la misma manera destacar que el UMC sigue siendo propiedad estatal y es la segunda en fundición de semiconductores.

Anteriormente con palabras de Rodrik se señaló cómo el Estado tiene la posibilidad de eliminar fallas de coordinación entre inversores, disminuir el riesgo y el miedo de los inversores con su respaldo, así como proteger a las industrias nacientes y dar incentivos a los emprendedores, también es importante la intervención del Estado en cuanto a actividad de “descubrimiento” se refiere, es decir, el Estado también tiene la posibilidad de incursionar en investigaciones y en el desarrollo de tecnologías en donde aun nadie tiene el interés de hacerlo. Tal como sucede -o venía sucediendo- en países como Estados Unidos.

Mazzucato destaca el hecho de que de no haber sido financiadas por el Estado norteamericano diversas investigaciones, el mundo hubiera tardado más en tener la tecnología de la que hoy gozamos en nuestros dispositivos inteligentes, desde internet hasta el GPS o la asistente “Siri”. Tampoco tendríamos las soluciones de energías renovables que podrían crear una revolución verde, ni la mayoría de los nuevos fármacos punteros para tratar enfermedades (Mazzucato, 2017). Esto se debe a que la mayoría de estas tecnologías fueron desarrolladas por instituciones estatales o laboratorios con fuertes subsidios federales.

Sin embargo, los fundamentalistas de mercado han cerrado los ojos a ello, y mientras critican sin descanso al gobierno de Estados Unidos por financiar a la empresa de energía Solyndra cuyo fracaso fue conocido por todos, se vuelven ciegos ante el éxito de Tesla S, que recibió casi la misma cantidad de financiación pública.<sup>23</sup>

Las instituciones que dieron nacimiento a algunos de los avances más considerables de las últimas tres décadas hoy se ven amenazadas por políticas y políticos, que recurren ya sea a hacer recortes, a desaparecerlas por completo o bien, a delegar sus tareas a la iniciativa privada a través de la subcontratación, aunque éstas empresas resulten bastante ineficientes.

Esto se ha extendido por todo el mundo, en algunos países el papel del Estado dentro de la innovación tecnológica ha sido arduamente criticado hasta el nivel de producir un sector público tímido que lo único que tienen por política económica es la austeridad.

---

<sup>23</sup> Mazzucato lo pone en cifras: “en 2009, Solyndra, una start-up que produce paneles solares, recibió un préstamo garantizado de 535 millones de dólares del Departamento de Energía. Ese mismo año Tesla, el productor de coches eléctricos, recibió la aprobación para un préstamo similar, de 465 millones de dólares. En los años siguientes, Tesla tuvo bastante éxito y la empresa devolvió su préstamo en 2013. Solyndra, en cambio, se declaró en quiebra en 2011” (Mazzucato, 2017).

Y por otro lado se tienen casos en los que la iniciativa privada en sectores estratégicos, lejos de invertir sus recursos en I+D se han volcado a generar beneficios a través de la compra de acciones, es decir se han financiarizado.<sup>24</sup> En ello se han podido notar el interés que existe entre los ejecutivos de las empresas del sector privado que han preferido los beneficios al corto plazo que la inversión de sus ganancias en generar innovación y extender su bonanza más allá de los próximos 6 meses.

De todo lo mencionado es importante destacar tres elementos: primero, que el Estado no es una máquina burocrática que enorpece la innovación, sino por el contrario, bien organizadas sus insituciones pueden ser un aliciente para apuntalar progresos tecnológicos y generar efectos multiplicadores de oferta y demanda en varios sectores. Segundo, que el riesgo que conlleva la investigación aleja a muchos inversores de financiarlas y por ello es necesaria la intervención estatal, pero además que, como en todas las inversiones con altos niveles de riesgo también existirán caso en los que se fracase -y esto no debe ser argumento para denostar la actividad emprendedora del Estado-. Y tercero, que la tarea no radica en buscar quien es peor si el sector privado o el público, sino crear un Estado emprendedor, proactivo y con objetivos claros, que además de ser capaz de asumir riesgos y crear un sistema de actores muy interconectado, deberá reunir lo mejor del sector privado a favor del bien nacional, en un horizonte de tiempo de medio-largo plazo.

## 1.5 REFLEXIONES FINALES

Es claro que el origen de la configuración mundial centro-periferia no es producto de la casualidad, es un acontecimiento histórico que se ha ido profundizando, haciendo cada vez más grandes las brechas existentes entre cada uno: el centro cada vez más avanzado, exportando productos de alto valor agregado, celoso del conocimiento, de su tecnología, de

---

<sup>24</sup> Para este argumento es importante hacer alusión a Mazzucato: “Por difícil que resulte probar que se trata de una causalidad, resulta innegable que las empresas farmacéuticas privadas han reducido la I de la I+D, al mismo tiempo que han incrementado la cantidad de fondos empleados para recomprar sus propias acciones. El propósito de esta estrategia es presionar al alza la cotización de sus acciones, que afecta a su vez al precio de sus stock options (opciones financieras) y a las ganancias de los ejecutivos ligadas a tales opciones” (Mazzucato, 2017).

los métodos para llegar a ser como él y una periferia engañada, creyendo en las políticas de desregulación total de los mercados, de austeridad en el Estado y optimista mientras se dilapidan sus recursos naturales y humanos. Los términos de intercambio se han continuado deteriorando y eso ha hecho cada vez más difícil la condición a los países pobres, además de que ello ha traído consigo presiones considerables a través de la balanza de pagos haciéndolos cada vez más débiles y con menos capacidad negociadora frente a las grandes potencias mundiales.

Las barreras que hoy dividen al centro de la periferia, parecen infranqueables; estas barreras solamente pueden superarse instrumentando un plan que modifique la forma en que el país está inserto en la economía mundial, no como un país exportador de productos primarios, no como exportador de bienes intermedios o como proveedor de mano de obra barata para maquilar mercancías para el mercado mundial, sino como un país con mano de obra altamente calificada que desarrolle, produzca y exporte bienes de alto valor agregado, para con ello acceder a términos de intercambio más ventajosos y acceder a un mayor nivel de bienestar para su población.

El plan que pudiera modificar el destino de los países periféricos es la política industrial, desechada casi en todo el mundo en décadas pasadas y olvidada en la actualidad, hoy vuelve por sus fueros. Sin embargo, los tiempos cambian, la instrumentación de una política industrial apoyada en sustitución de importaciones y proteccionismo según la opinión de los expertos es poco viable, las tecnologías maduras ya no auguran mejoría en los términos de intercambio, aunque son necesarias para desarrollar etapas posteriores, hoy hay que centrar la política industrial en el sector de alta tecnología. Alice Amsden dijo que Prebisch renació en Asia, podemos afirmar que ahora tiene que hacerlo en las políticas de América Latina.

Los rubros del gasto del gobierno en los que indiscutiblemente se debe hacer énfasis es en la educación, privilegiando la educación superior; en establecer laboratorios de investigación y desarrollo tecnológico que sean propiedad gubernamental; en fortalecer las instituciones dedicadas a la I+D, haciendo un esfuerzo por iniciar una coordinación entre éstas y la iniciativa privada; subsidios considerables a la capacitación técnica; y por supuesto el aumento/mejoría de la infraestructura física, social y tecnológica.

Especial mención requiere el uso de instrumentos bancarios y financieros para impulsar a las empresas del sector que se desea desarrollar, otorgando créditos subsidiados en algunos casos sí, pero con condiciones específicas para seguir siendo beneficiado, de manera que se pueda iniciar un proceso de disciplina del sector privado que garantice su crecimiento incesante y no solamente se trate de una clase empresarial parasitaria que se beneficie de la buena voluntad del gobierno. También debe existir posibilidad de acceder a exenciones fiscales solo en casos definidos donde se alcancen metas de reinversión, de gasto en I+D dentro de las empresas, así como el desarrollo técnico del capital humano. Las cláusulas definidas, los plazos para revisar cumplimiento de metas hacen necesaria la existencia de una institución que se destine específicamente a ello.

La inversión extranjera suele enfocarse en actividades donde las ganancias se pueden vislumbrar en el corto plazo, no se considera como un elemento clave en un proyecto de industrialización por parte de ninguno de los autores a los que se acudió, no debe ser desechada pero no es conveniente centrar las esperanzas del proyecto en éste tipo de recursos. Debido a que los intereses son primordialmente de carácter nacional, las empresas deben cumplir con una proporción considerable de propiedad nacional, así como su financiamiento.

## **CAPÍTULO 2. CAMINOS DIVERGENTES. INDUSTRIALIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO: DOS NACIONES DEL TERCER MUNDO.**

Para poder determinar la viabilidad de una política industrial de las características que se han mencionado en el capítulo primero es necesario contrastarlo con la realidad, analizar si en el terreno de los hechos, de los datos estadísticos, da buenos resultados o si ocurre todo lo contrario. Puede pensarse que se incurre en una falta de objetividad buscar comparar un país como México, que en la actualidad sigue siendo subdesarrollado, con un país que es el ejemplo clásico de país desarrollado, como Inglaterra o Francia. Por ello, se procede a comparar históricamente el camino que siguieron dos países que para mediados del siglo pasado eran considerados como subdesarrollados, y que en la actualidad hay diferencias abismales entre ellos, además de que uno logró vencer la barrera del subdesarrollo: México y Corea del Sur.

El capítulo se compone de dos partes, en la primera se detallan las vicisitudes que atravesó México para industrializar el país, los obstáculos, los logros y los fracasos, de la misma manera se describe qué elementos de política industrial fueron aplicados en estas. En la segunda, se describe el camino que recorrió Corea del Sur en su industrialización y se detalla cuáles fueron los instrumentos de la política industrial que se aplicó en ella.

### **2.1 MÉXICO: LOS OBSTÁCULOS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN DIRIGIDA POR UN ESTADO CON REPRESENTACIÓN INTERMITENTE.**

En este apartado se sigue el desarrollo de la industria en México. Se obvian las bases de las que se parten, que primordialmente son las implementadas por Lázaro Cárdenas: la reforma agraria mediante la cual se dotó de tierra a cientos de miles de campesinos, así como el impulso a la mecanización de la misma; la nacionalización del petróleo y la creación de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Se procura dar una amplia exposición de la industria nacional, de cada uno de los hilos que se van hilvanando, construyendo así el proyecto más ambicioso que se ha conocido en la historia moderna de México. Finalizando la exposición con el abandono de la política industrial vía sustitución de importaciones y la adopción de la liberalización comercial y financiera como mecanismo de industrialización.

Con ello se pretende hacer un balance de los beneficios y perjuicios de cada una de las políticas implementadas con el fin de construir posteriormente una propuesta de política industrial para México en el siglo actual.

a. El milagro mexicano (1940-1970).

El período inicia con el sexenio de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) en donde se emprende la moderna industrialización de México, aunque los indicios apuntan a que Ávila Camacho para el momento de la toma del poder no contaba con algún programa económico dirigido a la industrialización. Decidido a abandonar la idea de dar continuidad a los cambios que había iniciado Cárdenas<sup>25</sup> —principalmente en los temas del campo—, orientó sus esfuerzos a la industrialización del país. Además de que las condiciones internacionales de guerra forzaron, o mejor dicho, favorecieron el proceso de industrialización de México. Prueba de la decisión de Ávila Camacho la podemos hallar en la Ley de Industrias Manufactureras que promulgó en su primer año de gobierno. Desarrolló sus programas de industrialización considerando en primer plano al capital nacional (constituido principalmente por pequeñas y medianas empresas).

Continúa con Miguel Alemán Valdés (1946-1952), con quien se da inicio a una campaña abierta para atraer capital extranjero con nulas restricciones. Aunque el gobierno de Ávila Camacho había sido cordial con el capital extranjero, Alemán Valdés hizo invitación abierta a los capitales estadounidenses a participar en la industrialización de México, enfocado siempre hacia las grandes empresas, en contraste con Ávila Camacho.

Por su parte, Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) continuó, en su administración, con el proceso de industrialización: disminuyeron los gravámenes para la importación de materias primas y equipos para las empresas manufactureras, mientras que los permisos para importar productos terminados en la mayoría de los casos implicaban un arancel por encima del 100%.

También se pueden incluir entre las protecciones del exterior en esta época el hecho de que en 1954 se devaluó el peso pasando a 12.50 pesos por dólar.

---

<sup>25</sup> Según Arturo Guillén, el gobierno de Cárdenas podría resumirse en dos sencillos renglones: “reforma agraria e inversión en infraestructura” (Guillén, 1971: 62).

Los subsidios a la inversión y el tope a las tasas nominales de interés fueron un valimiento adicional para los empresarios mexicanos por parte del gobierno mexicano (Romero y Berasaluce, 2018: 65). Esto último hizo llegar el costo real de los créditos a niveles negativos.

Decidido a alcanzar, con todos los medios a su alcance, la industrialización de México, Ruiz Cortines, impulsó “la acumulación de capital privado mediante inversión pública, de la cual destinó al fomento industrial el 48%” (Romero y Berasaluce, 2018: 65), sin disminuir el gasto público destinado a educación, salud, vivienda, etcétera, debiendo recurrir para ello al endeudamiento.

Romero y Berasaluce (2018) reducen la política aplicada en estos tres sexenios, en los siguientes puntos: a) la ley de exención fiscal; b) el incremento de aranceles; y c) los controles directos a la importación (66).

Adolfo López Mateos (1958-1964) llevó las riendas del gobierno durante lo que se le conoce como “desarrollo estabilizador”, que tenía como base garantizar la estabilidad de precios y el tipo de cambio para fomentar el crecimiento de la economía. Impulsó la producción de bienes intermedios y se comenzó a fomentar la producción de bienes de capital. Mientras que en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se continuó el desarrollo estabilizador promoviendo la diversificación industrial a través de la producción de bienes de consumo duradero, intermedios y de capital. Destaca el apoyo recibido para la industrial química y automotriz.

Durante el desarrollo estabilizador el clima internacional se distinguió por un crecimiento considerable y sostenido, esto es significativo, aunque el crecimiento del PIB de México (durante todo este período se estableció por encima del 6%) se dio apoyándose en el mercado interno, el cual era resguardado con barreras arancelarias, por subsidios y otras medidas de protección. Se promovió el ahorro a través de bajas tarifas de bienes y servicios, siendo este mecanismo tan eficaz que durante este período el ahorro representaba alrededor del 18.7% del ingreso nacional, lo cual era suficiente para financiar a su vez el crecimiento del PIB (6-7% anual real).



A continuación, se enuncian brevemente seis rubros principales para analizar esta época:

## 1. La inversión.

La inversión total creció a un promedio anual de 8.97% de 1940 a 1970; la pública, 7.65% y la privada a 9.8%. Pasó de representar el 10.4% del PIB durante la administración de Ávila Camacho a 17.8% durante la administración de Díaz Ordaz (Romero & Berasaluce, 2018: 81). En este período más de la mitad de la inversión del sector público estuvo destinada a obras de infraestructura para el desarrollo de zonas rurales, comunicaciones y transportes.

A partir de la gestión de López Mateos el fomento a la industria creció de forma exponencial, pasando de representar el 11% en promedio de la inversión pública del sexenio de Ávila Camacho a llegar al 41.1% durante el gobierno de Díaz Ordaz.

Es de gran importancia decir que, durante la década del 40 y los primeros años del 50, Nacional Financiera dedicó la mayoría de sus financiamientos a largo plazo a las industrias básicas destinadas a la sustitución de importaciones, incluyendo fierro, acero y petróleo (Hansen, 2007: 63).

La inversión pública también privilegió la infraestructura de comunicaciones en un principio: en 1940 existían 4 781 kilómetros de carreteras pavimentadas y, para 1970, había 41 947 kilómetros, es decir, aumentó en 8.8 veces la infraestructura carretera.

Durante todo este período permaneció en pie el fomento al desarrollo de empresas estatales. En 1970 existían en el país alrededor de 400 empresas que pertenecían al sector público o bien, que eran una mezcla de ambos sectores: público y privado. Durante el tiempo que abarca de 1939 a 1960 –según Hansen- el sector público “financió más de las tres cuartas partes de sus programas de inversión con sus propios ahorros” (Hansen, 2007:63).

## 2. La industria.

Como se dijo anteriormente, la primera etapa de la sustitución de importaciones fue un conjunto de inversiones realizadas en industrias básicas: siderurgia, productos metálicos, papel, hule, maquinaria, aparatos eléctricos y equipos de transporte.

CUADRO 2.1: México. Índice de sustitución de importaciones, 1939-1969

	1939	1950	1958	1969
Bienes de consumo	22.22	6.9	5.72	4.8
Bienes intermedios	55.91	41.55	40.35	22.31
Bienes de capital	90.29	73.57	68.64	49.61
<i>Total de manufacturas</i>	48.56	31.12	31.14	22.58

Fuente: Tomado de Villarreal (1997: 266).

Destaca el hecho de que los bienes de consumo rápidamente fueron superados en cuanto a política de sustitución de importaciones tal como lo muestra el cuadro 2.1, de la misma manera en que el valor agregado de las importaciones de estos se redujo hasta llegar a un 9% al final de esta época. Tal como ocurrió, aunque en menor medida con los bienes intermedios. Lamentablemente existió una barrera que esta época no se pudo superar: la sustitución de bienes de capital. Para ello se requerían inversiones mucho mayores en investigación y desarrollo tecnológico, y era muy temprano aun para ello. El cuadro 2.2 muestra cómo en la estructura de importaciones, la importación de bienes de capital no disminuyó en la misma magnitud en que lo hizo el rubro de bienes de consumo.

CUADRO 2.2: México. Estructura de importaciones manufactureras, 1939-1969

	1939	1950	1958	1969
Bienes de Consumo	23	11.6	8.9	9
Bienes intermedios	25.3	31.3	32.4	29.2
Bienes de capital	51.7	57.1	58.7	61.8
<i>Total de manufacturas</i>	100	100	100	1000

Fuente: Tomado de Villarreal (1997: 270).

Mientras que a inicios del período la producción de bienes de consumo representaba el 75% de la producción total manufacturera, para el año 1969 se redujo a 52%, y a la inversa la producción de bienes de capital pasó de 5.2% a 18.3%.

La segunda etapa, que abarca de 1958 a 1970, conocida por la literatura económica como el desarrollo estabilizador, dio prioridad a la sustitución de bienes intermedios y capitales extranjeros por bienes nacionales.

### 3. Política comercial y otros estímulos.

Durante la administración de Manuel Ávila Camacho, la protección se dio de manera espontánea como consecuencia de la segunda Guerra Mundial. Terminado el conflicto, se otorgó protección a prácticamente todas las industrias existentes y a todas las nuevas que aparecieron en México. Para ello se armó un aparato proteccionista basado en aranceles a la importación (Villarreal, 2005: 76).

Durante el sexenio de Ruiz Cortines, el aparato proteccionista fue modificado: en 1956 aumentó el impuesto *ad valorem* en 5.6% para un conjunto de fracciones que representaban el 75% de las importaciones. Más tarde, durante el sexenio de López Mateos se hicieron modificaciones menores: en 1961 más de 600 fracciones arancelarias fueron revisadas con el objeto de limitar las importaciones de acuerdo con las condiciones internas y de acuerdo a la situación de la balanza de pagos, posteriormente, en se añadió una sobretasa de 10% a un grupo de bienes bajo el argumento de que estos recursos serían usados para subsidiar las exportaciones (Villarreal, 2005: 86).

Se crearon algunas insituciones que poco a poco fueron cobrando relevancia en el control de importaciones: el sistema de permisos de importacion que en un inicio se utilizó para garantizar la importacion de materias primas necesarias para el aumento en el ritmo de insutrialización que en 1947 dio nacimiento al Comité Nacional para el Control de importaciones, con lo que el sistema de licencias comenzó a cobrar mayor importancia. Según Villarreal, para 1956, el 25 % de las importaciones locales requerían permisos previos, y el 68% en 1970 (Villarreal, 2005: 86).

Durante las administraciones de Ruiz Cortines y López Mateos el sector privado presionó al gobierno a través de la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) y de la Cámara Nacional de la Industria de la transformación (Canacintra) para impedir o frenar la inversión extranjera en áreas productivas donde ya estuvieran cimentados los empresarios nacionales.

De la misma manera en que se aplicaron aquellas leyes que impidieron a la inversión extranjera entrar en determinados sectores estratégicos: “se debió plantear una estrategia explícita para escoger y crear ganadores industriales de clase mundial [...]” (Romero y Berasaluce, 2018: 93).

#### 4. Crédito.

Durante esta época, como medida para financiar la industrialización se instrumentó un complejo sistema de control selectivo del crédito tal como se describe a continuación: “[...] destinado específicamente a reducir al mínimo los efectos inflacionarios del financiamiento deficitario del sector público y para impulsar el crecimiento de determinados sectores de la economía. Por medio de regulaciones sobre la reserva legal y la distribución de la cartera, el sistema bancario privado se vio obligado a adquirir proporciones crecientes de los principales valores del gobierno y otras clases de títulos públicos” (Romero y Berasaluce, 2018: 93).

Los beneficios de dichos controles fue que en la industria y el campo, las pequeñas y medianas empresas lograron acceder a créditos en cantidades y a tasas de interés más bajas que las que hubiesen obtenido si estos controles no existieran. También se logró controlar los efectos inflacionarios del déficit público y regular la composición de cartera de las instituciones privadas.

#### 5. Inversión extranjera.

La inversión extranjera encontraba oposición por parte de los empresarios nacionales en la mayoría de sectores. A pesar de ello, debido a una escasez de divisas causada por el debilitamiento del sector agropecuario como eje del sector exportador en 1958, se tuvo que buscar otras fuentes de obtención de divisas, fue cuando se dio apertura a la IED y al crédito externo –que solo volvió a estar disponible después de la Segunda Guerra Mundial– constituyendo así el complemento del ahorro interno. La IED aumentó a una tasa promedio anual de 8.2% de 1940 a 1970. Aunque, como advierte José Romero, la inversión extranjera nunca pasó de representar el 6.6% de la inversión privada anual con una desviación estándar de 5.8% (Romero y Berasaluce, 2018: 94).

#### 6. Inflación.

Algunos aspectos en torno a la inflación en esta época pueden resaltarse, en primer lugar, como producto de una política fiscal cautelosa se tuvo un promedio anual de inflación de 9.5%, no como causa de déficit público, ya que éste en todo el período solo alcanzó el 0.24% del PIB anual, más bien halla su explicación principalmente en el exterior: la

Segunda Guerra Mundial trajo consigo un exceso de demanda acompañada de un aumento constante de los precios.

Posteriormente la desaceleración de Estados Unidos de 1946 a 1948 provocó la caída de las exportaciones mexicanas, fuertes déficits en cuenta corriente y pérdida de reservas. La solución era clara, devaluar el peso. Pasó de 4.84 pesos en el 1946 a 8.65 pesos por dólar en 1949.

Sin embargo, en 1950 el déficit de cuenta corriente volvió, en principio eran compensados por la entrada de capitales, pero ya en 1954 las pérdidas de reservas acumuladas en los últimos 4 años representaban el 12% de las exportaciones de 1954. El tipo de cambio tuvo que pasar de 12.50 pesos por dólar (Romero y Berasaluce, 2018: 96). Después de esa devaluación la inflación se detuvo.

b. El final del “milagro mexicano” (1970-1982).

Dos factores son relevantes para esta época: 1) en todo el mundo industrializado, a partir de 1970, se vio una desaceleración, principalmente en Estados Unidos, resultado de la guerra de Vietnam y otros problemas externos, lo que llevó al abandono del tratado de Bretton Woods y por consecuencia, alto índices de inflación; 2) la crisis petrolera del 73, elevó considerablemente los ingresos de los países petroleros no pertenecientes a la OPEP (y repercutió negativamente a las economías importadoras).

Mientras tanto en México, en 1970 asumió el poder Luis Echeverría, fue cuidadoso en el gasto público, logrando en su primer año reducir el déficit público de 3.8% a 2.5%, de la misma manera el crecimiento del PIB se contrajo a 4% y el tipo de cambio de sobrevaluó 35% con respecto a 1954 (Romero y Berasaluce, 2018: 103).

Por varios medios se buscó el aumento de las exportaciones: se abrieron las puertas a la IED anteponiendo mecanismos de regulación, una prueba de ello está en la promulgación Ley de Inversiones Extranjeras que buscaba negociar términos más ventajosos para el desarrollo del país.

De igual manera se intentó eliminar la dependencia tecnológica impulsando la creación de tecnología propia, por un lado, promoviendo la Ley que regula la transferencia de tecnología y el uso de marcas y patentes, y por otro, creando el Consejo Nacional de

Ciencia y Tecnología (Conacyt). También se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) para aumentar el volumen de exportaciones de mercancías manufacturadas.

Todo pintaba para que las políticas de promoción a la industria fueran benéficas para el desarrollo de la economía nacional, sin embargo, ocurrió todo lo contrario.

Uno de los principales errores que cometió Luis Echeverría fue aumentar el gasto público de la peor manera que podía: aumentando la emisión de dinero, mientras que mantuvo un tipo de cambio fijo.<sup>26</sup>

Todo esto trajo consigo un nivel de inflación promedio de 10% en todo el resto del sexenio; el tipo de cambio real se sobrevaluó 50% con respecto a 1954, estas no fueron buenas noticias para la industria nacional, que ni en sueños podría elevar sus exportaciones en esas condiciones.

Lo que ocurrió posteriormente por la mayoría es conocido: la apreciación del tipo de cambio llegó al 56% con respecto a 1954, los empresarios, alarmados al ver el incremento incesante del aparato estatal de Echeverría y la pérdida de competitividad de las exportaciones, eligieron el camino que cualquiera hubiera tomado, la salida del país. La fuga de capitales trajo consigo un déficit de balanza de pagos, y el gobierno de Echeverría hizo, nuevamente, lo peor que se hubiera podido hacer, sostuvo el tipo de cambio por un tiempo con deuda y usando reservas internacionales.

Demasiado tarde la Secretaría de Hacienda anunció la depreciación del peso, pasando de 12.50 a 19.50 pesos por dólar, y que el tipo de cambio sería ahora flotante. La producción se redujo, la inflación creciente, llevaron a México a acudir al Fondo Monetario Internacional (FMI); en 1976 se firmó una carta de intención con el FMI.

El FMI puso como condición del préstamo, implementar la política macroeconómica que, en primer lugar, exigía la eliminación de las barreras arancelarias y los subsidios a la exportación; y así comenzó la desarticulación de la política industrial que había hecho

---

<sup>26</sup>Al respecto considérese lo siguiente: “en 1972 los gastos se incrementaron 20% y la cantidad de dinero en circulación 1914%. El resultado en términos macroeconómicos fue un aumento del déficit fiscal y del déficit de la balanza comercial” (Romero & Berasaluce, 2018: 106).

crecer la economía mexicana a niveles nunca antes vistos, fue el principio del fin del “milagro mexicano”.<sup>27</sup>

En 1976 inicia el sexenio de José López Portillo, él anunció que dividiría su gestión en tres etapas: dos años estarían destinados a la estabilización del país, los dos años siguientes a consolidar, y los dos últimos años al crecimiento acelerado. Igualmente se comprometió a respetar los acuerdos hechos por su antecesor con el FMI.

Cabe señalar, que como consecuencia de la guerra de Yom Kipur, en 1973 la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) hizo que los precios del petróleo en el mundo aumentaran, pasando así de 2 hasta 11 dólares por barril en 1978. Lo que fue benéfico para el gobierno de López Portillo; el precio del petróleo aumentó mientras que las reservas probadas de México pasaron de 16 mil millones a 40 mil barriles de petróleo en tan solo un año, llegando a ser para final del sexenio 72 mil millones.

Como era de esperarse, con el ingente ingreso que tendría el gobierno mexicano gracias a la venta de petróleo, la ayuda del FMI se consideró innecesaria y se tiró por la borda el programa de estabilización.

Aunque para financiar la extracción del petróleo se tuvo que acudir a préstamos del exterior, las cosas no le fueron complicadas a México ya que había exceso de liquidez en el mundo y los bancos concedieron los créditos.

Todo marchó bien para la economía mexicana, la extracción de petróleo aumentaba, el precio internacional de este no dejaba de subir y el gobierno dejó de lado el énfasis que se venía dando al impulso de la industria nacional.

En el cuadro 2.3 se puede apreciar la evolución de la preponderancia del petróleo en las exportaciones de México a partir del 79. No obstante lo que destaca es que antes del auge del petróleo en la economía mexicana, el porcentaje de las manufacturas iba en aumento,

---

<sup>27</sup> Resulta irónico el hecho de que un organismo como el Banco mundial haya sido artífice del fin del proceso de industrialización, José Romero describe el suceso de la siguiente manera: “En noviembre de 1976, algunas estrategias para reducir la protección comercial y el estímulo a las exportaciones se discutieron con funcionarios del Banco Mundial, durante una misión especial de estos, destinada a “evaluar la política comercial e industrial de México. Entre las recomendaciones del Banco Mundial figuraron mantener el tipo de cambio en un nivel de equilibrio o, por lo menos, cerca de él; dismantelar o reducir considerablemente el sistema de las licencias de importación (empezando por las materias primas y los bienes intermedios); racionalizar la protección arancelaria, fijando el arancel promedio para las manufacturas entre 10% y 15%, y eliminar las exenciones del pago de aranceles al sector público.” (Romero & Berasaluce, 2018: 108).

pasando del 6% en 1940 -cuando inicia el milagro mexicano- al 35% en 1970 un porcentaje muy alto. Y aunque podría decirse que después de la liberalización nuevamente las manufacturas alcanzan una importancia notable sería importante analizar el porcentaje de maquila en ella.

CUADRO 2.3 MÉXICO. Composición de las exportaciones, 1940-2000 (porcentaje)

Año	Petroleras	No petroleras	Manufacturas
1940	15	85	6
1950	12	88	8
1960	2	98	20
1970	3	97	35
1979	45	55	33
1980	67	33	20
1982	78	22	14
1985	68	32	23
1986	39	61	49
1987	42	58	51
1990	15	85	80
1995	8	92	88
1996	8	92	89
1997	8	92	89
1998	7	93	90
1999	5	95	92
2000	5	95	93

Fuente: INEGI; Banco de México, Indicadores económicos.

De la creciente venta de petróleo sobrevino una aparente bonanza que tenía en la sombra una deuda que crecía al ritmo de las ganancias. Ante los excedentes de petróleo en 1979, la dicotomía que se presentó ante el gobierno fue: usarlos para pagar la deuda, o bien, usarlo para expandir la economía con infraestructura; López Portillo eligió expandir la economía.<sup>28</sup>

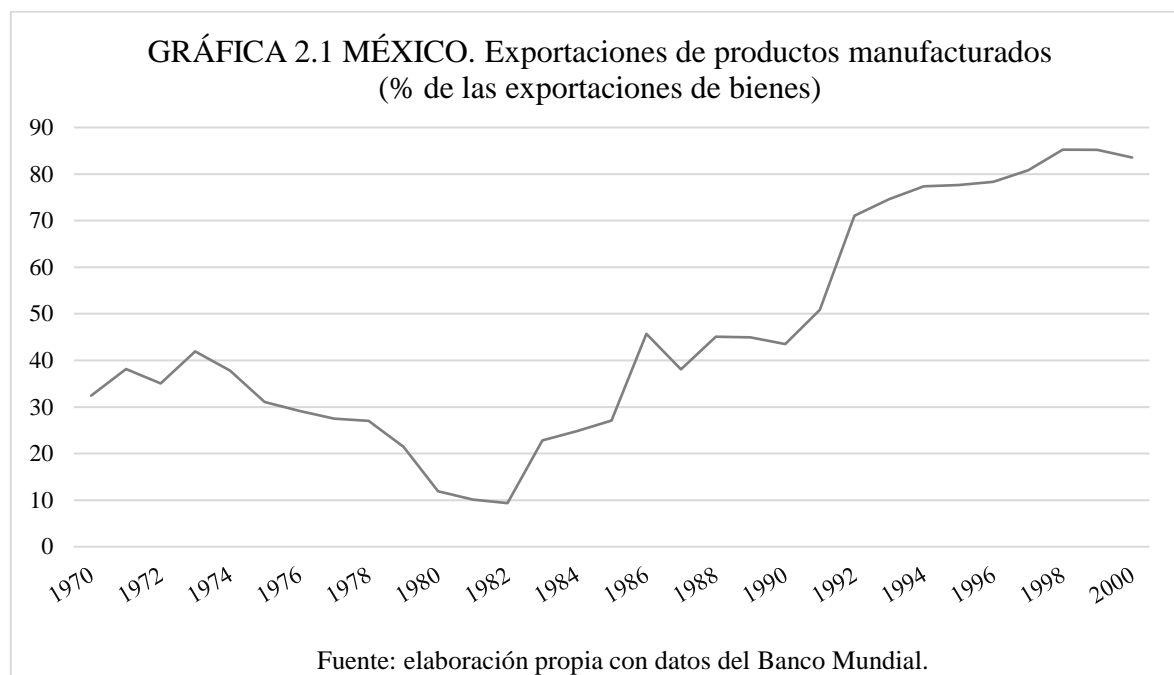
<sup>28</sup> Romero hace la caracterización de la política de expansión de la siguiente manera: “El proyecto de modernización de López Portillo incluyó todo: ferrocarriles, energía nuclear, petroquímica, infraestructura agrícola, vías rápidas en la Ciudad de México, expansión de la planta siderúrgica (cuando no había demanda), etcétera” (Romero & Berasaluce, 2018: 112).



Hay rubros espectaculares que resaltan del gobierno de López Portillo: la inversión pública llegó a representar el 12% del PIB, mientras que la inversión privada, contagiada de ese entusiasmo llegó al 14% del PIB (Romero y Berasaluce, 2018: 112).

Uno de los problemas que se generaron por –o bien, crecieron ocultos gracias a– el gran auge petrolero fue el de la sobrevaluación del peso: las exportaciones de petróleo de la mano de los préstamos internacionales incrementaron la oferta de dólares y la cantidad de circulación de estos, por lo que sumando un tipo de cambio nominal estable, provocaron una sobrevaluación del tipo de cambio real, llegó a ser tan grande que para 1980 representó el 44% del que se había tenido en 1954, está claro que este clima lo único que provocaba era la agudización de las dificultades para exportar algún producto nacional que no fuera petróleo.

Aun con ello se le dio poca importancia a las exportaciones no petroleras y se dejó de lado la promoción de las mismas. El auge petrolero hacía hasta contraproducente el control de las importaciones por lo que se retiraron los controles de forma gradual de 1977 a 1980.

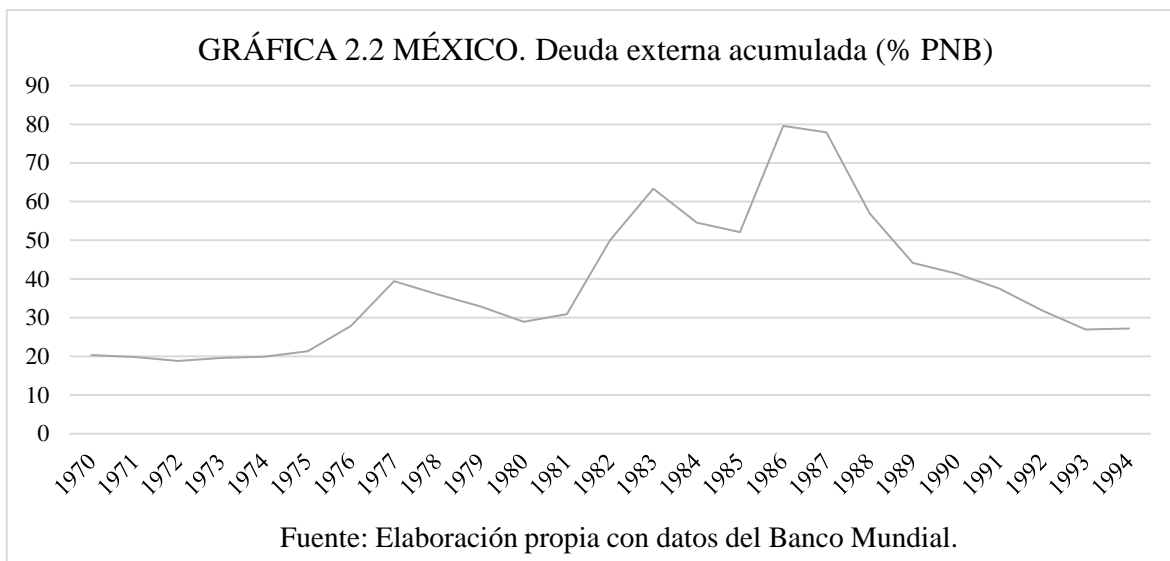


En la gráfica 2.1 podemos apreciar la caída de las exportaciones manufactureras a raíz de que el acento dejó de estar en la industria nacional y pasó a estar en la exportación de petróleo, así como la apreciación del peso encareció las mercancías elaboradas en México, lo cual era benéfico en el caso del petróleo, pero perjudicial para las industrias.

Contando con el ingreso de los recursos petroleros, el gobierno mexicano consideró que era favorable ingresar al GATT, por lo que en 1979 se iniciaron las negociaciones para ello. El 5 de noviembre de 1979 se aprobó el ingreso de México y de acuerdo al convenio solamente sería liberado lo que representaba 8.5% de la producción nacional en 1976, México se comprometió a eliminar las barreras no arancelarias en un periodo de 6 a 12 años (precios oficiales en 1985; licencias de importación en 1992). De acuerdo a la opinión de José Romero habría sido difícil mejorar el protocolo que lograron los negociadores mexicanos (Romero & Berasaluce, 2018: 114). Sin embargo, los empresarios mexicanos se dieron cuenta de lo evidente, no había razón para ceder fracciones del mercado si no había ninguna otra cosa que pudieran vender al exterior más que petróleo, por lo que el 18 de marzo el presidente López Portillo anunció que se pospondría el ingreso de México al GATT de manera indefinida.

A finales de 1980 se presentó el cúmulo de sucesos que marcarían el final definitivo de una época de “bonanza” económica: la confianza que tenía López Portillo provocada por el alza de los precios del petróleo hizo que se siguiera endeudando, los grandes proyectos no dejaron de construirse. Ni siquiera la sobreoferta de 1981 que hizo caer los precios de petróleo de 19.36 a 13.27 dólares por barril, hicieron que la confianza del gobierno de Portillo mermara.

Cualquier persona sensata hubiera apostado que la mejor decisión hubiese sido ajustar el tipo de cambio y cancelar los grandes proyectos que se tenían aun en puerta, pero no fue así, el sobreendeudamiento externo, el déficit en cuenta corriente y fiscal, sumado a un elevado costo de financiamiento inflaron aun más la deuda con el exterior. Tal como podemos observar en la gráfica 2.2 , la deuda externa acumulada como porcentaje del PNB aumenta de forma estrepitosa durante este sexenio.



Lo peor estaba por venir, una constante disminución de los precios internacionales del petróleo y la pérdida de confianza hizo que los capitales iniciaran su huida, la respuesta del gobierno puede hallarse resumida en la famosa frase del presidente López Portillo, cuando ante una comparecencia ante el congreso, el diputado Heberto Castillo puso en duda muchas de las acciones que haría para resolver los problemas del país entre ellos el peso, respondió: “defenderé el peso como un perro”. Pues bien, como podemos ver en la gráfica 2.2, el peso fue defendido con un sobreendeudamiento jamás conocido en la historia moderna, en 1940 la deuda externa cerró en 40% del PIB. Pero la defensa duró poco, ya no se pudo seguir endeudando para mantener el valor del peso, se devaluó, pasando de 28.6 a 46 pesos por dólar, y siguió descendiendo hasta más de los cien pesos por dólar.

De manera atropellada se trataron de aplicar medidas de “estabilización” que lo único que lograron fue un incremento en la fuga de capitales. Y ya en 1982 cuando se pensó que lo peor había pasado, la disminución de las reservas de divisas tuvo como respuesta del gobierno el congelamiento de todas las cuentas bancarias denominadas en dólares y su conversión obligatoria a pesos mexicano en proporción menor a la que ofrecía el mercado, esto solo aumentó aun más la fuga de capitales. México que no podría cumplir con el pago de servicio de la deuda y se tuvo que recurrir al FMI. El 20 de agosto de 1982 se convocó a una reunión de emergencia el FMI, el secretario del Tesoro de Estados Unidos y la comunidad financiera internacional para tomar medidas. La misa del séptimo día de la política industrial mexicana se re realizó *corpore insepulto*.

### c. La era neoliberal (1982-2019)

En cuanto a la apertura comercial y de capitales, la *vox populi* la ha calificado de un error del sexenio de Miguel de la Madrid, sin embargo hay que tener en cuenta en primer lugar que de la Madrid asume la presidencia dentro de una crisis económica interna y un hostil ambiente internacional, y en segundo lugar, no tenía otra alternativa en cuanto a la firma del acuerdo de “facilidad ampliada” con el FMI, además de todos los “ajustes” que este organismo internacional exigía de manera más insistente.<sup>29</sup>

Pues bien, el 23 de diciembre de 1982 se firmó el acuerdo, basta con leer detenidamente la carta de intención: contenía 29 puntos, desde el inicio hasta el punto 16 se hacía un diagnóstico del desarrollo de la economía mexicana desde 1981 (!), para posteriormente hacer un planteamiento que tenía como objetivo “alcanzar un crecimiento sostenido de la producción y el empleo, superar el desequilibrio externo, abatir los índices de inflación y fortalecer las finanzas públicas”. Como era obvio también se tenían que ofrecer, no solamente privatizaciones, sino abandonar políticas de protección a la industria y las pocas de promoción al comercio exterior.<sup>30</sup>

Del préstamo que ascendía a 3, 700 millones de dólares en varias entregas de 1983 a 1985 se esperaba una recuperación gradual del PIB hasta llegar a un 5% en 1985, se iniciaron las reformas: se privatizaron empresas y se vendieron acciones en donde la participación del gobierno era minoritaria pasando de un nivel inicial en 1982 con 1,155 empresas a 1074 en

---

<sup>29</sup> Algunos califican este episodio de la historia mexicana como una verdadera catástrofe para la industria nacional. Ha-Joon Chang caracteriza este episodio de la siguiente manera: “la liberalización comercial de gran alcance en las décadas de 1980 y 1990 según ringleras enteras de industria mexicana que se había construido laboriosamente durante el período de industrialización de sustitución de importaciones (ISI). La consecuencia fue, como cabía esperar, una ralentización del crecimiento económico, pérdida de empleos y reducción salarial (por la desaparición de los empleos manufactureros mejor remunerados) (Chang, 2008: 71).

<sup>30</sup> Tan solo en el punto 26 de la carta de intención se hace evidente lo que se estaba dispuesto a ofrecer para obtener el préstamo del FMI: “En las distintas fases del programa, se harán las revisiones requeridas para racionalizar el sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a la exportación y el requisito de permiso previo para importar. La revisión, cuyos resultados serán objeto de consulta, tendrá como propósito reducir el grado de protección para lograr un a mayor eficiencia en el proceso productivo con efecto de proteger el interés de los consumidores, de mantener el empleo, de fomentar activa mente las exportaciones de bienes y servicios y de evitar utilidades excesivas por las ventajas oligopólicas que deriven del sistema de protección. Al mismo tiempo, la revisión de la política de protección tomará en cuenta las prácticas indebidas de competencia comercial que se originan en políticas de *dumping* de otros países exportadores. En el marco de la política de racionalización al sistema de protección, se propiciará una mayor integración del aparato industrial mexicano con el fin de hacerlo más eficiente”.

1983; serían 1049 para 1984; 941 en 1985, y 412 en 1988 (Romero & Berasaluce, 2018: 136). De igual manera se reestructuró la deuda, se redujo la inflación y el déficit público, pasando este último a 8.6% del PIB.

Ya para 1984 se vió un incremento del PIB de 3.5%; estaba en puerta la negociación del tercer y último año de estabilización patrocinada por el FMI, para lo cual el 24 de marzo del 1985 se firmó nuevamente una carta de intención, en los que se hicieron más rígidas las medidas macroeconómicas y se estipularon explícitamente los compromisos del gobierno mexicano: liberar 35-45% de las importaciones antes de que terminara el año; reducir de 10 a 7 los niveles arancelarios; fijar la mayoría de los aranceles entre 10% y 50%; conceder permisos a la importación automáticos para materias primas y piezas de maquinaria cuando el precio de los sustitutos nacionales superara 50%, y permitir que los exportadores pudieran importar hasta el 40% de sus ingresos por exportaciones sin necesitar permiso, así como importar libre de aranceles cualquier producto que utilizaran como insumo (Romero & Berasaluce, 2018: 142-143).

Ya cuando las cosas no podrían empeorar, con unas elecciones en puerta para conformar el congreso y México con una necesidad auténtica y urgente por exportar, EEUU acusó a los exportadores mexicanos de prácticas desleales de comercio, el medio para solucionar el problema era el siguiente: las leyes estadounidenses determinaban que el país sin membresía en el GATT que protegiera sus industrias con barreras no arancelarias “inaceptables” o no se suscribiera al código de conducta del GATT, no tendría el beneficio de la “prueba de daño” en disputas de comercio desleal, a menos que suscribiera un acuerdo bilateral sobre este tema; México al no estar dispuesto a nada de eso, se convertiría en un claro objetivo de sanciones económicas por parte de EEUU (Flores, 1998: 275).

Como era de suponer, la urgencia por exportar al mercado estadounidense, principalmente después de la crisis de la deuda y la inflexibilidad del gobierno estadounidense a conceder otro tipo de trato que no incluyera la eliminación de subsidios a la exportación ni modificar programas sectoriales llevó a México a firmar con Estados Unidos en entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios para poder obtener el beneficio de la “prueba de daño” (Romero & Berasaluce, 2018: 144).

De las tres medidas que aceptó México a aplicar podemos notar las desventajas con las que estuvo inmerso en la negociación:

1. Eliminar la devolución “excesiva” de impuestos a la importación en los programas existentes de apoyo a la exportación, y abstenerse de introducir algún otro programa comparable.
2. Abstenerse de prácticas de fijación de precios de energéticos con componentes de subsidio a la exportación, como el Programa de Precios Preferenciales para Productos y Petroquímicos Básicos.
3. Eliminar en un plazo de dos años la provisión de programas de financiamiento de preexportación y exportación (Flores, 1998: 305).

Para el 24 de julio de 1986, México se encontraba formalizando su ingreso al GATT, algo que se habían negado a hacer durante mucho tiempo, un constante riesgo de caer nuevamente en una crisis de divisas los obligó a ceder.

Uno de los problemas que se combatió durante este sexenio fue la excesiva dependencia de las exportaciones petroleras, con el encarecimiento del dólar la estructura de las exportaciones experimentó un cambio notable (cuadro 2.3).

Causa intriga el hecho de que para 1987, la deuda externa alcanzó el 55.69% del PIB, para finales del sexenio de la Madrid era solo del 27.77%, pero para antes de que él tomara posesión, cuando la situación del país parecía al borde del colapso, la deuda solo representaba el 17.56%. Grandes cantidades de recursos se transfirieron al exterior y a pesar de ello, el peso de la deuda no hizo más que crecer.

En 1988 asumió la presidencia Carlos Salinas de Gortari, de su gobierno destaca el control de la inflación, cambiando inmediatamente la Ley del Banco de México, estableciendo en ella el objetivo central la preservación del poder adquisitivo de la moneda y no el crecimiento económico, como lo venía siendo (Romero & Berasaluce, 2018: 152). Además del manejo de las finanzas públicas de manera disciplinada, a tal grado que en 1991, después de muchos años, se logró un superávit fiscal de 2.9% del PIB, y en 1992 fue de 4%.

El crecimiento económico fue raquítico, apenas fue del 1.2% en 1988; por la debilidad en que se encontraban las finanzas públicas aun no se tenían condiciones para iniciar con la aplicación de políticas de expansión del gasto, mucho menos del crédito. La recuperación económica apenas era posible considerando que el pago del servicio de la deuda era un soga que asfixiaba la economía.

En febrero de 1990 México fue candidato para un programa impulsado por el Departamento del Tesoro de EUA llamado Plan Bradley, con el que se buscaba garantizar el pago de la deuda de algunos países, reduciendo el monto y el servicio de la deuda. México logró disminuir, con ello, la deuda externa en 14 700 millones de dólares y recortar en promedio 1 400 millones de dólares anuales el pago del servicio de la deuda (Flores, 1998: 355).

La idea con ello no solamente era disminuir el monto de la deuda, sino causar un impacto psicológico que generara confianza en el exterior y atrajera capitales, no obstante eso no ocurrió con la velocidad esperada y el gobierno tuvo que modificar la Ley de Inversiones Extranjeras, para con ello poder eliminar cualquier obstáculo que se pudiera interponer al ingreso de la IED (Romero & Berasaluce, 2018: 155).

Por otro lado, continuaron las privatizaciones, se vendió la compañía telefónica, líneas aéreas, siderúrgicas, empresas mineras, puertos, además de que se limitó la participación estatal en una diversidad de ramas industriales. Todo ello, de la misma manera buscaban atraer capitales; no se tuvo éxito.

Ya en 1990 como medida para infundir confianza en el sector privado nacional e internacional se llevaron a cabo dos iniciativas de gran relevancia; a saber, la privatización de los bancos y la búsqueda de un tratado de libre comercio con EUA. Todo ello provocó la atracción de capitales extranjeros, pero la mayoría como movimientos de corto plazo.

Todo parecía ser jauja: la deuda se redujo, la entrada de capitales aumentaba, las privatizaciones, y la el tratado en puerta con el mayor mercado del mundo, parecía que el país estaba a un paso del éxito.

Muchos expertos han interpretado de diferentes maneras las causas que hicieron aumentar la migración de los capitales de países desarrollados a los países en vías en desarrollo, pero

de lo que no hay duda es que con ello, México pudo crecer por fin de manera sostenida hasta 1993.

Durante el gobierno de Salinas se mantuvo encubierta una estabilidad cambiaria que era insostenible: de 1989 a 1993 el tipo de cambio nominal se depreció solamente un 26%, mientras que el nivel de precios se incrementó 98%, era claro que esto iba a acarrear un déficit en la balanza comercial al aumentar el tipo de cambio real que para 1994 llegó a ser del 50%, y lo hizo, creciendo éste a 7% del PIB en 1993. Todo permaneció disimulado con la entrada de capitales extranjeros hasta que en 1994, el déficit en cuenta corriente llegó a ser de 12.1% del PIB; urgía una depreciación del peso (Romero & Berasaluce, 2018: 159).

Pero se decidió no devaluar la moneda, sino que el gobierno optó por dar más confianza a los capitales extranjeros, canjeando certificados de la Tesorería respaldados en pesos por Bonos de la Tesorería de la Federación (Tesobonos), es decir, el gobierno pagaría en dólares la deuda contratada en pesos mexicanos (Romero & Berasaluce, 2018: 159).

La vulnerabilidad de la economía mexicana nuevamente estaba en un nivel en el que a pocos candidatos les hubiera agradado hacerse presidente: el déficit en cuenta corriente era cercano a los 27 000 millones de dólares, financiados con capitales especulativos y la deuda adquirida con inversores extranjeros, México estaba comprometido a pagarlas en dólares.

Poco antes de finalizar el sexenio de Salinas, se anunció la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el 1° de enero de 1994. Hoy se sabe que los beneficios de ese tratado para nuestro país fueron pocas; los aranceles de México disminuyeron de 10% a 2.9%, mientras que los de EUA disminuyeron de 2.1% a 0.61%, sin considerar que la disminución de éste último se iba a dar de todas maneras ya que era un compromiso de EUA de la Ronda Uruguay; México dismanteló lo que quedaba de los programas sectoriales; México, en síntesis, renunció a cualquier tipo de política comercial como instrumento de desarrollo (Romero & Berasaluce, 2018: 160).

Puede notarse que la liberalización de la economía mexicana y su inserción en el mercado mundial trajo consigo tasas de crecimiento de las exportaciones que no tiene precedentes, así como un aumento en la inversión extranjera directa (Gráfica 2.1). Sin embargo, como dice Ros Bosch esto ha ido acompañado de un deterioro de la economía en su conjunto así como en términos de desigualdad.



El 1º de diciembre de 1994, asumió la presidencia Ernesto Zedillo Ponce de León, empezando con el pie izquierdo, pues ante un intento de ajustar el peso o aumentar la banda de flotación de la moneda, provocó la fuga masiva de capitales, trayendo consigo que las reservas internacionales cayeran de 12 200 millones de dólares a 3 483 millones en sus primeros meses, a esta situación se incluyó el vencimiento del plazo para cubrir Tesobonos por 29 000 millones de dólares y por último un repunte de inflación que llegó a alcanzar una tasa anualizada de 90% (Romero & Berasaluce, 2018: 160).

Aunque esto se pudo ir empeorando a pasos agigantados, al presidente de Estados Unidos, William Clinton, le preocupó el porvenir de los estadounidenses que invirtieron en Tesobonos y ordenó al Departamento del Tesoro prestar 20 000 millones de dólares a México, que junto con otros organismos financieros internacionales sumaron 53 000 millones de dólares que tuvieron como garantía las facturas del petróleo. Después de todo, o mejor dicho, a pesar de todos los préstamos, México tuvo que entrar en “terapia intensiva”, dejando de lado todos los proyectos de crecimiento económico (Romero & Berasaluce, 2018: 161).

Las malas noticias se acumulaban, la economía se contrajo un 4%, las tasas de interés con niveles muy altos provocaron que muchas personas se vieran imposibilitadas para pagar sus deudas, causando con ello que el número de préstamos vencidos e incobrables aumentara a grado tal que la banca estuvo al borde de la quiebra.<sup>31</sup>

La forma en como se “resolvió” el problema es conocida por la gran mayoría de los mexicanos: se compró la cartera vencida de los bancos con pagarés y se canalizaron al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y con ello, la deuda pública del país se multiplicó por cuatro para la primera mitad de su sexenio (Romero & Berasaluce, 2018: 161).

A pesar de ello se continuó con las privatizaciones, siempre con el objetivo de atraer capital y fomentar el empleo, se privatizó el sistema ferroviario nacional, de las comunicaciones

---

<sup>31</sup> Los críticos de la política industrial suelen atribuir las crisis anteriores a la política industrial, sin embargo, como dice Romero, destaca el hecho de que la crisis de 1994 se da una vez que la política industrial se ha desmantelado por completo: “Los resultados experimentados después de la crisis de 1994 conducen a sostener que las de 1976 y 1982 no fueron producto de la ineficiencia de la estrategia de crecimiento basada en una industria nacional, sino del mal manejo de las variables macroeconómicas, especialmente del tipo de cambio” (Romero & Berasaluce, 2018: 163).

vía satélite y se concesionó la administración de diversos puertos aéreos y marítimos así como la firma de acuerdos comerciales con la Unión Europea y otros países, el país se encaminaba rápidamente a ser la economía con más tratados comerciales en el mundo.

Poco a poco las cosas se alinearon en lo que aparentemente eran niveles confiables, el peso detuvo su caída, la inflación se redujo a un dígito y los mercados se estabilizaron, aunque la dependencia de la IED fue muy alta, el saldo de la cuenta de capitales tenía niveles preocupantes: como proporción del PIB alcanzó el 4.4% en 1997 y no bajó del 3% en los próximos tres años.

Aunque el peso, se presumía, flotaba libremente, en realidad se hacía uso de la tasa de interés como herramienta para atraer capitales y así mantener el tipo de cambio artificialmente estable, una práctica que continuó hasta finales del sexenio.

En el año 2000 se abrió paso la alternancia por primera vez después de la revolución mexicana, estableciendo el Partido Acción Nacional a Vicente Fox Quesada como presidente, su sexenio se distinguió por gozar de altos precios internacionales de petróleo y por el uso de ese ingreso en gasto corriente o bien en inversiones que poco contribuyeron al crecimiento económico.

Continuó la privatización de las empresas públicas, en este sexenio se da la venta de Banamex Accival a Citigroup, esta transacción ilustra de manera íntegra los resultados de la apertura financiera; Citigroup fue la primera empresa extranjera en inscribirse a la Bolsa Mexicana de Valores para inmediatamente comprar Banamex sin pagar los impuestos correspondientes, tal evasión flagrante costó al erario público 35.000 millones de pesos (Romero & Berasaluce, 2018: 164).

En 2006 toma posesión Felipe Calderón, su sexenio al inicio disfruta de la estabilidad económica mundial hasta 2008, que es cuando estalla la crisis mundial. Como era de esperarse, mientras que sus gastos continuaron la tendencia de su predecesor, los ingresos del gobierno se redujeron, por lo que el déficit público aumentó.

Enrique Peña Nieto asciende a la presidencia en 2012, su sexenio se destaca porque lejos de corregir la marcha de la economía, concluyó que el motivo del crecimiento raquítico del país se debía no a las reformas que se habían instrumentado, sino a que no se habían profundizado lo suficiente, por lo que uno de sus objetivos principales fue la

implementación de reformas estructurales de nueva generación para liberalizar aun más la economía.

Fueron once las reformas estructurales que se aplicaron durante su administración, pero lejos de despejar el camino para lograr altas tasas de crecimiento, solo se han tenido las tasas más bajas de crecimiento del período neoliberal. Como una alternativa al fracaso evidente, se planteó la creación de Zonas Económicas Especiales (ZEE) y se firmó el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés Trans-Pacific Partnership).

Lamentablemente el proyecto de las ZEE terminó por ser abandonado por la administración posterior y se convirtió en un “elefante blanco”, mientras que el TPP, que principalmente buscaba aplicar los derechos de propiedad intelectual de las grandes farmacéuticas, sin ningún efecto positivo para la economía mexicana, además de que se exhibió ser parte de un mecanismo para contrarrestar la influencia de China en el bloque asiático, igualmente quedó en el olvido (Romero & Berasaluce, 2018: 172).

#### d. Fin de la política industrial mexicana

El desmantelamiento de los instrumentos de política industrial, comienza en los años ochenta y cobra mayor fuerza durante el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994), aplicando reformas que eliminaron los subsidios crediticios, los incentivos fiscales y los esquemas de protección comercial y también los requisitos de desempeño relativos al comercio exterior (porcentaje de exportación o de contenido local) (Ros Bosch, 2015: 92).

En 1996 el presidente Zedillo inauguró el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice) bajo la consideración de que la “liberalización comercial había conducido a una ruptura excesiva de algunas cadenas productivas en el sector manufacturero mexicano y que por tanto, requerían incentivos y políticas sectoriales específicas para incrementar el valor agregado local” (Ros Bosch, 2015: 93). Los incentivos incluían la reducción de impuestos a algunos insumos importados y la devolución de los impuestos cobrados a importaciones que posteriormente pasaban a formar parte de productos que estaban dirigidos a la exportación.

Durante los sexenios de Fox y Calderón se dejó ver la clara intención de continuar con la instrumentación de políticas sectoriales para fortalecer las cadenas productivas, algo que aparece de forma explícita en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Afirma Ros Bosch que en este período se puede ver una diferencia flagrante con respecto a las dos décadas anteriores: “estos programas daban margen a que el Estado se involucrara de forma activa y a que etiquetara fondos públicos para otorgar apoyos financieros en condiciones preferenciales a industrias específicas” (Ros Bosch, 2015: 94).

La apertura al comercio exterior estuvo acompañada del desmantelamiento de las reminiscencias de la política industrial y debido a que contribuyó a un auge de exportaciones manufactureras, los exponentes de esta política económica resaltaron con vehemencia sus bondades e ignoraron que para ser exitosa, en términos de crecimiento a largo plazo, la apertura comercial requiere no solo de un tipo de cambio real y estable, sino una nueva política industrial.

La teoría dice que el aumento de las exportaciones trae consigo crecimiento, debido a que hay un efecto multiplicador dentro de la economía en cuestión, sin embargo, la pregunta obligada es ¿por qué la apertura comercial en México no trajo consigo un aumento considerable del crecimiento económico? ¿qué ocurrió con el efecto multiplicador?

Parte de la respuesta se nos presenta claramente cuando observamos que la industria maquiladora pasó de representar en 1991 el 37% de las exportaciones totales, pasando por casi el 50% en 2003 y llegando a ser de 67% en 2011, así como pasó de representar su empleo en la industria manufacturera de 13.8% en 1991 a 27.1% en 2014 según la CEPAL. Dado que la maquila de forma recurrente no tiene eslabonamientos hacia atrás debido a que usa de forma muy limitada insumos domésticos y con mucha menos frecuencia cuenta con eslabonamientos hacia adelante porque el total de la producción está encaminada a la exportación, sin considerar a los eslabonamientos fiscales, que son casi nulos ya que se caracteriza por bajos niveles salariales y reducido excedente de operación que logran con precios de transferencia, podemos notar por qué el efecto multiplicador no tuvo tanta mella dentro de la economía.

El 1 de noviembre de 2006 el Gobierno Federal publicó el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Decreto IMMEX).

Este instrumento integra los programas para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (Maquila) y el que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), cuyas empresas representan en su conjunto el 85% de las exportaciones manufactureras de México.

Al respecto, es menester decir que otra de las razones del fracaso del multiplicador de exportación está en el hecho de que en la industria no maquiladora se han ido destruyendo los eslabonamientos que se tenían, esto en virtud de que las exportaciones manufactureras se producen con insumos importados bajo esquemas tarifarios preferenciales de PITEX, estos esquemas representan una reducción en el costo de los insumos para las empresas que se abastecen del exterior en comparación con las empresas que se abastecen con insumos locales. La consecuencia es lógica: las empresas han optado por reorientar su abastecimiento hacia el exterior, en lugar de enraizarlo en la economía local.

Todo esto ha llevado a la economía mexicana a caer en una trampa, que como describe Jaime Ros: “está atrapada entre la pérdida de ventajas comparativas en la manufactura intensiva en trabajo, frente a otros países con menores costos de mano de obra, y la incapacidad de adquirir ventajas comparativas en bienes con mayor intensidad de capital humano y tecnología, producidos por los países con un alto ingreso per cápita” (Ros Bosch, 2015: 101).

## 2.2 COREA DEL SUR O INDUSTRIALIZACIÓN DIRIGIDA POR EL ESTADO

Con el objetivo de rescatar principalmente los aciertos de la política industrial seguida por Corea del Sur en este apartado se sigue cautelosamente cada una de las medidas instrumentadas con el objetivo de destacar los aciertos y con ellos poder dilucidar una serie de elementos que puedan constituir una política industrial de nuevo tipo, siempre teniendo en cuenta el contexto en que se implementaron y el escenario económico tanto nacional como mundial.

Es necesario destacar que, a diferencia del apartado de México, en esta línea del tiempo la administración pública, o mejor dicho, el rumbo del país es definido principalmente, por la necesidad geopolítica norteamericana, que impulsa gran parte de la política económica encabezada por un dictador.

a. Comienzo de la ISI. Régimen de Park Chung-hee (1961- 1979).

Después de la guerra con lo que hoy constituye un país independiente: Corea del Norte, el país quedó prácticamente destrozado.<sup>32</sup> En este panorama el régimen de Park Chung-hee es un parteaguas en la historia económica de Corea del Sur, y de su historia en general, así como para los chinos lo es el período correspondiente a Deng Xiaoping. Como dice José Romero: “creó un tejido institucional con el objetivo de establecer una rectoría del Estado”.

Park asciende al poder después de las protestas estudiantiles en los años 60, a través de un golpe de Estado que se llevó a cabo el 16 de mayo de 1961.<sup>33</sup> Aunque su régimen fue proclamado abiertamente anticomunista no se pretendía instaurar un modelo de libre mercado, se instauró un modelo tomando en cuenta la experiencia del gobierno japonés, se instauró un gobierno corporativista en el que el Estado determinaría los objetivos del desarrollo a través de lo que sería la Junta de Planificación Económica (JPE).

Los objetivos se establecieron mediante planes quinquenales, en los que se especificaron las industrias prioritarias y las metas de crecimiento.

El primer plan quinquenal fue formulado para el período 1962-1966 y en él se estableció como prioridad la industria ligera y la promoción de sus exportaciones para la obtención de divisas. La economía coreana necesitaba estas divisas para poder importar materia prima y recursos energéticos. Además de que se plantearon crecer en 7.1%, meta de crecimiento que lograron con creces: 8.9% y un incremento medio en las exportaciones de 29% (Romero y Berasaluce, 2018: 226).

Una de las peculiaridades de estas metas que se imponía el gobierno de Park es que existía una vigilancia minuciosa del cumplimiento de las cifras; se exigían resúmenes semanales

---

<sup>32</sup> El estado de Corea para esa época Chang lo describe así: “La mitad de la base industrial y más del 75% de los ferrocarriles de Corea del Sur quedaron destruidos en el conflicto. El país había demostrado cierta capacidad organizativa al elevar su índice de alfabetización al 71% en 1961 desde el mísero nivel del 22% que había heredado en 1945 de sus dueños coloniales japoneses, que habían dominado Corea desde 1910. Pero era considerado por muchos como un caso perdido de fracaso de desarrollo. Un informe interno de la década de 1950 de USAID -a la sazón la principal agencia de ayuda del gobierno estadounidense, al igual que ahora- calificaba a Corea de "pozo sin fondo". Por entonces, las principales exportaciones del país eran tungsteno, pescado y otros productos básicos” (Chang, 2008: 5).

<sup>33</sup> Es importante señalar que una de las medidas que toman es la de crear la Agencia Central de Inteligencia de Corea (ACIC), con la cual posteriormente combate a la oposición, principalmente líderes comunistas y colaboradores del antiguo régimen; entre los detenidos estuvo Yi Pyong Chol, dueño de la mayor chaebol: Samsung.

de la situación económica. En esta época se crearon oficinas de planificación y control, las cuales, independientemente de los informes semanales, elaboraban informes cuatrimestrales del estado de desarrollo de los proyectos implementados.

Estados Unidos tenía un lazo muy estrecho con el gobierno coreano, la injerencia no solo abarcaba la protección militar y el hecho de ser su principal socio diplomático, sino que colaboró en la construcción de una economía productiva que le diera estabilidad al régimen. Un ejemplo muy claro de ello fue lo ocurrido con el sector eléctrico: el gobierno estadounidense otorgó fondos de ayuda para reestructurar el sector eléctrico por 282.5 millones de dólares. El ministerio de Comercio e Industria fusionó las tres compañías eléctricas que existían dando origen a la Compañía Eléctrica de Corea. Dicho monopolio se puso bajo el mando del general Park Young-jun. Está suficientemente claro que para el empuje que se le requería dar a la industria, la provisión de energía era una de los principales pilares.

Más adelante la colaboración abarcó desde plantas alimentadas por carbón y petróleo, hasta el desarrollo de plantas nucleares. Estas últimas –nos dice Romero- fueron fundamentales, ya que permitieron la generación de energía barata y una menor dependencia de los precios internacionales de hidrocarburos de los que Corea era importador (Romero & Berasaluce, 2018:227).

Llama la atención el hecho de que el presidente Johnson, en 1964, aceptó proveer de asistencia técnica y préstamos para el desarrollo de su industria exportadora a cambio de que Corea enviara 300 000 soldados a la guerra de Vietnam (Romero y Berasaluce, 2018: 228).

El 22 de junio de 1965, como parte de la normalización de las relaciones entre Corea y Japón, se firmó el Tratado de Relaciones Básicas, en el que se incluían intercambio de embajadores y la creación de consulados, sin embargo, esto no tuvo mayores consecuencias económicas. El mismo día se firmó el Acuerdo entre Japón y la República de Corea sobre la Resolución de Problemas Relativos a la Propiedad, Reclamaciones y Cooperación Económica, teniendo este como cláusulas la compensación de la ocupación japonesa de 800 millones de dólares: 300 en ayudas directas, 200 en préstamos de bajo interés y 300 en

inversiones de capital realizados por empresas privadas japonesas (Romero y Berasaluce, 2018: 228-229).

Gracias a estas compensaciones directas y préstamos se dio nacimiento a la que hoy en día es la tercera siderurgia más grande del mundo. Se destinaron 119 millones de dólares a la construcción de la planta de la Compañía Pohang de Hierro y Acero (POSCO) y 133 a la importación de materia prima, cabe agregar que el proyecto había hallado la negativa en la solicitud de financiamiento del Banco Mundial y del Banco de Exportaciones e Importaciones de EUA (Romero y Berasaluce, 2018: 229). Lo que nos puede llevar a concluir que sin ese movimiento diplomático que llevó a Japón a otorgar dichos recursos POSCO hubiera tardado más tiempo en nacer.

La automoción, que en un futuro se convertiría en las principales industrias del país en un principio sufrió una serie de descabros. En 1962, para fomentar la creación de esta industria la junta militar aprobó la Ley de Protección de la Industria Automotriz, que prohibía la importación de vehículos finalizados o de componentes a menos que fueran para ensamblado de vehículos finalizados. Kym Chong-pil ayudó a Pak No-Jong a obtener una licencia para ensamblar vehículos de Nissan, fundando motores Saenara. Motores Saenara importaba piezas esenciales del Nissan Bluebird libre de impuestos, las ensamblaba y los venía en el mercado surcoreano. Aunque esto duró muy poco tiempo a causa de una escasez de divisas en el mismo año. A pesar de que este intento resultó poco fructífero el gobierno surcoreano no abandonó su objetivo de elaborar un sector automotriz nacional.

El Segundo Plan Quinquenal tuvo dos objetivos principales: la promoción de los bienes intensivos en mano de obra y la creación de la industria pesada y la química. En el caso del acero, se promulgó la Ley de promoción de la industria siderúrgica en 1969, con objeto de apoyar la construcción de una acería integrada de hierro y acero a gran escala y otros tipos de acerías mediante la concesión de desgravaciones fiscales. Para el resto de industrias se promulgaron leyes similares, como la Ley de promoción de la industria de maquinaria (1967), la Ley de promoción de la industria de construcción naval (1967), la Ley de modernización de la industria textil (1967), la Ley de promoción de la industria electrónica (1969), la Ley de promoción de la industria petroquímica (1970) y la Ley de empresas productoras de metales no ferrosos (1971), cuyo objetivo fue ofrecer incentivos



financieros y fiscales a estas industrias (Koh, 2012:38). Con ello puede apreciarse la meticulosidad con la que se planeó el desarrollo de cada una de las industrias objetivo.

Durante este período no se dejó de lado la promoción de las exportaciones, en enero de 1969 se creó la primera zona libre para exportaciones de Corea, en Masan que comenzó a funcionar en 1971. El gobierno ofrecía exenciones arancelarias en éstas zonas y aunque la producción podía venderse en el mercado local debían, en su mayoría, ser exportadas. También se les ofrecían descuentos en el consumo de energía eléctrica. Cabe agregar que esto redundó en muy poco beneficio para la economía surcoreana: en las zonas de libre exportación aumentó la oferta de trabajo pero ofrecían bajos salarios, casi en su mayoría para mujeres jóvenes; en materia fiscal los beneficios no fueron para nada favorables ya que se invirtió mucho en infraestructura y se ofrecieron ilimitadas exenciones fiscales para las empresas que estaban establecidas ahí; en materia de transferencia de conocimientos tampoco se obtuvo más que la experiencia que adquirieron los trabajadores en las empresas extranjeras que fue fundamentalmente conocimientos organizacionales y casi nada en transferencia tecnológica (Romero y Berasaluce, 2018: 231).

Ya en 1972, alertado por un marcado declive en su respaldo con la población el presidente Park declaró un estado de guerra, disolviendo la Asamblea Nacional y prohibiendo todas las actividades políticas. Esto le permitió poner en funcionamiento el plan de industrialización para el impulso de la industria pesada y química, aunque siempre estuvo rodeando de un aura de represión y casi nula libertad para la población.

A pesar de ello, se promovió la auto organización del pueblo, este proceso se le llamó Saemaul Undong, en un primer momento se proveyó a todos los pueblos, que hasta ese momento eran 34 665, de 335 sacos de cemento para que realizaran proyectos de beneficio común, o cual impulsó la colaboración de la población rural. A los proyectos que mejor uso hicieron de la primera entrega se les proveyó en 1972 de 500 sacos de cemento y una tonelada de barras de acero, lo que fomentó la competencia entre los pueblos (Romero y Berasaluce, 2018: 234). Cumplía, por tanto, un doble objetivo, por un lado el pueblo asimilaba actitudes colaborativas en beneficio de ellos mismo y además también impulsaba

la competencia para mejorar la eficiencia económica. El éxito de esta política justificó su extensión a otros sectores de la sociedad y economía. Las políticas Saemaul Undong también repercutieron en descenso de la pobreza rural.

Al respecto de la última etapa del gobierno de Park, la literatura le conoce como el *gran impulso industrializador*. Puede fijarse la fecha de su inicio en 1973, cuando en una conferencia de prensa se anunció el Plan de Industrialización Pesada y Química, mediante el cual se buscaba alcanzar 10 000 millones de dólares en ingresos en exportaciones para comienzos de la década del 80 y a la industria pesada y química le correspondería aportar más de la mitad (Romero y Berasaluce, 2018: 235).

Aun con el fracaso que anteriormente había sufrido el proyecto de desarrollar la industria de automoción, en septiembre de 1973 Park promulgó una Directiva para la Promoción de la Industria Automotriz. Asia Motors en colaboración con General Motors tuvieron la encomienda de desarrollar los motores, cumpliendo siempre con las exigencias del gobierno en cuanto a incrementos de valor de producción nacional. Sin embargo, fue Hyundai quien en final de cuentas fue la empresa predilecta del gobierno surcoreano creando el primer automóvil surcoreano: Hyundai Poni. Cubriendo esta empresa el 51% de del mercado surcoreano en 1979, aunque por su baja calidad aun no estaba en condiciones para acceder a mercados extranjeros (Romero y Berasaluce, 2018: 238).

De la misma manera la división de Industrias Pesadas Hyundai, fundada en 1972, sería la productora de toda serie de maquinaria pesada desde excavadoras, turbinas, plantas eléctricas, hasta construcción naviera, hoy referente mundial. El régimen de Park tuvo fin el 26 de octubre de 1979.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Puede interpretarse como un suceso bastante irónico el hecho de que en los últimos años de gobierno, la agencia creada en un inicio para combatir a la amenaza comunista y sofocar cualquier intento de insurrección, tuviera cada vez más acceso al control político. Y que haya sido el director de la ACIC, Kim Jae-kyu, quien asesinó al general Park. Tal como antes le había sucedido a un líder comunista: Joseph Stalin con su jefe de inteligencia, Lavrenti Beria.

b. El régimen de Chun Doo-hwan (1980- 1992).

Una vez finalizado el régimen de Park, se inició una serie de políticas liberalizadoras. Esto fue algo positivo, dado que afectaron a los sectores que anteriormente habían sido beneficiados con políticas de incentivo continuo y con ello eliminaron algunos vicios que se empezaban a tener en dichos sectores.

Chun Doon-hwan asciende al poder gracias a un golpe de Estado con el que le arrebató la presidencia a Choi Kyu-hah, sucesor de Park. Uno de los problemas que tuvo que combatir fue el gran poder económico que detentaban las *chaebol*, poder económico que también representaba poder político. Los grandes grupos industriales disfrutaron de mejores condiciones para enfrentarse a los retos de la liberalización, ya que por su posición tenían mejor acceso a subvenciones, créditos oficiales y a mercados internacionales.

La primera medida que destaca es la aprobación de la Ley de Regulación de Monopolios y Comercio Justo, en 1980; la segunda es la reforma fiscal de 1982, con la que se redujeron los incentivos fiscales a las industrias estratégicas y se aumentaron los que correspondían a la investigación y desarrollo, así como los que iban encaminados a las pequeñas y medianas empresas; en 1988, una segunda reforma fiscal redujo los incentivos a las exportaciones (Romero y Berasaluce, 2018: 274).

En el terreno de la liberalización financiera también se tomaron algunas medidas: en 1982, al mismo tiempo que se eliminaban los tipos de interés preferenciales, se permitió, a partir de ese año, que bancos extranjeros realizaran inversiones en Corea. También se eliminaron otros controles del tipo de interés, como el límite superior de los tipos de interés en los préstamos interbancarios (1984), liberalización en las tasas de bonos convertibles (1985), en certificados de depósito (1986), así como el permiso de las empresas coreanas para obtener capital en mercados extranjeros mediante la emisión de bonos convertibles (Romero y Berasaluce, 2018: 274).

Es menester agregar que la rápida liberalización financiera trajo de la mano un alto endeudamiento de las empresas coreanas y de los bancos coreanos, lo cual aumentó la exposición al riesgo de la economía coreana.

Aunque existía una lista de sectores en los que estaba prohibida la IED, también se dieron algunos pasos hacia la liberalización de la IED con la creación del Fondo Corea, que no era más que un fondo de inversión para extranjeros que quisieran invertir en acciones coreanas y que cotizaba en la Bolsa de Valores de Nueva York. Todos aquellos sectores donde no estuviera prohibida la IED – o los que tenían restricciones siempre que las cumplieran– podían recibir inversiones sin previa autorización gubernamental.

Las tensiones que existían entre el grupo que demandaba una mayor liberalización y el que pedía la continuidad de la política industrial tal como se conocía permitió la suave transición que tuvo Corea en su liberalización.

El Programa Integral de Estabilización Económica (PIEE) que implementó Corea en 1979, tuvo como principio la contención del gasto gubernamental, sin reducir las políticas de apoyo a las exportaciones, a pesar de las duras exigencias que así se hiciera. Se contuvo el crecimiento de la masa monetaria, lo que permitió un mayor control sobre la inflación. Y se disminuyó la deuda externa.

En materia de política industrial, durante el período de Chun se observaron algunas consecuencias negativas de la campaña de industrialización pesada y química: los sectores impulsados se hallaban sobrecapitalizados. Como medida para corregir el problema se planteó la primera ronda de organización de inversiones en la industria eléctrica, la de la automoción y la de maquina para la construcción; para 1980 el gobierno seguía coordinando as inversiones para frenar problemas de sobrecapitalización (Romero y Berasaluce, 2018: 276).

Una de las herramientas de las que se sirvió Chun para “racionalizar” el tejido industrial coreano fue la Ley de Regulación de Exención y Reducción de Impuestos, quedando condicionados los incentivos fiscales de acuerdo al Plan de Racionalización Industrial, que se echó a andar en 1986.

Uno de los sucesos inauditos fue la definición de Daewoo y Hyundai, el Estado coreano buscando evitar el exceso de producción propuso que el sector eléctrico y automotriz se repartiera entre Daewoo y Hyundai. Cediendo ante la presión de la JPE, Hyundai eleigió el sector automotriz, comprando todas las participaciones que Daewoo tenía en el sector,

mientras que Daewoo adquirió el sector de producción eléctrica de Hyundai (Romero y Berasaluce, 2018: 279).

En el terreno de la investigación y desarrollo tecnológico poco se había realizado, no obstante en 1986 el gobierno anunció que impulsaría principalmente las exportaciones, la investigación y desarrollo (I + D), y a las empresas de menor tamaño. El desarrollo tecnológico había sido escaso hasta ese año, ya que la industrialización se basó en imitaciones e ingeniería inversa (Romero y Berasaluce, 2018: 279).

En esa fase, se hizo evidente que era necesario un nuevo modelo de industrialización ya que el de copia y de grandes economías de escala comenzaba a agotarse; era necesario convertir a las empresas en verdaderos innovadores, en precursores tecnológicos.<sup>35</sup>

Se comenzó a considerar a las actividades de I+D para la asignación de créditos preferenciales y ya para 1987 mediante estos instrumentos se realizaba el 94.3% de la financiación gubernamental de actividades de este rubro.

Para fomentar en las empresas el espíritu innovador, se establecieron incentivos fiscales, el Fondo de Reservas para el Desarrollo Tecnológico fue uno de ellos, con él las empresas podían apartar hasta el 3% de su facturación para gasto en I+D, mientras que para las empresas tecnológicas podía ser de hasta 4% (Romero y Berasaluce, 2018: 280).

Como consumación de todo un programa articulado de industrialización se dio el inicio del último paso, la incursión en alta tecnología: en 1982 el gobierno coreano anunció su plan para desarrollar semiconductores. Ya con los instrumentos necesarios para hacerlo, aplicaron ventajas fiscales, tasas de interés preferenciales y subsidios para la I+D. Con ello se especializaron en memorias DRAM, que contando con la producción estandarizada en altos volúmenes, una ventaja comparativa de las *chaebol*, llevó a Corea a convertirse de un recién llegado a la industria a ser la primera compañía en desarrollar una DRAM de 64 MB (Romero y Berasaluce, 2018: 282).

---

<sup>35</sup> Los problemas con el modelo actual comenzaban a acumularse, un ejemplo nos da Romero: “tal es el caso de la Compañía Eléctrica de Corea, que sufrió economías de escala negativas por su gran número de plantas. Las limitaciones de mejora de la productividad por la vía tradicional agravaron las consecuencias negativas de los límites comerciales impuestos al monopolio público

c. Del régimen de Kim Young-sam hasta la actualidad (1993-2019).

Fue hasta 1992, cuando Kim Young-sam con el Partido Liberal Democrático, ganó las elecciones presidenciales con 41.96% de los votos, convirtiéndose así en el primer presidente civil de Corea y dando nacimiento a una nueva época (Romero & Berasaluce, 2018: 288).

Hubo diferencias en cuanto a la dirección económica del país, el bando del Ministerio de Comercio e Industria se mostraba cauto a la liberalización, mientras que el Ministerio de Finanzas, que estaba plagado de burócratas liberales, promovía una liberalización radical. Una de las causas de este incrustamiento liberal en el Ministerio de Finanzas tiene su explicación en el hecho de que quienes se especializaron en el tema financiero, tuvieron que hacerlo en el extranjero, donde se formaron con una visión liberal, tal como sucedió en muchos países latinoamericanos (Romero y Berasaluce, 2018: 289).

La propaganda liberal le ha atribuido la crisis de 1997 al “capitalismo de compadres”, sin embargo es necesario que veamos en qué contexto se dio, ya que es de los acontecimientos más relevantes de las últimas décadas.

En un primer momento se creó un superministerio, producto de la fusión de la JPE y el Ministerio de Finanzas, tomando el nombre de Ministerio de Finanzas y Economía (MFE) en 1994. La política de Kim tuvo como objetivos primordiales la liberalización financiera, disminuir la intervención estatal, fomentar el crecimiento económico y una fiscalidad más distributiva. En síntesis, se buscaba eliminar el beneficio selectivo hacia los sectores industriales y en su lugar, volverlo de manera “horizontal”, al menos eso fue en el discurso (Romero y Berasaluce, 2018: 290).

De igual manera destaca la extensión de coberturas en la realización de inversiones de 80 a 90% para las grandes empresas y hasta de 100% para las pequeñas, además de que ello estuvo acompañado de una reducción en los requerimientos que debían cubrir las empresas para realizar la inversión, lo cual significó un gran beneficio puesto que si invertían y fracasaban el capital perdido no era de la empresa, mientras que si la inversión resultaba lucrativa, las ganancias sí eran para la empresa.

Se puede reconocer que, en el régimen de Kim, se eliminó la discriminación existente en regímenes anteriores hacia las Pequeñas y Medianas Empresas (pymes). Prueba de ello es que las pymes comenzaron a tener acceso a los incentivos a la exportación (Romero y Berasaluce, 2018: 290).

El último Plan Quinquenal que tuvo Corea se aprobó en julio de 1993, en él se plasmó la intención de liberalizar las tasas de interés, el mercado de capitales y de divisas, y por último la entrada a la OCDE (Romero y Berasaluce, 2018).

Se comenzó por liberalizar los tipos de interés, se permitió a los bancos la venta de bonos públicos, mientras que las compañías de seguros pudieron realizar operaciones con divisas. Todo ello trajo un aumento en la deuda externa, que pasó de 44.000 millones de dólares en 1993 a 120.000 millones en 1997, para ese momento representaba el 25% del PNB (Romero y Berasaluce, 2018: 295).

En la deuda externa, destaca el aumento acelerado de contratos de deuda a corto plazo, ya que era en la que no se tenía regulación, mientras que en los contratos de deuda de largo plazo requerían la autorización directa del MFE: el 58.3% de la deuda externa, era deuda de corto plazo. Esto la hizo vulnerable una vez iniciada la crisis asiática (Romero y Berasaluce, 2018: 296).

De la misma manera es necesario resaltar que la economía coreana tuvo complicaciones causadas por la variación de los precios de las exportaciones coreanas. El caso más alarmante lo tenemos en el precio de los chips DRAM de 64 MB, que bajó casi un 90% , las exportaciones de éstos componentes llegaron a suponer el 17.7% de las exportaciones en 1995. Con esta caída en su precio sobrevino un déficit comercial de 23.000 millones de pesos (Romero y Berasaluce, 2018: 296). A ello se le sumó la bancarrota de dos importantes chaebol: en enero de 1997 el grupo Hanbo y en julio de ese mismo año, Grupo Kia anunciaba su proceso de quiebra.

Como era de esperarse, una vez dentro Corea de la crisis asiática, el FMI ofreció ayuda, la cual vino acompañada de una serie de exigencias. Se otorgó un préstamo de 57.000 millones de dólares, los requisitos fueron los siguientes: en política monetaria la elevación de los tipos de interés para atraer fondos al país; en cuanto a materia financiera se exigió

otorgara mayor independencia al Banco de Corea, quien a su vez debía centrarse en una supervisión más estricta del sistema financiero; en materia fiscal, un aumento generalizado de impuestos y una reducción de las deducciones; en cuanto lo comercial, pidió la eliminación de los subsidios a la exportación y la desaparición del sistema de licencias (Romero y Berasaluce, 2018: 297-298).

Como efectos posteriores, la economía coreana subió los niveles permitidos de propiedad extranjera en diferentes sectores, del mismo modo que eliminó las restricciones de operación de empresas extranjeras en los mercados financieros coreanos y se aumentó la apertura a la IED.

Dentro de los eventos más significativos que sacudió los chaebols se encuentra la reforma presentada en 1998, la cual constó de cinco puntos: a) mejora de la transparencia en la gestión, b) la eliminación de las garantías intragrupo, c) la mejora del control de la estructura del capital de las empresas, d) el impulso para que los chaebol se enfocaran en sus competencias principales, e) la mejora de control de los accionistas sobre la administración, a las que se añadieron un año después la prohibición de que el capital industrial tuviera control sobre el sector financiero, la eliminación de inversiones circulares entre las afiliadas de los grupos industriales y la disminución del control familiar de dichos grupos, a favor de un accionario más diversificado (Romero y Berasaluce, 2018: 298).

Como consecuencia de las medidas se hizo una clasificación de los chaebol, las normales, que pudieron seguir funcionando como antes; las viables, a las que se les permitió su reestructuración sin intervención alguna; y las no viables que fueron liquidadas a la brevedad. También hubo fusiones e intercambios, de entre las que destacan la venta de Motores Samsung a Renault, la venta de Motores Daewoo a GM, la adquisición de la refinación petrolera de Energía Hanwha por parte de Hyundai Oilbank. Hyundai tuvo que ceder sus activos de industrias pesadas a Industrias de Corea; al igual que Daewoo y Hanjin cedió su rama ferrocarrilera a Compañía de Vehículos Ferroviarios; y sus divisiones aeroespaciales, junto con Samsung y Daewoo a Industrias Aeroespaciales de Corea (Romero y Berasaluce, 2018: 299)



La participación accionaria extranjera pasó de estar en 5.100 empresas en 1998 a 11.000 empresas en 2001. Y en algunas empresas asumió posiciones mayoritarias, como en el caso de Electrónicos Samsung y Posco (Romero y Berasaluce, 2018: 300).

En 2002 llegó a la presidencia de Corea Roh Moo-hyun, quien obtuvo una ajustada e inesperada victoria al frente del Partido Democrático del Milenio, representaba a la población más joven y educada, afín a la idea de oponerse a la influencia de Estados Unidos y de los demeritos de su ejército, y de ponerle un alto a las exigencias de las chaebol.

Aunque la capacidad del gobierno de intervenir en la economía se había reducido considerablemente como producto de las reformas liberalizadoras, en 2003, Roh hizo manifiesta su intención de impulsar los sectores que permitieran un alto crecimiento en función de un alto potencial de crecimiento tecnológico, como la biotecnología, la protección al medio ambiente, las tecnologías de la información y la comunicación, o mejor dicho, de todas las tecnologías digitales (Romero y Berasaluce, 2018: 306).

Desde el último año de Kim se comenzó la creación de zonas económicas libres coreanas, como medio para atraer inversión extranjera y promover el crecimiento regional y equilibrado, los beneficios en dichas zonas son: exenciones arancelarias hasta por 5 años, exenciones al impuesto sobre adquisiciones por hasta 15 años, reducciones impositivas de hasta 15 años sobre impuestos locales, y exenciones o reducciones en el impuesto al ingreso de acuerdo al tamaño de la inversión que realicen (Romero y Berasaluce, 2018: 308).

Las zonas que se han creado hasta la fecha son ocho: la de logística de aviación y biotecnología se localiza en Incheon; la de logística compleja, nuevas ciudades e infraestructura de ocio se localiza en Busan-Jinhae; la de manufacturas y sector turística localizada en Gwaengyang; la de autopartes, semiconductores, aceros y petroquímicos en el mar amarillo; la de componentes de transporte, equipo médico en Daegu-gyeongbuk; la del sector automotriz, naviera, maquinaria y energía renovable en Saemangeum-gunsan; la de materiales y componentes de alta tecnología, investigación y turismo en Costa Oeste; la de autopartes, aerolíneas y biotecnología en Chungbuk; las zonas económicas libres no solo ofrecen ventajas de tipo fiscal, sino que además están provistas de infraestructura para el

desarrollo de actividades productivas y para el disfrute de su población (Romero y Berasaluce, 2018: 308).

Una de las desventajas que tenía el gasto de I+D en Corea fue la dispersión en muchos sectores, algo que no permitía crear economías de escala en sectores prioritarios como sucede en Japón o Estados Unidos, por ello, para corregir ese error, el gobierno coreano en agosto de 2003 seleccionó 10 industrias estratégicas a fin de promover el crecimiento futuro de la economía coreana: productos biomédicos, dispositivos informáticos, desarrollo de nuevos semiconductores, desarrollo de nuevas baterías, automóviles del futuro, robótica inteligente, televisión digital, comunicaciones móviles de la próxima generación, domótica, soluciones de software y contenido digital (Romero y Berasaluce, 2018: 309).

A pesar de lo que se ha dicho acerca de la liberalización financiera y comercial, y la reducción del aparato estatal, no se puede hablar de un debilitamiento del Estado coreano. La carga fiscal como porcentaje del PIB ha aumentado en Corea desde niveles inferiores, de 15% a comienzos de la década de 1970, a niveles superiores al 20% durante los últimos años, este crecimiento relativo del Estado en un contexto de un PIB con crecimiento sostenido implica por obvias razones un fortalecimiento del Estado (Romero y Berasaluce, 2018: 310).

#### d. Política industrial surcoreana

Aspectos que destacan de la política industrial surcoreana:

En primer lugar, la creación de un órgano institucional encargado de dirigirla, La Junta de Planificación Económica (JPE), que desde un principio se fijó de planes quinquenales. Tres planes quinquenales que establecían una minuciosa coordinación entre los organismos gubernamentales. Quien asumió el liderazgo de la JPE fue Kim Yu-taek, resalta el hecho que a su dirección se le atribuyeron poderes presupuestarios, así como capacidades de movilización crediticia. Era realizable, debido a que el gobierno había nacionalizado la banca. Además de que los planes quinquenales implicaron un proceso de minuciosa coordinación entre los sectores de la economía y los organismos gubernamentales.

El Primer Quinquenal se implementó de manera muy apresurada. Pero fue a partir del

Segundo Plan Quinquenal cuando se discutió el proyecto con todas las partes que participarían y se tuvo información, requisitos y alcances más definidos.

El diseño de los planes quinquenales tuvo dos pilares para fundamentar las decisiones: el primero fue un modelo macroeconómico con el objetivo de realizar previsiones de la inflación, la demanda agregada y las necesidades de divisas, el segundo fue un modelo cuantitativo de insumo-producto dinámico. Como es de suponer, el segundo modelo era de vital importancia, ya que se requería calcular las interacciones de todos los sectores y así, calcular en qué sectores se debía hacer inversión para maximizar el efecto sobre la economía coreana (Romero y Berasaluce, 2018: 242).

Destaca el plan de industria pesada y química que tenía como industrias prioritarias: maquinaria industrial, maquinaria de transporte y naviera, hierro y acero, química, y electrónica. Claro está que en el desarrollo de estas industrias se cuidó de forma escrupulosa los eslabones productivos con las plantas químicas, energéticas, navieras y automotrices que ya existían (Romero y Berasaluce, 2018: 243).

El Tercer Plan Quinquenal volvió a incidir en impulsar las industrias que requerían una alta inversión con la finalidad de aprovechar las economías de escala. Los altos niveles de producción se complementaban perfectamente con la política de fomento a las exportaciones, lo que implicó que las políticas de promoción de exportaciones tuvieron cabida bajo el nuevo modelo industrial.

El 2 de febrero de 1973 se creó el Comité para la Promoción de la industria Química y Pesada, que fue dirigido por el presidente Park, integrado por los ministros de la JPE, el Ministerio de Comercio e Industria, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Construcción y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (Romero y Berasaluce, 2018: 244). Esto hace patente el esfuerzo de coordinación que existía entre todas las áreas que habían de estar implicadas para tan ambiciosos proyectos.

Se inició entonces la puesta en marcha del plan que consolidaría a Corea, no como una nación cuyas exportaciones principales son mineral de tungsteno, pescado y pelucas hechas con cabellos humanos, sino una economía pujante hacia el desarrollo, que sería un par de décadas más tarde: un centro neurálgico de alta tecnología, exportando modernos teléfonos móviles y televisores de pantalla plana codiciados en todo el mundo.

El banderazo de salida fue la ley de Promoción para el Desarrollo de Parques industriales, que como comienzo tuvo la construcción del complejo industrial de maquinaria pesada de Changwon, ubicado en las cercanías del puerto de Masan; de la misma manera, un parque de petroquímicos en Yosu-Yochon, posteriormente; uno de fabricación de acero en Pohang<sup>36</sup>; astilleros en Okpo; y, por último, uno de electrónicos en Kumi (Romero y Berasaluce, 2018: 245). El Estado fue, sin lugar a dudas, el progenitor de un grupo de clústeres.

Como un mecanismo para evitar depender de los recursos financieros externos, el presidente Park promovió el ahorro doméstico. Un sistema financiero controlado por el gobierno fue el cimiento del crecimiento económico. Prueba del creciente control del gobierno sobre el sistema financiero es la creación de dos bancos en 1960, con el objetivo de facilitar el crédito a las pequeñas y medianas empresas (pymes), llamado uno Banco Nacional para Industrias Pequeñas y Medianas, y el otro Banco Nacional de Ciudadanos. Y si esto no fue suficiente, el gobierno aprobó una regla por la cual los bancos privados debían reservar 30% de sus préstamos a los pequeños negocios (Romero y Berasaluce, 2018: 246).

Otro rasgo característico del control del mercado financiero la herramienta con la que se controlaba el mercado de divisas: la Ley de Control del Tipo de cambio, promulgada en 1961, la cual prohibía cualquier operación con divisas extranjeras o con el exterior a menos que estuvieran permitidas por el Ministerio de Finanzas.

Con una industria aun no orientada a la exportación, Corea mantuvo el won sobrevaluado para proteger su mercado interno y maximizar el efecto de la ayuda económica recibida. Fue hasta el 1964 cuando, presionado por Estados Unidos, devaluó su moneda de 130 unidades por dólar hasta 256.5 unidades (Romero y Berasaluce, 2018: 248).

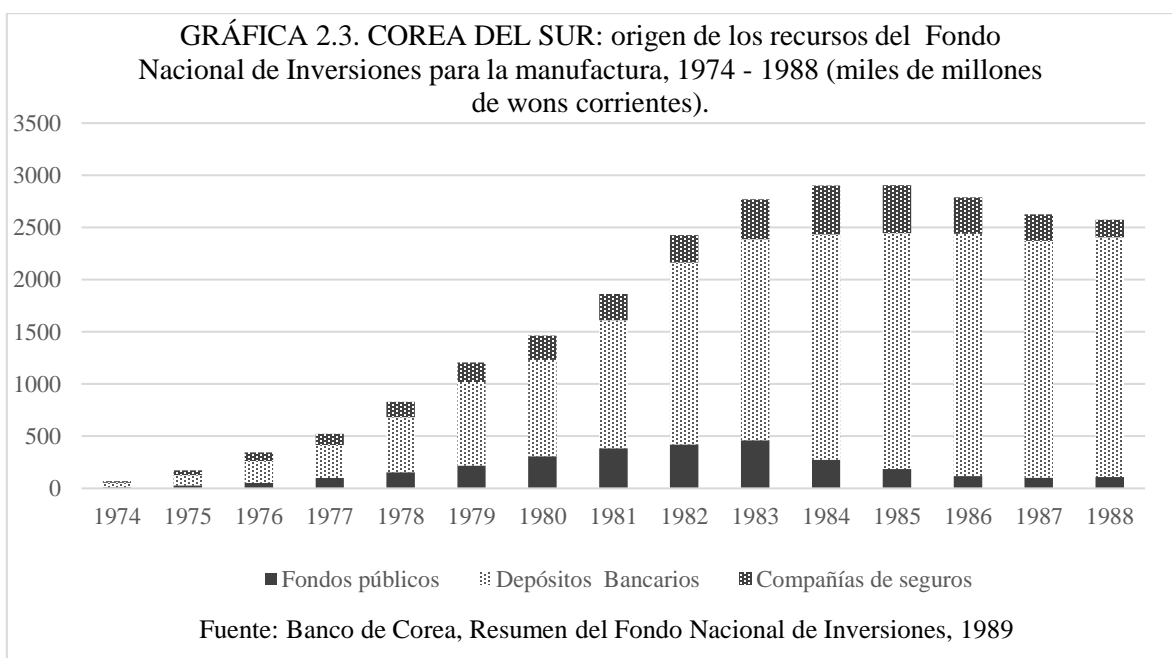
---

<sup>36</sup> Hoy en día POSCO, según la Asociación Mundial del Acero, es la 4 empresa productora de acero en el mundo.

Con la finalidad de promover en la población el ahorro doméstico –ya que el sistema financiero requería de una mayor bancarización de la economía– las tasas de interés nominal sobre los depósitos pasaron de 15% a 30%, sin duda esta reforma atraería el ahorro, llegando a un aumento en el nivel del ahorro cercano al 100% en solo 4 años.

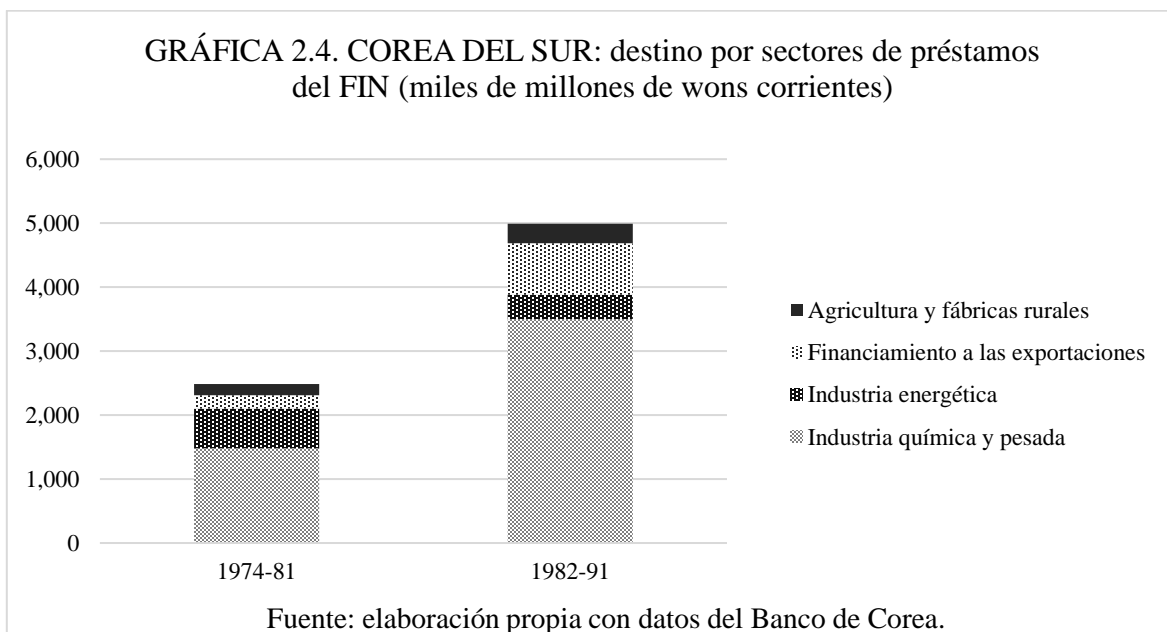
Aun cuando la necesidad de inversión para el desarrollo de los grandes complejos industriales que se tenían en puerta, aumentaron los problemas financieros, siempre se prefirió la deuda que las participaciones accionarias de inversionistas extranjeros. Es decir, todo estaba antes de ceder propiedad, con la finalidad de que el tejido productivo tuviera un carácter nacional.

Estas barreras a la IED, y la preferencia por la inversión nacional obligaron al gobierno a crear instrumentos para movilizar fondos. En diciembre de 1973 se creó lo que constituiría uno de los instrumentos más importantes para financiar la industria química y pesada: el Fondo de Inversión Nacional (FIN). Con el uso de este instrumento se movilizaban fondos para impulsar los proyectos seleccionados. Rápidamente los recursos del FIN crecieron durante toda la década de 1970, alcanzando un máximo en 1985, disponiendo para ese año de 2.9 billones de won.



Con este instrumento que en su mayoría estaba constituido con dinero depósitos bancarios, se pudieron canalizar recursos hacia las industrias petroquímica, acerera y la eléctrica. En el

período 1974-1981, la distribución de los fondos fue equilibrada, dándole mucha menos importancia a las exportaciones que a las industrias pesadas, químicas y de maquinaria y equipo; mientras que en el período de 1982-1991 la financiación a las exportaciones aumentó su importancia.



En cuanto a la política comercial, a partir de 1961 podemos observar que el gobierno coreano comenzaba a poner cartas en el asunto: primero introduciendo una reducción al impuesto sobre los beneficios de las exportaciones del 50%, posteriormente aprobando un sistema de créditos a corto plazo.

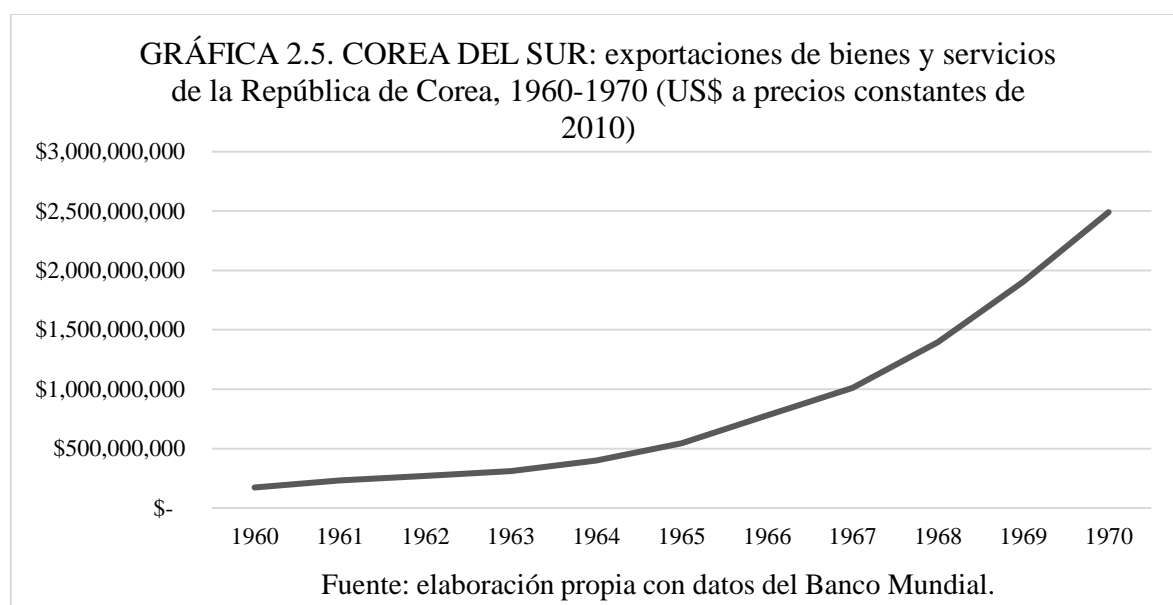
Los créditos no podrían considerarse como incentivos dado que, para obtenerlos, las empresas debían contar con garantía suficiente. Pero lo que realmente hacía de esto un instrumento activo que fomentaba las exportaciones era que estaban subsidiados: los créditos generales tenían un tipo de interés de 18.2%, entre 1961 y 1965, mientras que el de los créditos de fomento a la exportación tenían 9.3%; de 1966 a 1972 en los préstamos generales reinaba un tipo interés medio de 23.2%, y en el del crédito a la exportación de 6.1% (Romero y Berasaluce, 2018: 256).

A causa de la devolución de los préstamos comerciales para el financiamiento de los proyectos incluidos en el Primer Plan Quinquenal, en 1962 se agotaron las reservas de

divisas, lo cual trajo consigo una intensificación del fomento a las exportaciones. En ese año se creó la Corporación para la Promoción del Comercio de Corea (Kotra por sus siglas en inglés).

Entre las funciones del Kotra destaca la asistencia a los exportadores coreanos para encontrar mercado para sus productos, el asesoramiento sobre la regulación local y la facilitación informativa entre las partes. De igual manera destaca el hecho que el Kotra realice investigaciones de mercado para ofrecer a los exportadores coreanos la información necesaria para que conozcan de la situación de los países receptores de las exportaciones.<sup>37</sup>

El efecto de estos incentivos en las exportaciones de Corea podemos observarlos en el siguiente gráfico:



De todas maneras, durante el Segundo Plan Quinquenal continuaba la política proteccionista: de forma meticulosa se señalaron las industrias de debían protegerse, restringiendo 42.9% de las categorías de importación (Romero y Berasaluce, 2018: 259).

Algunos autores destacan el cambio sectorial de Corea como algo insólito, es cierto que Corea en un principio se especializó en la exportación de bienes intensivos en mano de

<sup>37</sup> Una prueba de que el Kotra fue un instrumento eficiente del Ministerio de Comercio e Industria es que se ha mantenido hasta la fecha y mantiene 126 oficinas en 87 países, sin contar sus oficinas en Corea (Romero & Berasaluce, 2018: 257).

obra, pero no se conformó con la idea de poder mantenerse a futuro especializándose en mano de obra no calificada y transformó completamente el tejido industrial para asignarle el papel protagónico del crecimiento económico a otros sectores.

## 2.3 REFLEXIONES FINALES

El caso mexicano debería ser ejemplo para dejar de manifiesto los resultados que debería esperar cualquier país al adoptar todos los consejos del Consenso de Washington. Se puede observar que existieron dificultades económicas durante la implementación de la ISI en los últimos años de ésta, pero nunca se comprobó que tuvieran su origen en la política industrial por completo, sino que requerían una profundización de algunos elementos de la misma o, en su defecto, su modificación. Sin embargo, por presiones internas y externas, se optó por abandonarla y aplicar *cum grano salis* las recomendaciones del BM y el FMI.

Llama la atención que la intervención del Estado fue intermitente en la mayoría del período que se analizó, a pesar de que el partido que gobernó la mayor parte del período fue el mismo, no existía coordinación entre cada uno de los presidentes, esto explica que no haya existido un proyecto a largo plazo que fuera seguido por todos.

Otro elemento que vale la pena destacar es la falta de exigencia del gobierno hacia las empresas que eran beneficiadas con incentivos, dando apertura indiscriminada a quien deseara tomar de las arcas del Estado recursos para fortalecer su empresa o bien, beneficiarse del proteccionismo y así obtener considerables ganancias sin hacer ningún esfuerzo por prepararse para competir en el mercado mundial sin ellas, en síntesis, se creó una clase empresarial perezosa.

Es menester decir que una vez que se apreciaba el agotamiento de los ejes básicos del modelo de sustitución de importaciones no se hayan incluido políticas orientadas a la exportación, pues una vez que se satisfizo el mercado interno con productos nacionales, el siguiente paso de la política industrial debía ser la conquista del mercado mundial en los sectores que se habían impulsado. Un esfuerzo importante que realizó el gobierno fue la creación de del Conacyt, como el pilar más importante para apuntalar la I+D en el país, sin embargo, es criticable que haya sido una decisión tan timorata por parte del gobierno pues el gasto en el rubro nunca tuvo un papel protagónico.



En la historia económica de este país podemos apreciar lo maligno que fue el aumento del precio del petróleo, acompañado de un aumento de las reservas petrolíferas verificadas, ya que ante la bonanza que otorgaba la exportación de éste, comenzó a pasar a un lejano segundo plano la modificación, o mejor dicho, el rescate de la política industrial.

El auge de las exportaciones petroleras trajo consigo una apreciación del peso, entre otras cosas, y lo único que provocó fue la agudización de las dificultades para exportar algún producto nacional que no fuera petróleo, y con ello, lo que era orgullo nacional comenzó a quedar en el olvido: el hecho de que hubiera mercancías que competían en el mundo con el distintivo oficial “Hecho en México”.

En cuanto al caso coreano, podemos apreciar cómo a pesar de emerger de la guerra civil y la casi destrucción de la industria nacional. Pudieron construir un sistema productivo nacional vigoroso, algo que les llevó casi medio siglo. Para apreciar el salto que dio la economía coreana es necesario aludir al ejemplo usado por Ha-Joon Chang, es como si Haití se convirtiera en Suiza en 50 años.<sup>38</sup>

Destaca que su política industrial tiene características parecidas a las mexicanas, protección arancelaria, exenciones fiscales, crédito barato, incentivos a la exportación, alta inversión en infraestructura, etcétera. Sin embargo lo que destaca en un primer momento es que las ventajas de las que gozaban sus empresas estaba condicionado al rendimiento de las mismas; de la igual forma destaca el hecho de haber modificado el modelo de industrialización por sustitución de importaciones a un modelo orientado a la exportación, por un lado para justificar las economías de escala que impulsarían, pero por otro lado, obligados por la necesidad de obtener divisas, ya que al no tener abundantes recursos naturales qué exportar, vieron con urgencia el desarrollo de las industrias orientadas a la exportación (caso contrario al mexicano).

---

<sup>38</sup> La esperanza de vida al nacer en Corea en 1960 era de 53 años. En 2003, era de 77 años. En ese mismo año, la esperanza de vida era de 51,6 años en Haití y de 80,5 en Suiza. La mortalidad infantil en Corea era de 78 por 1.000 nacimientos vivos en 1960 y de 5 por 1.000 en 2003. En ese mismo año, la mortalidad infantil era de 76 en Haití y de 4 en Suiza. Todas las cifras de 2003 son del PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En cuanto al gasto en desarrollo del sector de alta tecnología de manera oportuna es una enseñanza que debe ser aprendida por todos los países de la periferia, pues el gobierno coreano aumentó la inversión en educación para capacitar la mano de obra en general, aumentó el gasto en investigación y desarrollo tecnológico en coordinación con la iniciativa privada.

Y una vez que se presentó ante la economía coreana el agotamiento de las industrias en las que se habían especializado, es decir, una vez que la tecnología que ellos habían logrado enraizar en su país había llegado a su madurez, supieron orientar sus esfuerzos hacia el sector de alta tecnología, creando verdaderos colosos en este terreno; chaebols como Samsung, Daewoo, Hyundai y LG son muestras de la capacidad para adaptarse de la política industrial coreana, ante los cambios en el mundo.

Pero lo que representa una lección para todos los países que, al igual que Corea, tuvieron que enfrentar un proceso de liberalización a marchas forzadas es que, aunque tuvieron que eliminar atribuciones que tenía el gobierno, no lo debilitaron ni tampoco soltaron los hilos estratégicos para poder definir el rumbo de la política industrial. Ejemplo de ello es que, aun cuando el gasto para la I+D era insuficiente, modificaron la distribución para enfocar las fuerzas en solo 10 sectores, sectores de alta tecnología; que cuando se presentó ante ellos la llegada desbordante de inversión extranjera, supieron encadenarla a su país con Zonas Económicas libres, que desarrollaron los sectores que a ellos les interesaba, y mediante diversos mecanismos supieron orientar los beneficios hacia su población.

### **CAPITULO 3. RESULTADOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL DE COREA DEL SUR Y MÉXICO**

Este capítulo tiene como objetivo contrastar los resultados de las políticas de ambos países. En cada uno de ellos se muestra correlación con el mejoramiento en el Producto Interno Bruto, aunque no se aborda el tema de la causalidad, pues en algunos casos son consecuencia y también causa.

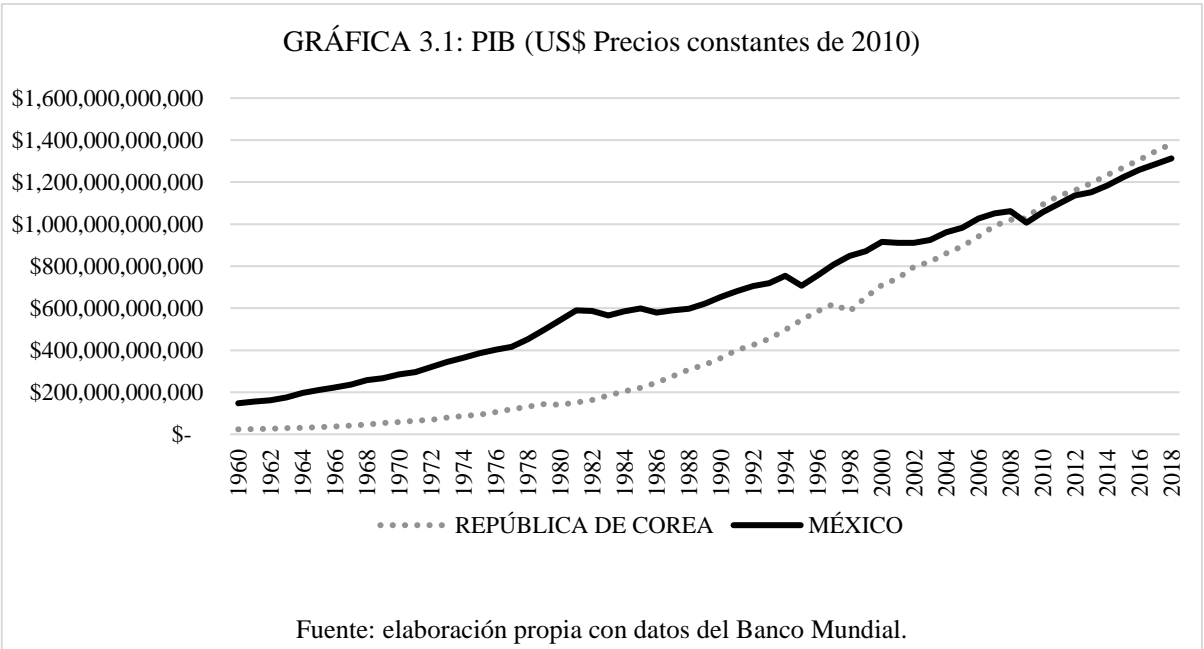
Los indicadores generales muestran la superioridad de México frente a Corea al principio del período, y cómo los de Corea superan a los de México después de la década de los 80. Tomamos estos comportamientos como una de las pruebas de la efectividad de la política industrial de cada país. Posteriormente se contrastan los resultados de las exportaciones, su composición para analizar la proporción de los productos manufacturados y las exportaciones de alta tecnología como el rubro que es uno de los principales para medir el éxito de la política industrial.

El análisis de la inversión y el crédito son determinantes en la evaluación que se hace de la política industrial, pues son puntales que, como se ha dicho anteriormente, sirven de fusta para acelerar y garantizar el éxito de la misma.

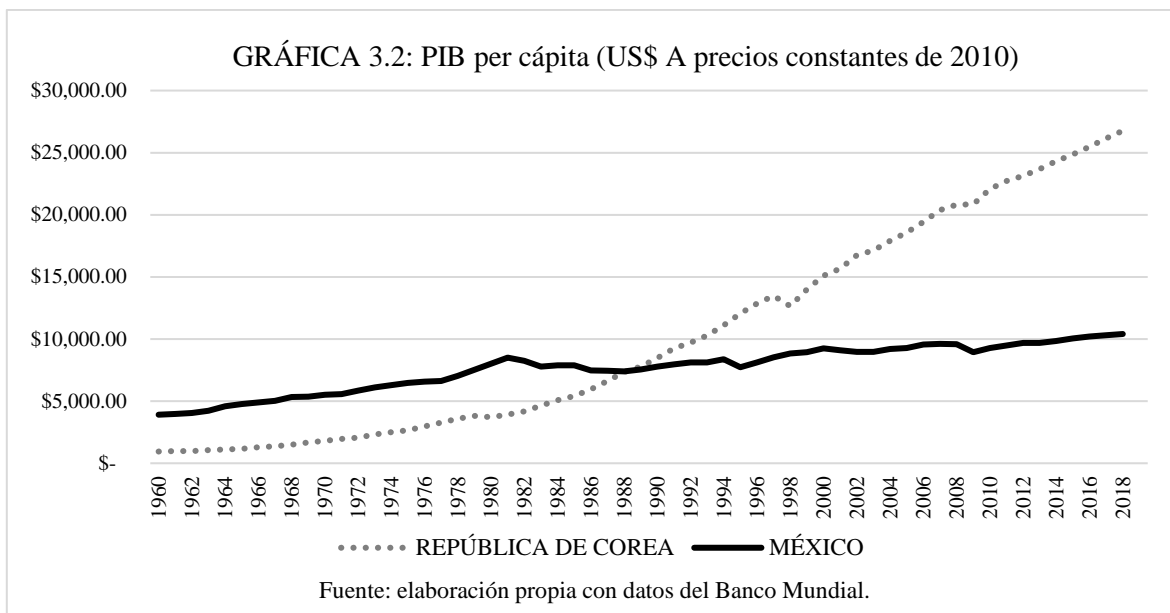
Las gráficas para analizar la educación, la investigación y desarrollo tecnológico son piezas fundamentales para realizar una conclusión objetiva acerca de la política industrial llevada a cabo por cada país, pues aunque fungen un papel de causalidad, son también consecuencia de la política industrial que las promueve.

#### **3.1 COMPARACIÓN DE INDICADORES GENERALES**

El PIB de México en 1960 era de 147, 593 mdd, superando más de 6 veces el de Corea con 23, 618 mdd. Corea solo supera a México en este rubro hasta 2009. Sin embargo, la población de México para el año de inicio del período era de 37 millones de habitantes y la de Corea de 25, pero para el año 2018 la población de México sobrepasa los 126 millones y la de Corea apenas es de 50 millones.



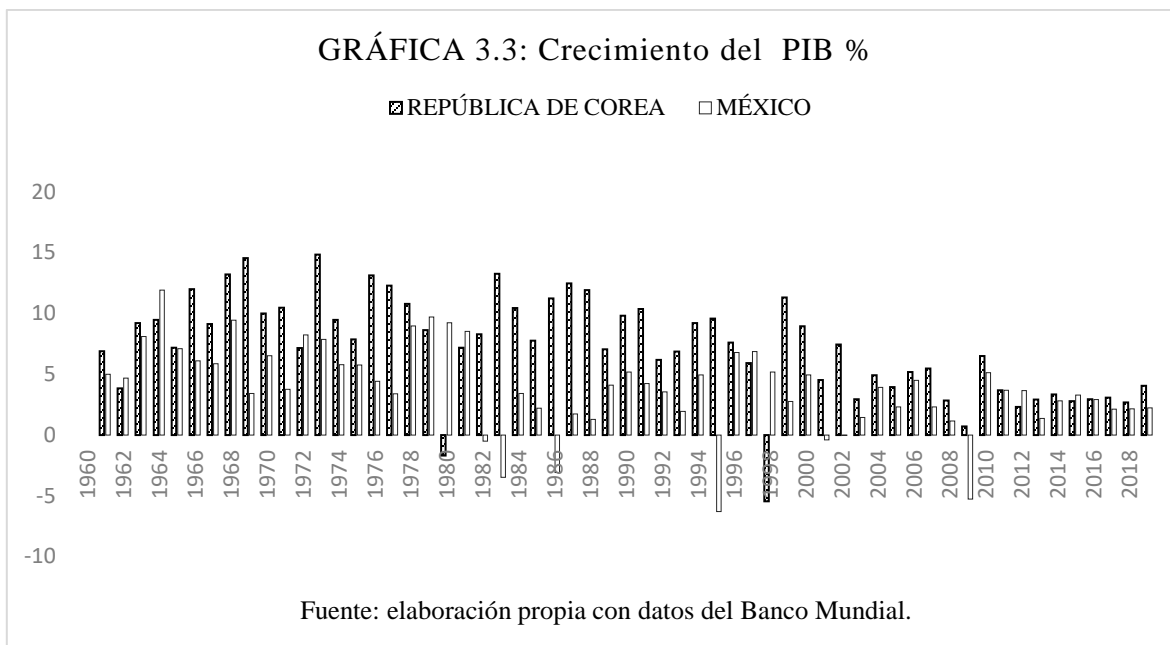
Podemos apreciar con ello el crecimiento acelerado de la economía coreana que, a pesar de partir de ser una pequeña parte de la economía mexicana, actualmente ha logrado superarla, consituye algo poco apreciable en términos absolutos, pues el monto por el que supera a México es pequeño, pero si México hubiera hecho crecer su PIB al ritmo de Corea, hoy sería 6 veces superior de lo que realmente es hoy. También es posible concluir que México se sostuvo como superior a Corea en cuanto a la creación de riqueza como resultado del crecimiento sostenido de la población estando muy por encima de Corea y lo que hace evidente que se ha consituido como una conomía con uso intensivo de mano de obra con baja calificación.



Podemos observar en la gráfica cómo a pesar de que México parte en 1960 con un PIB per cápita de 3, 907 dólares, cuatro veces más que el de Corea para ese año, y que esta ventaja se sostiene durante más de un cuarto de siglo, justo en 1988 la distancia es mínima: 7, 245 de Corea contra 7, 393 dólares de México superándolo para el año siguiente. Llegando así Corea a casi triplicar el PIB per cápita mexicano para 2018 (26,761 contra 10,403 dólares a precios constantes de 2010).

Es fácilmente perceptible el hecho que la tendencia al alza por parte de México se sostiene desde 1960 hasta 1981 para ralentizarse a partir de ese año, al grado de que en las casi cuatro décadas posteriores el PIB per cápita crece 22%. Mientras que Corea sostiene el ritmo de crecimiento para despegar a partir de 1980 haciendo crecer su PIB en el mismo período que México en un 623%.

Si se considera que el crecimiento del PIB per cápita de México de 1981 a 2018 es del 22%, representa un 0.56% por año durante 37 años, un crecimiento raquíutico; otro panorama es si vemos el comportamiento que tuvo durante los 20 años anteriores, de 1960 a 1980, el PIB per cápita pasó de 3,907 a 8,016 dólares, un aumento de 105%, el contraste entre el MSI y el nuevo esquema de liberalización comercial y financiera no trajo los resultados que se presumen.



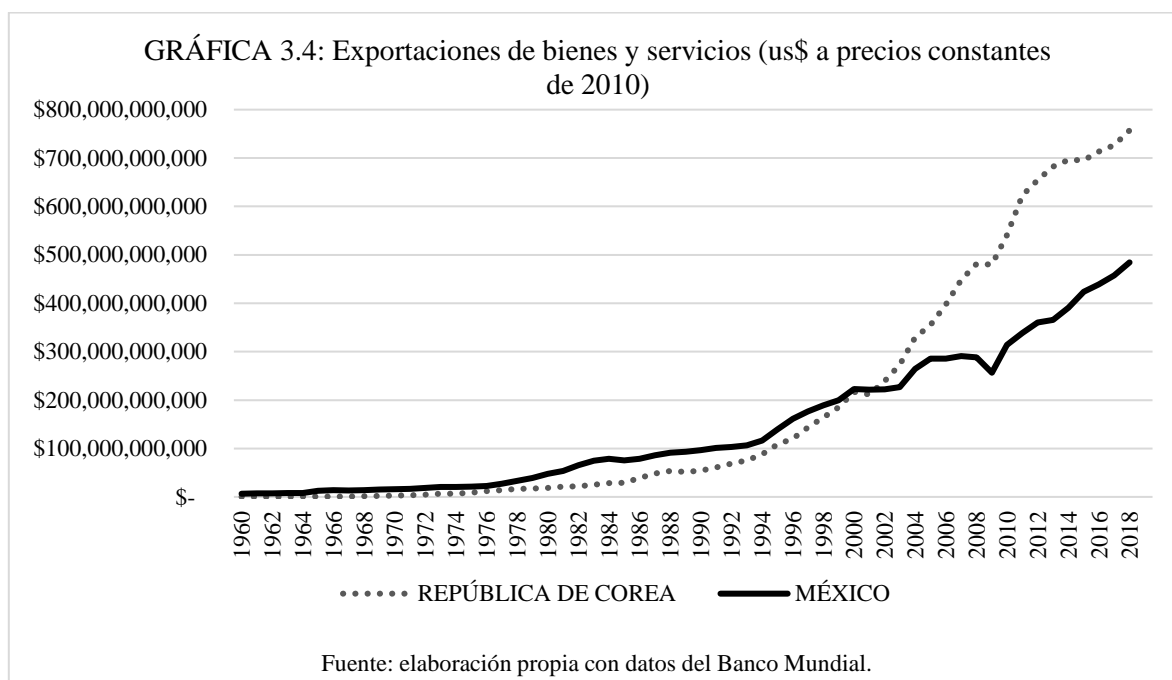
La economía coreana de 1960 a 2018 creció en promedio 7.3 mientras que en el caso de México el promedio es de 3.9.

Sin embargo, es necesario para ambos casos promediar las épocas en las que se hizo énfasis en la política industrial, para el caso coreano, de 1960 a 1996 creció en promedio 9.36%, y de 1997 a 2018, creció en promedio un 4%, las causas, aunque han sido mencionadas, vale la pena observar la ralentización de la economía coreana después de iniciado su proceso de liberalización comercial.

Por otro lado, en el caso mexicano de 1960 a 1981, el crecimiento promedio es de 6.8%, y de 1982 a 2018, es de 2.2%. Ilustra cabalmente la dinámica que tuvo la economía antes del comienzo de la liberalización.

Es claro que la economía coreana disfrutó de un ritmo mayor de crecimiento de su economía, sin embargo, la economía mexicana también tuvo un buen crecimiento. Y en ambos casos una vez que se comienza el proceso de liberalización disminuye gradualmente.

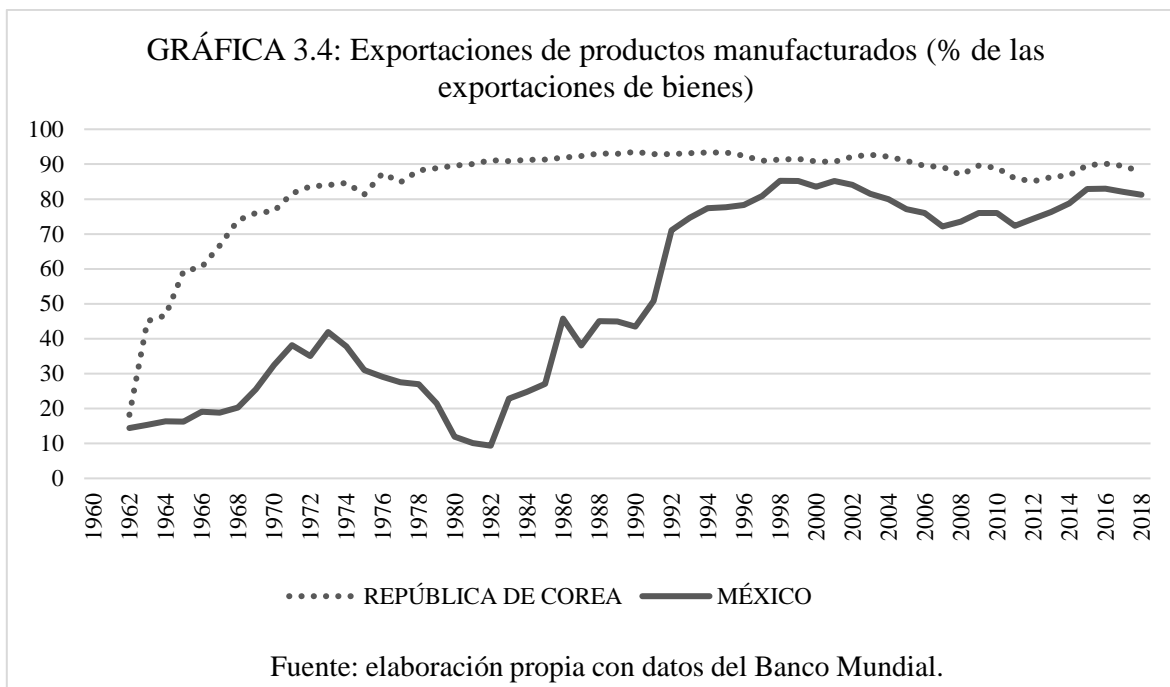
### 3.2 ANÁLISIS COMPARATIVO DE COMERCIO EXTERIOR DE 1960- 2018



En un primer momento, aparentemente se parten de similares niveles de masa de exportaciones de bienes y servicios, pero las cifras no favorecen a Corea al iniciar el período: en 1960 México exportaba 6, 504 mdd, mientras que Corea 172 mdd, abismal la diferencia; México superaba 37 veces las exportaciones de Corea.

Los primeros 40 años del período México sostiene su ventaja en valor de exportaciones sobre Corea, teniendo como punto álgido una ventaja de 50,196 mdd en 1984. De la misma manera destaca que Corea mantiene un ritmo de crecimiento sostenido que en promedio es de 19% desde 1960 hasta 2008, mientras que el ritmo al que crece México, si bien se mantiene, es mucho menor al de Corea: 9%. Este ritmo de crecimiento del sector exportador permite que en el año 2001 Corea alcance a México para consolidar una ventaja sobre él de 305,205mdd en 2014.

Es menester destacar que el promedio de crecimiento de las exportaciones de México crece al 12% durante el periodo de la ISI. Y a un ritmo del 6% durante la época de liberalización comercial.

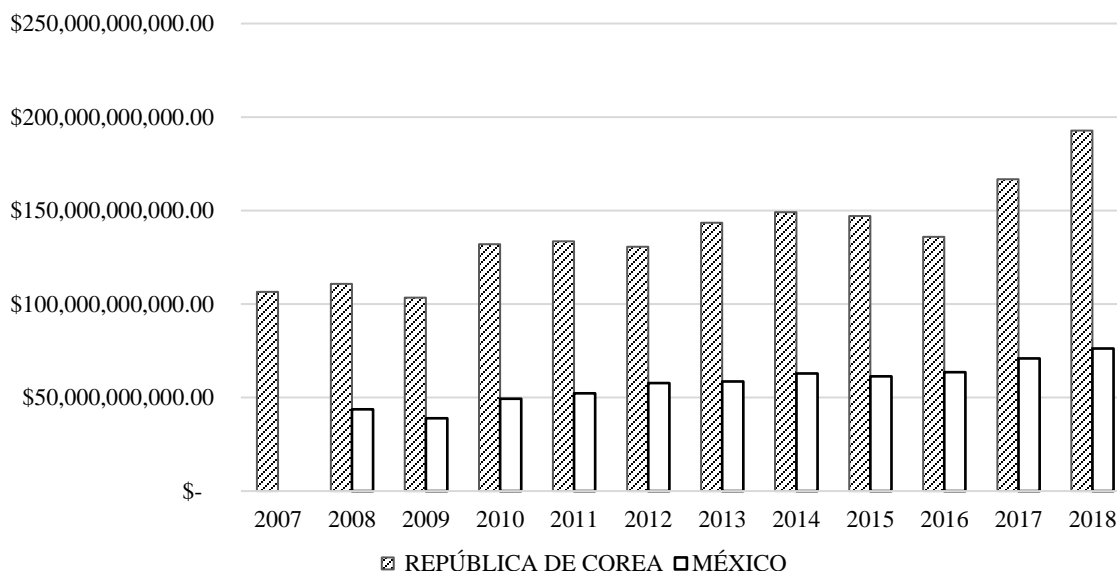


Como hemos visto anteriormente, hasta el sexenio de López Portillo, el comercio de México en cuanto a exportaciones estaba ocupado casi por completo por el petróleo, es hasta la liberalización comercial y financiera, donde muchas empresas orientadas hacia el mercado externo se instalaron y comenzaron la exportación de manufactura y maquila, cuando vemos un repunte en la cuota de valor de las manufacturas dentro de las exportaciones de bienes. El nivel más bajo se encuentra como es de esperarse en el auge petrolero y como un mínimo histórico el 9.36% en 1982 (gráfica 3.4).

Un caso totalmente opuesto es el de Corea que desde poco antes de 1960, ya había comenzado a orientar su industria hacia el exterior, con la promoción de las exportaciones. Pasó del 18.2% en 1962 a 91.1% en 1982, algunas cosas dan claridad de este gran despegue en la proporción de valor de las manufacturas dentro de los bienes exportados y su diferencia con México, entre las más relevantes está la ausencia de recursos petroleros para exportar.



GRÁFICA 3.5: Exportaciones de productos de alta tecnología (US\$ a precios actuales)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

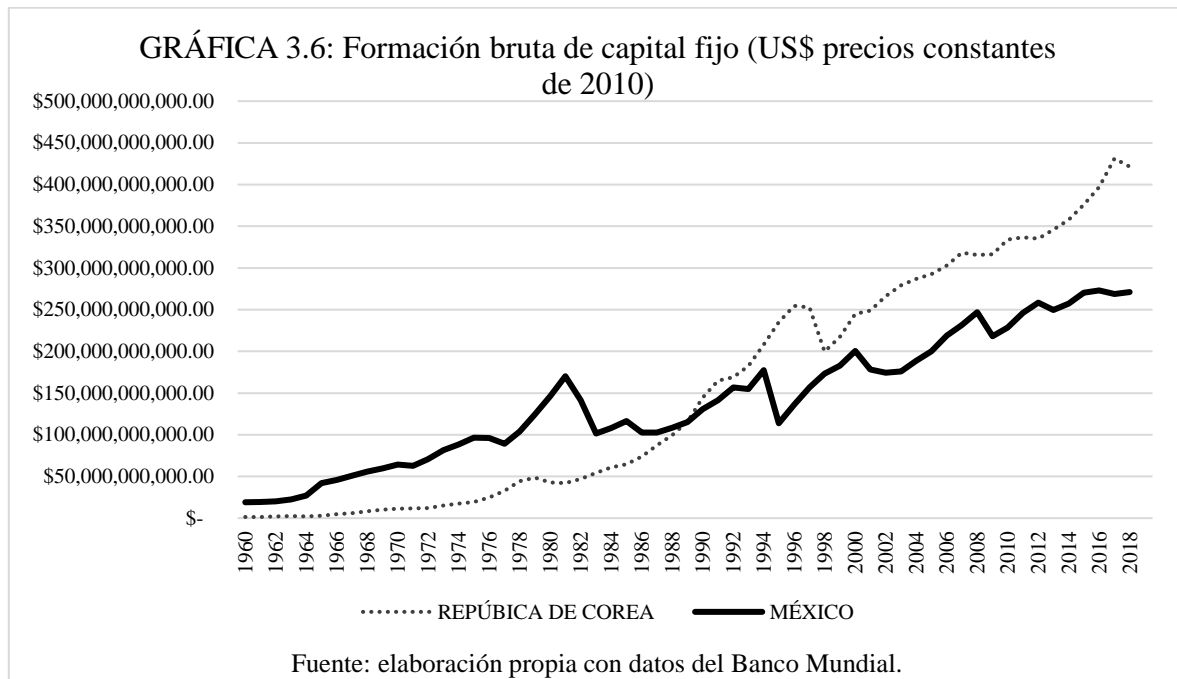
Uno de los rubros que no se pueden pasar por alto es el de las exportaciones de alta tecnología, ya que como hemos dicho antes representan el objetivo primordial en una política industrial que busca dotar a un país de ventajas comparativas en sectores donde el valor agregado es muy alto.

En la gráfica la diferencia en las exportaciones entre un país y otro son considerables. Aun si solo se consideraran las tendencias de éstas, los datos no favorecen a México. Para 2018 Corea exporta 192, 789 mdd, mientras que México exporta 76, 287 mdd, la diferencia es de más de cien mil millones de dólares.

Las causas que ello tienen han sido descritas anteriormente, es claro que a las exportaciones mexicanas en alta tecnología aun falta quitarles el contenido importado de éstas, además, es necesario considerar el nivel de transferencia tecnológica que las empresas de alta tecnología hacen. Mientras que en el caso de Corea resulta complicado pensar en un celular inteligente de última generación sin pensar en Samsung o LG.

### 3.3 INVERSIÓN

Es importante analizar la evolución de la Inversión Extranjera Directa contrastando con la formación Fija de Capital Bruto. Con ello poder determinar la efectividad, para impulsar la industrialización, de la apertura a los capitales extranjeros de forma indiscriminada por parte de México. Así como los resultados de Corea al tener un control más estricto de los flujos de capitales.



México para 1960 cuenta con una formación bruta de capital fijo de 19,056 millones de dólares, mientras que para ese año Corea solamente cuenta con 1,399 mdd; inicia la carrera y México supera por más de 13 veces a Corea.

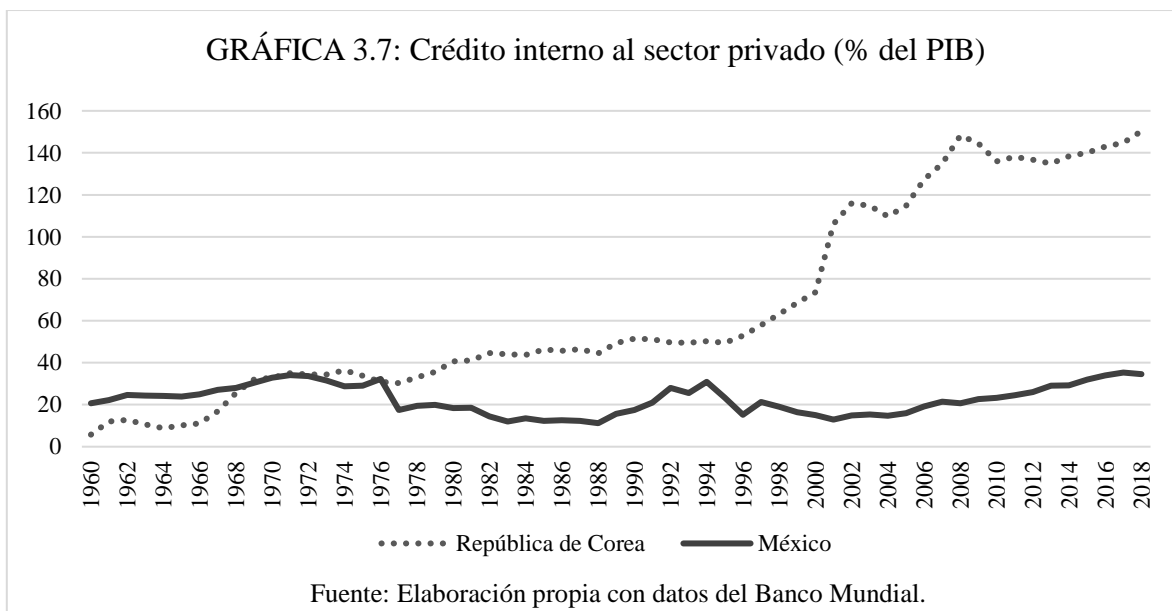
No obstante, se puede observar que el punto álgido de este rubro dentro de la política de la ISI se ubica en el año de 1981 para México, alcanzando los 170 mdd, cifra que es alcanzada nuevamente hasta 1994, aunque el ritmo de crecimiento nunca se recupera. Por otro lado, es perceptible el hecho de que Corea mantuvo un ritmo de crecimiento solo interrumpido por la crisis de 1997, sin embargo, el salto que dio fue insólito: pasó de 1,399

millones de dólares en 1960 a 254, 478 millones de dólares en 1996; se multiplicó 180 veces.

Como puede observarse la formación bruta de capital fijo en el caso de México experimenta una tasa de crecimiento constante durante el periodo del “milagro mexicano” y parte del “desarrollo estabilizador”, de la misma manera es apreciable el descalabro que sufre de 1982 al 1988, que marca el preludio del proceso de liberalización o período neoliberal. Por lo que se puede concluir que la liberalización no trajo consigo un aumento en la formación fija de capital bruto.

### 3.4 CRÉDITO

Es fundamental estudiar el comportamiento del volumen de financiamiento a través del tiempo y de sus respectivas tendencias para las Bancas de Desarrollo de México y Corea. Esto con la finalidad de poder dilucidar si fue una diferencia en el volumen de financiamiento lo que le dio desventaja a México ante Corea.



El acceso a financiamiento, la disponibilidad de crédito y el costo de los servicios son elementos clave en el desarrollo. El crédito financia la producción, el consumo y la formación de capital, lo que a su vez se transmuta en una expansión de la actividad económica.

En la gráfica 3.7 podemos observar que México, igual que en los demás indicadores, parte con una ventaja en el inicio del período, el crédito interno al sector privado en México ya representaba el 20.6% del PIB, mientras que en Corea solo representaba el 5.7%. sin embargo el punto más alto que logra es 34.1% en 1971 el cual nunca vuelve a alcanzarse. Mientras que su antípoda, la Corea, presenta un crecimiento constante en este rubro, para alcanzar en 2018 uno de los valores más altos del mundo: 150.3%.<sup>39</sup>

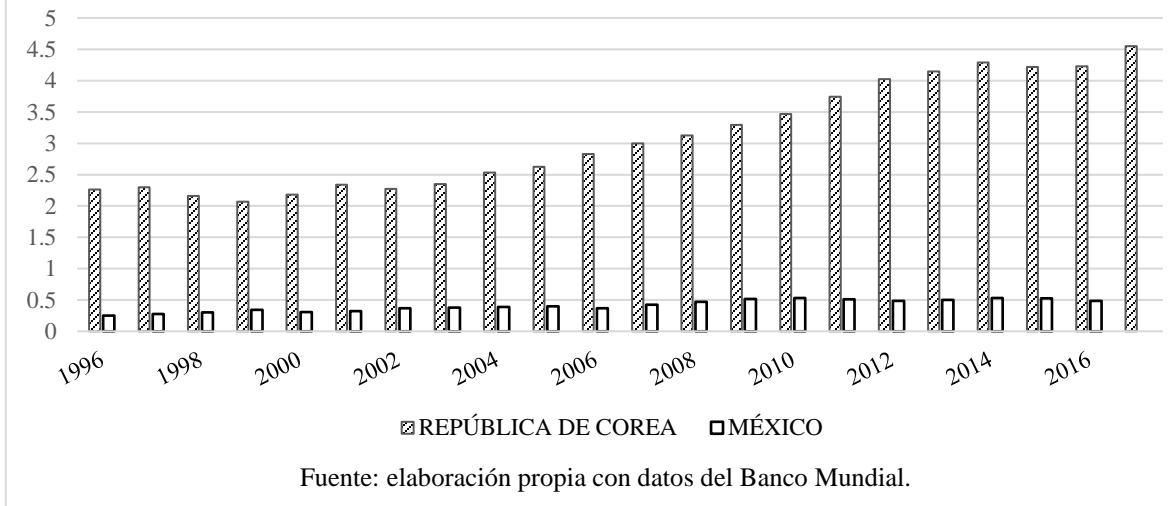
Este rubro como ya se ha explicado manifiesta en gran medida la capacidad de financiamiento al que tiene acceso el sector privado de un país. La escasez misma de este elemento implica un obstáculo al desarrollo por lo que de principio es una de los grilletes que han limitado la expansión de la economía mexicana, a la vez que en Corea ha asumido el papel de catalizador de su expansión económica.

### 3.5 EDUCACIÓN, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

---

<sup>39</sup> De acuerdo al Banco Mundial, para 2018 solamente se encuentran por encima de Corea: Liberia con 2564%; Hong Kong, 219%; Estados Unidos, 187%; Suiza, 174%; Japón, 168%; Dinamarca, 161.79%; China, 161.14% y Nueva Zelanda con 158.40%. Mientras que México ocupa el lugar 107.

GRÁFICA 3.8: Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)



La evidencia empírica muestra que existe un alto grado de correlación entre el gasto en investigación y desarrollo tecnológico y la formación efectiva de una ventaja comparativa en sectores de alto valor agregado, como el rubro que vimos anteriormente de exportaciones de alta tecnología. La mayoría de los países desarrollados ha apostado por un gasto considerable en I+D como clave del desarrollo de industrias clave.<sup>40</sup>

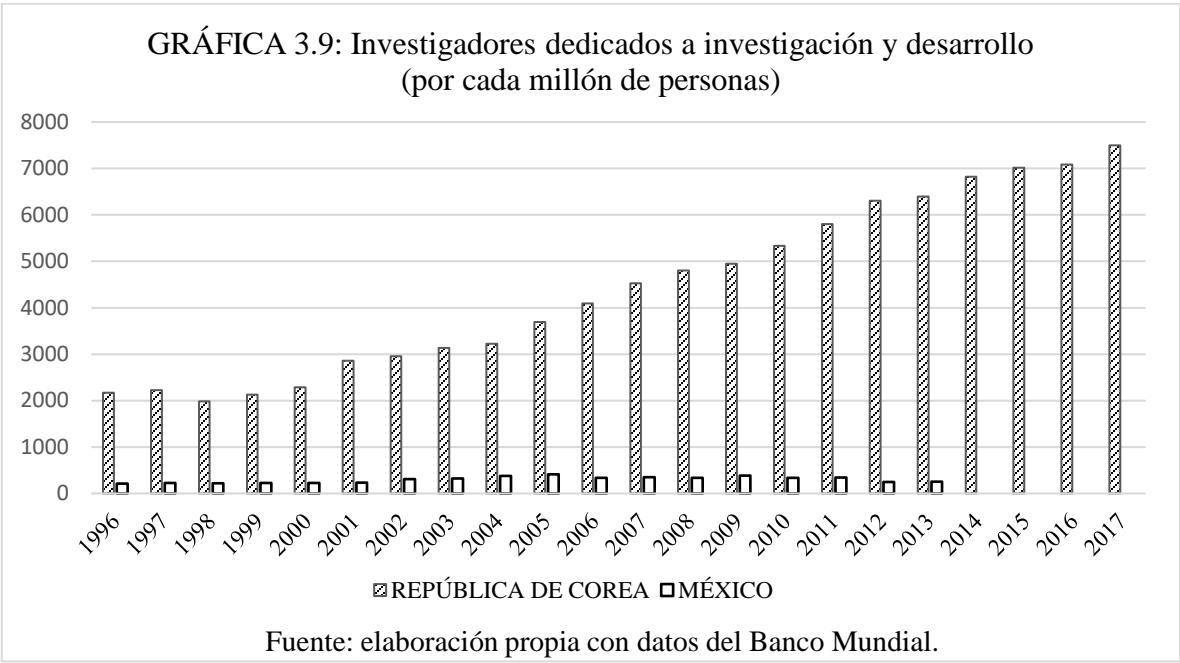
Al respecto el gobierno de México ha definido su postura, se ha mantenido fiel con las recomendaciones de gastar lo mínimo posible de dinero público en I+D. El gasto en I+D en ningún momento de nuestra historia ha pasado a representar más del 1% del PIB, contrariamente a ello, se ha fijado en alrededor del 0.5% del PIB.

En oposición, Corea ha gastado I+D en los últimos 25 años más del 2%, llegando incluso a gastar el 4.5% de su PIB en este rubro.

Todo este esfuerzo en el gasto tanto en educación en el sentido amplio como en I+D puede verse reflejado en la cantidad de investigadores dedicados a la investigación y desarrollo.

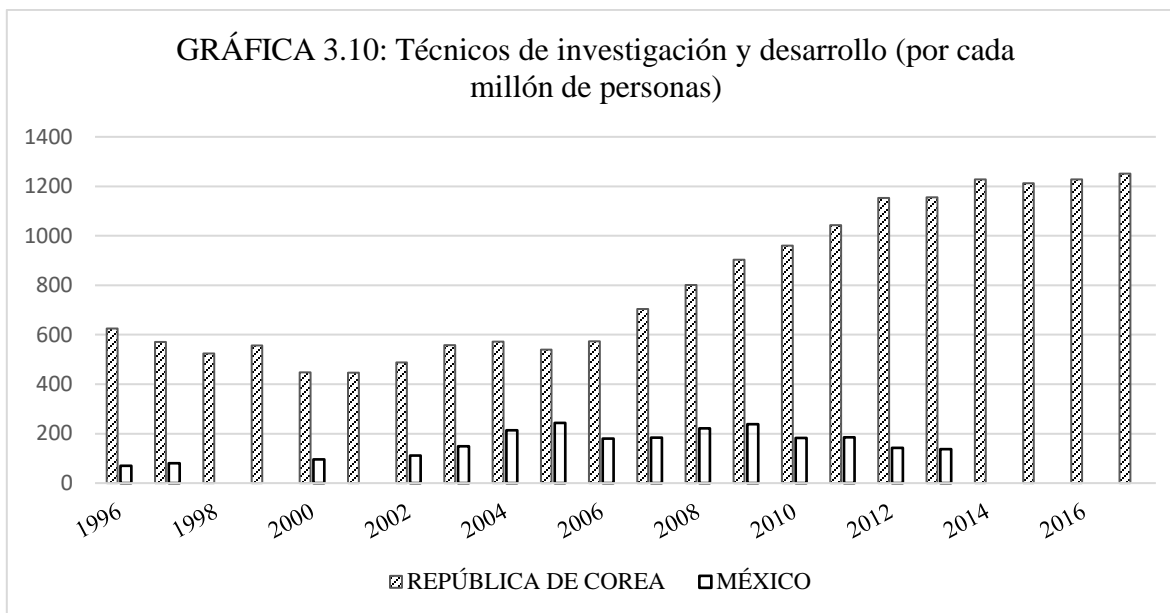
<sup>40</sup> Tal como lo dice Ha-Joon Chang: “El gobierno estadounidense fomentó industrias clave por otros medios, por ejemplo financiación pública de I+D. Entre la década de 1950 y mediados de la de 1990, la financiación del gobierno federal de Estados Unidos suponía el 50-70% de la financiación total de I+D del país, lo cual está muy por encima de las cifras, en torno al 20%, que se encuentran en naciones "dirigidas por el gobierno" como Japón y Corea. Si el gobierno federal no hubiera financiado la I+D, Estados Unidos no habría podido mantener su ventaja tecnológica sobre el resto del mundo en industrias clave como ordenadores, semiconductores, ciencias de la vida, internet y aeroespacial” (Chang, 2008: 60).

De México el último dato que se tiene de esta cifra es de 2013, en donde se fija la cantidad en 244, mientras que para ese mismo año Corea tiene 6,392 investigadores por cada millón de habitantes.



Es innegable que la cantidad de investigadores dedicados a la investigación y desarrollo repercute de forma directa en una mayor producción de conocimiento y todo lo que ello conlleva, la diferencia de México y Corea es igualmente abismal que algunos de los rubros que se han analizado, tan solo en el registro de patentes hay una brecha difícil de cerrar en el corto plazo: para 1981 Corea había realizado la solicitud de registro de 5.303 patentes, mientras que México lo solicitó para 5.997; para 2018 las cosas habían cambiado lo suficiente dentro de cada país para que Corea solicitara el registro para 209.992 patentes y México lo hiciera solo para 16.424.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Los datos son de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, consultados en julio de 2020.



No se encuentra una proporción distinta en cuanto al indicador de técnicos de investigación y desarrollo, tal como lo podemos apreciar en la Gráfica 3.10. La cantidad de técnicos de Corea supera 8 veces la cantidad de México en 2013, sin embargo, la brecha tiende a ampliarse año con año: Corea pasó de tener 625 técnicos por cada millón de habitantes en 1996 a tener 1,251 en 2017; México, en cambio, pasó de tener 60 investigadores por cada millón de habitantes a tener 243 en 2005, y disminuir año tras año hasta llegar a 2013 con 137; mientras Corea a un ritmo sostenido su plantilla de técnicos, México la disminuye.

### 3.6 REFLEXIONES FINALES

Por sí solos los datos califican las decisiones que ambos países tomaron, por un lado podemos observar el caso coreano que inicia siendo un país que representa la sexta parte de la economía mexicana, cuyo ascenso es constante, pasando de un producto de 23.618 mdd a 1.381.859 mdd; por otro lado tenemos a la economía mexicana cuyo crecimiento económico es raquítico, y durante la década de los ochenta permanece en un evidente estancamiento, las razones pueden estar relacionadas con la liberalización de la economía.

En este capítulo identifica la diferencia de resultados entre las dos posturas principales de la economía, por un lado podemos ver, por ejemplo, en el caso mexicano el freno que significó la apertura comercial y financiera: en el rubro del PIB per cápita el crecimiento condensado de 1960 a 1980 (20 años), pasó de 3,907 a 8,016 dólares, un aumento de 105%,

mientras que de 1981 a 2018 (37 años) el aumento es de 22%; las exportaciones crecen al 12% durante el periodo de la ISI y a un ritmo del 6% durante la época de liberalización comercial; de 1960 a 1981, el crecimiento promedio es de 6.8%, y de 1982 a 2018, es de 2.2%.

El hincapié que se hace en el desarrollo del sector de alta tecnología como punta de lanza en las exportaciones de Corea se puede apreciar en el 4.5% del PIB que le destinan a la I+D, mientras que en el caso mexicano se le destina el 0.5%, aunque el porcentaje de Corea no ha sido siempre tan alto, ha venido aumentándolo paulatinamente, cosa diferente en el caso mexicano que se ha mantenido en esos niveles históricamente. Actualmente la brecha que los separa es abismal, en el caso de Corea los investigadores por cada millón de habitantes son 6.392; en México 231.

Por los datos descritos anteriormente podemos concluir que la política industrial no había hecho de ambos países tener un mal desempeño económico, sino que algunas particularidades debieron ser modificadas y no lanzar por la borda el esfuerzo de consolidar un sistema productivo nacional vigoroso tal como sucedió en el caso mexicano.



## **CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES GENERALES**

El presente capítulo está dividido en tres partes. En la primera de ellas, nos dedicamos a sistematizar los principales hallazgos de la investigación. En el segundo apartado, hacemos más explícita la lectura en clave comparativa entre las condiciones de financiamiento para el desarrollo industrial en Corea del Sur *versus* en América Latina. En la tercera parte, nos dedicamos a extrapolar el ámbito del diagnóstico de los problemas del desarrollo y ensayamos un borrador de propuestas para la reactivación de la política industrial.

### **4.1 UN REPASO DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN**

La investigación apunta a que es coherente con la realidad el hecho de que existan dos polos de desarrollo en el mundo, por un lado un centro cada vez más avanzado, exportando productos de alto valor agregado, celoso del conocimiento, de su tecnología, de los métodos para llegar a ser como él; y por el otro la periferia, creyendo en las políticas de desregulación total de los mercados, de austeridad en el Estado y optimista mientras se dilapidan sus recursos naturales y humanos con la promesa de que ese es el camino para alcanzar a los primeros. Los términos de intercambio entre un polo y otro en lugar de mejorar, se han continuado deteriorando para las naciones periféricas y ello ha traído consigo presiones considerables a través de la balanza de pagos, haciéndolos cada vez más débiles y con menos capacidad negociadora frente a los países del centro.

El plan que puede solucionar el problema de los países periféricos es la política industrial, desechada casi en todo el mundo en décadas pasadas y olvidada en la actualidad, hoy vuelve por sus fueros. Sin embargo, la instrumentación de una política industrial apoyada en sustitución de importaciones y proteccionismo según la opinión de los expertos es poco viable, las tecnologías maduras ya no auguran mejoría en los términos de intercambio, aunque son necesarias para desarrollar etapas posteriores, hoy hay que centrar la política industrial en el sector de alta tecnología. Alice Amsden dijo que Prebisch renació en Asia, podemos afirmar que ahora tiene que hacerlo en las políticas de América Latina.

Es menester, en primer lugar, destacar tres elementos que de acuerdo a la literatura consultada convierten la intervención estatal en algo indispensable: a) el descubrimiento, b) la coordinación y c) el financiamiento.

- a) Como es fácil dilucidar, el descubrimiento de actividades nuevas, y por lo tanto más redituables, implica para los empresarios un riesgo que pocos están dispuestos a asumir, ya que si tienen éxito, otros empresarios volcarán a la misma y tendrá que compartir dicho éxito, algo que no sucede con el riesgo. Por lo tanto es necesario que haya una institución que incentive el descubrimiento y así se diversifique la estructura productiva al menor costo posible.<sup>42</sup>
- b) Muchos proyectos requieren inversiones simultáneas para poder ser redituables o no solamente eso, sino para ser viables en su sentido amplio. Por lo que se requiere en muchos casos de la participación del gobierno cuando hay una industria naciente y un sector privado desorganizado (Rodrik, 2011:164). En algunos de los ejemplos que se han estudiado, el Estado solamente coordina la inversión, que en la mayoría de los casos resulta ser exitosa, sin embargo para dar confianza a los empresarios que se busca organizar ha sido necesario dar una garantía por parte de este.
- c) La inversión extranjera suele enfocarse en actividades donde las ganancias se pueden vislumbrar en el corto plazo, no se considera como un elemento clave en un proyecto de industrialización por parte de ninguno de los autores a los que se acudió, no debe ser desechada como complemento, pero no se debe considerar como el pilar del financiamiento. Los intereses en este proyecto son primordialmente de carácter nacional ya que las ganancias solo son visibles a largo plazo, lo que convierte a un proyecto de esta naturaleza en algo poco lucrativo para el capital extranjero.

---

<sup>42</sup> Cuando se habla de descubrimiento no se hace referencia a algún tipo de innovación investigación o desarrollo en un sentido amplio sino que solamente al hecho de “descubrir” que un bien ya establecido en los mercados mundiales, puede producirse en casa a un bajo costo.

En cuanto a la política industrial recomendada algunos de los que se considera conveniente destacar para el diseño de la política industrial son los siguientes:

Los incentivos que dé el gobierno deben otorgarse a las actividades nuevas; debe haber puntos de referencia o parámetros claro para el éxito y el fracaso; el apoyo público debe enfocarse en actividades y no en sectores; las actividades subsidiadas deben tener el potencial claro de generar derramas y demostrar sus efectos; y que las dependencias ejecutantes deben ser ejecutadas de cerca por un dirigente con un claro interés en los resultados y que tenga autoridad política del más alto nivel (Rodrik, 2011:165).

En segundo lugar, una vez que se ha establecido como norma la necesidad de la intervención estatal y las características generales que se recomienda debe tener la política industrial en el siglo XXI, el siguiente tópico a abordar fue el del financiamiento.

En el caso del financiamiento la conclusión a la que llegamos de acuerdo a los autores consultados y la evidencia histórica de otros países en la que vimos cómo ha funcionó el financiamiento con alto control estatal. Es necesario traer de vuelta al ejemplo a las economías del atlántico norte, el resto de los países –es decir, los países en vías de desarrollo–, después de la Segunda Guerra Mundial estuvieron plagados de equipamiento cuya tecnología era ya obsoleta. Sin embargo, ninguno tenía fuentes de financiamiento suficientes para impulsar una actualización tecnológica en sus industrias; salvo Europa, que contaba con el Plan Marshall; salvo Japón, que contaba con el Reconstruction Finance Bank. En otras palabras, el banco de desarrollo era una vez más, en conjunto con un plan de desarrollo, quien trajo la solución del problema (Amsden, 2001). La conclusión es evidente, es necesidad ineludible la existencia de un banco de desarrollo orientado primordialmente al financiamiento de la política industrial que se desea impulsar.

Por último, dentro del rubro del financiamiento, especial mención requiere el uso de instrumentos bancarios y financieros para impulsar a las empresas del sector que se desea desarrollar, otorgando créditos subsidiados con condiciones específicas para seguir siendo beneficiado, de manera que se pueda iniciar un proceso de disciplina del sector privado que garantice su crecimiento incesante y no solamente se trate de una clase empresarial parasitaria que se beneficie de la buena voluntad del gobierno. Donde se alcancen metas de

reinversión, de gasto en I+D dentro de las empresas, así como el desarrollo técnico del capital humano. Las cláusulas definidas, los plazos para revisar cumplimiento de metas hacen necesaria la existencia de una institución que se destine específicamente a ello.

#### 4.2 “HECHO EN MÉXICO” VERSUS “HECHO EN COREA DEL SUR”

Esta claro que la motivación o interés del Estado en perseguir el desarrollo es una cuestión que escapa al análisis de la teoría económica, pues esta tiende a ver al Estado como un ente racional y monolítico que puede actuar como un actor a favor o en contra de tal política económica, sin embargo, es menester decir que no es así, el actuar del Estado es un cúmulo de interacciones entre los diferentes intereses de clase en convergen en una u otra decisión. Y que por tanto una estrategia de desarrollo es una política de Estado que va más allá del análisis económico. No obstante, la cuestión que nos atañe es un tema de valoración de la política industrial de cada país, los rasgos que resultaron efectivos y son rescatables para la elaboración de una propuesta para nuestro siglo, aun teniendo en cuenta que la motivación de los gobiernos que la impulsaron tengan influencias numerosas de grupos políticos nacionales, de diferentes estamentos de la sociedad o inclusive se hallen condicionados por cuestiones geopolíticas de su época.

El caso coreano y mexicano representan una prueba fehaciente de la efectividad de la política industrial del corte de la ISI al menos para las primeras dos décadas de su aplicación. La evidencia mostrada en el capítulo 3 demuestra que: 1. Para 1960 Corea del Sur poseía un PIB per cápita de 944.29 y México de 3, 907 dólares, casi cuatro veces más que el de Corea para ese año. 2. La ventaja de México se mantiene durante más de un cuarto de siglo, para 1982 aun es casi del doble: 4. 161.98 de Corea contra 8.253.45 dólares de México. 3. A partir de 1982 México comienza a descender, mientras que Corea sigue aumentando, llegando así Corea a casi triplicar el PIB per cápita mexicano para 2018 (26,761 contra 10,403 dólares a precios constantes de 2010). De ello se deduce que existe sustento empírico para demostrar que los años que se han señalado como cruciales lo sean. Es claro que la liberalización indiscriminada del mercado mexicano lejos de ser algo que lo dotara de ímpetu, significó una pesada losa que lo hizo avanzar cada vez más lentamente mientras que el anhelado desarrollo de alejaba con mayor celeridad. No hay forma, por

tanto, de evadir la realidad: la diferencia en los indicadores que se presentaron en el capítulo tres tienen influencia en los resultados que éstas naciones tuvieron, por lo que es menester extraer las enseñanzas que nos dejan las naciones exitosas como Corea y evitar los errores que se han cometido por parte de algunas otras.

El caso mexicano debería ser ejemplo de los resultados que debería esperar cualquier país al adoptar los consejos del Consenso de Washington. Aunque se puede apreciar que existieron dificultades económicas durante los últimos años de la ISI, nunca se comprobó que tuvieran su origen en la política industrial por completo, sino que requerían una profundización de algunos elementos de la misma o, en su defecto, su modificación. Como elementos importantes dentro del desarrollo de la ISI sobresale el hecho de que la intervención del Estado fue intermitente en la mayoría del período que se analizó, a pesar de que el partido que gobernó la mayor parte del período fue el mismo, no existía continuidad plena entre lo que cada uno de los presidentes consideraba como prioridad en términos del modelo económico a ser adoptado, esto explica que no haya existido un proyecto a largo plazo que fuera seguido por todos.

Un error del gobierno mexicano que vale la pena señalar es la falta de exigencia hacia las empresas que eran beneficiadas con incentivos, dando apertura indiscriminada a quien deseara tomar de las arcas del Estado recursos para fortalecer su empresa o bien, beneficiarse del proteccionismo y así obtener considerables ganancias sin hacer ningún esfuerzo por prepararse para competir en el mercado mundial sin ellas, en síntesis, se creó una clase empresarial perezosa.

Es menester decir, que una vez que se apreciaba el agotamiento de los ejes básicos del modelo de sustitución de importaciones no se hizo el intento por modificarlo con políticas orientadas a la exportación, pues una vez que se satisfizo el mercado interno con productos nacionales, el siguiente paso de la política industrial debía ser la conquista, tal vez no del mercado mundial, pero sí de mercados de Latinoamérica en los sectores que se habían impulsado.

De los aciertos que tuvo fue la creación de del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), como el pilar más importante para apuntalar la I+D en el país, sin embargo, es criticable que haya sido una decisión que no tuvo como objetivo hacer de esta institución lo

que requería el proyecto de industrialización, pues el gasto en el rubro fue minúsculo y ni hablar de la coordinación con la iniciativa privada.

El último elemento que terminó de hundir el proyecto de industrialización mexicano fue el aumento del precio del petróleo, acompañado de un aumento de las reservas petrolíferas verificadas, ya que ante la bonanza que otorgaba la exportación de éste, comenzó a pasar a un lejano segundo plano la modificación, o mejor dicho, el rescate de la política industrial.

El auge de las exportaciones petroleras trajo consigo una apreciación del peso, entre otras cosas, y lo único que provocó fue la agudización de las dificultades para exportar algún producto nacional que no fuera petróleo, y con ello, lo que era orgullo nacional comenzó a quedar en el olvido: el hecho de que hubiera mercancías que competían en el mundo con el distintivo oficial “Hecho en México”. La política industrial quedó sepultada bajo barriles de petróleo.

Del caso coreano es importante que a pesar de emerger de la guerra civil y la casi destrucción de la industria nacional. Pudieron construir un sistema productivo nacional vigoroso, algo que les llevó casi medio siglo. Para dimensionar el salto que dio la economía coreana es necesario aludir al ejemplo usado por Ha-Joon Chang, es como si Haití se convirtiera en Suiza en 50 años.<sup>43</sup> El caso coreano tiene como una de las características principales que el gobierno vitalicio de Park siguió una senda definida, cuyos eslabones se fueron hilvanando pacientemente, pero sin interrupción.

Lo más importante del modelo coreano es que su política industrial tiene características parecidas a las mexicanas, protección arancelaria, exenciones fiscales, crédito barato, incentivos a la exportación, alta inversión en infraestructura, etcétera. Sin embargo, en un primer momento salta a la vista que las ventajas de las que gozaban sus empresas estaba condicionado al rendimiento de las mismas; de la igual forma destaca el hecho de haber modificado el modelo de industrialización por sustitución de importaciones a un modelo orientado a la exportación, por un lado para justificar las economías de escala que

---

<sup>43</sup> La esperanza de vida al nacer en Corea en 1960 era de 53 años. En 2003, era de 77 años. En ese mismo año, la esperanza de vida era de 51,6 años en Haití y de 80,5 en Suiza. La mortalidad infantil en Corea era de 78 por 1.000 nacimientos vivos en 1960 y de 5 por 1.000 en 2003. En ese mismo año, la mortalidad infantil era de 76 en Haití y de 4 en Suiza. Todas las cifras de 2003 son del PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

impulsarían, pero por otro lado, obligados por la necesidad de obtener divisas, ya que al no tener abundantes recursos naturales que exportar, vieron con urgencia el desarrollo de las industrias orientadas a la exportación (caso contrario al mexicano).

En cuanto al gasto en desarrollo del sector de alta tecnología de manera oportuna es una enseñanza que debe ser aprendida por todos los países de la periferia, pues el gobierno coreano aumentó la inversión en educación para capacitar la mano de obra en general, aumentó el gasto en investigación y desarrollo tecnológico siempre en coordinación con la iniciativa privada.

A diferencia de las otras economías que lo vivieron, la economía coreana una vez que la tecnología que ellos habían logrado enraizar en su país había llegado a su madurez, supieron orientar sus esfuerzos hacia el sector de alta tecnología, creando verdaderos colosos en este terreno; chaebols como Samsung, Daewoo, Hyundai y LG son muestras de la capacidad para adaptarse de la política industrial coreana, ante los cambios en el mundo.

Lo último, pero no por ello de menor importancia y que es también, una lección para la todos los países que, al igual que Corea, tuvieron que enfrentar un proceso de liberalización a marchas forzadas es que, aunque tuvieron que eliminar atribuciones que tenía el gobierno no lo debilitaron ni tampoco soltaron las hilos estratégicos para poder definir el rumbo de la política industrial. Ejemplo de ello es que, aun cuando el gasto para la I+D era insuficiente, modificaron la distribución para enfocar las fuerzas en solo 10 sectores, sectores de alta tecnología; que cuando se presentó ante ellos la llegada desbordante de inversión extranjera, supieron encadenarla a su país con Zonas Económicas libres, que desarrollaron los sectores que a ellos les interesaba, y mediante diversos mecanismos supieron orientar los beneficios hacia su población.

El hincapié que se hace en el desarrollo del sector de alta tecnología como punta de lanza en las exportaciones de Corea se puede apreciar en el 4.5% del PIB que le destinan a la I+D, mientras que en el caso mexicano se le destina el 0.5%, aunque el porcentaje de Corea no ha sido siempre tan alto, ha venido aumentándolo paulatinamente, cosa diferente en el caso mexicano que se ha mantenido en esos niveles históricamente. Actualmente la brecha

que los separa es abismal, en el caso de Corea los investigadores por cada millón de habitantes son 6.392; en México 231.

Por los datos descritos anteriormente podemos concluir que la política industrial no había hecho de ambos países tener un mal desempeño económico, sino que algunas particularidades debieron ser modificadas y no lanzar por la borda el esfuerzo de consolidar un sistema productivo nacional vigoroso tal como sucedió en el caso mexicano.

#### 4.3 PROPUESTAS PARA LA REACTIVACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

En lo general, después del análisis de ambos caso podemos concluir que la aplicación de la política industrial es necesaria y urgente, que este deberá atender varios aspectos, interrelacionados entre ellos pero que, grosso modo, pudiéramos mencionar a continuación los rubros de los que no se podría prescindir.

Atendiendo a la educación y formación de la mano de obra destinada para satisfacer la necesidad de la política industrial, el gasto del gobierno en lo que debe hacer énfasis es en la educación superior, privilegiando en las ramas relacionadas con el sector de alta tecnología; en establecer laboratorios de investigación y desarrollo tecnológico que sean propiedad gubernamental. La tecnología no se puede adquirir como se adquiere cualquier cosa en el supermercado, sea que se trate de tecnología de punta o de métodos de agricultura, las nuevas industrias requieren inevitablemente investigación y desarrollo, que serán patrocinados con recursos públicos. Se trata que la identificación, adaptación y transferencia de tecnología se haga siempre enfocada para beneficio de la actividad que se busca impulsar; se deberá buscar fortalecer las instituciones dedicadas a la I+D (por ejemplo, el Conacyt), haciendo un esfuerzo por iniciar una coordinación entre éstas y la iniciativa privada.

Se tendrá que considerar un subsidio a la capacitación técnica general. De acuerdo a la evidencia empírica, un obstáculo recurrente en la implementación de una actividad nueva, es la falta de personal calificado. Para una empresa innovadora es factor de riesgo el hecho de que la rotación de personal rebase a la capacitación laboral y que, por ende, se vea en una encrucijada.



El gobierno deberá considerar una reorientación del gasto público destinado al aumento/mejoría de la infraestructura física, social y tecnológica que facilite todo lo dicho anteriormente.

Atendiendo al aspecto del financiamiento y las facilidades fiscales, el gobierno deberá garantizar que se pueda hacer uso de instrumentos bancarios y financieros para impulsar a las empresas del sector que se desea desarrollar, otorgando créditos subsidiados sí, pero con condiciones específicas para seguir siendo beneficiado, de manera que se pueda iniciar un proceso de disciplina del sector privado que garantice su crecimiento incesante y no solamente se trate de una clase empresarial parasitaria que se beneficie de la buena voluntad del gobierno; deberá existir un subsidio a las actividades nuevas, puesto que ello implica un riesgo que la iniciativa privada no está dispuesta asumir en la mayoría de los casos, el gobierno deberá proveer cubrir esa primera fase de descubrimiento, siempre que además de ser una actividad nueva, genere derramas de aprendizaje hacia otras actividades; también tendrá que garantizar que existan mecanismos para desarrollar finanzas de más alto riesgo. En él, se hace referencia a que, debido que la banca comercial no puede acceder a formas de intermediación financiera muy arriesgadas y de largo plazo. La forma en que se financien los proyectos debe ser a través de la banca de desarrollo, fondos de riesgo públicos, o bien, a través de garantías públicas para préstamos a largo plazo que otorgue la banca privada.

Las empresas deberán cumplir con requisitos específicos: participar en concursos de licitación para ser beneficiados, metas de porcentajes de reinversión de las ganancias altos, el porcentaje de capital mayoritariamente nacional, un porcentaje determinado de gasto en I+D dentro de la empresa, y contar con métodos de desarrollo técnico del capital humano. Para las metas o requerimientos que deban cubrir las empresas así como para determinar los plazos en los que se les deba someter a un examen riguroso de funcionamiento, deberá existir una institución que se dedique a ello.

Finalmente, no pudiéramos dejar de mencionar que nos deja un doble sabor de boca la revisión de los principales argumentos suscitados hasta aquí. Resulta tan revelador, como desalentador, el producto de esta investigación, pues es claro que México cometió diversos

“errores graves”, pero, de todos ellos, quizás el mayor fue el abandono de la ISI y la apuesta por convertirse en un híbrido bastante cuestionable: parte exportador de petróleo, parte maquilador de bajo valor agregado y una porción considerable de “exportador de connacionales” por la migración masiva. Recuperando la comparación que aquí nos atañe, también es un hecho de que hace apenas 40 años las condiciones de la economía mexicana eran superiores a las de Corea, que DINA o MAN pudieron ser lo que hoy es Hyundai Motors, o que empresas de alta tecnología como Samsung, LG, pudieran haber tenido más que un acento en español, sino que sus propios nombres originarios. O sea, México, de no haber mal diseñado sus políticas públicas de financiamiento a la industrialización y de no haber perdido el tren de la internalización del núcleo endógeno de la innovación tecnológica, pudiera contar en el Siglo XXI con empresas líderes en su segmento del mercado mundial. Afortunadamente, el pasado histórico condiciona – sin ser determinante – el porvenir, de tal forma que sigue latente la esperanza de que en el futuro exista un gobierno mexicano comprometido con el país, con políticas públicas que puedan orientar los recursos financieros en pro de la construcción de un sendero de real desarrollo económico-social.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- Chang, H.-J. (2008). Qué fue del buen samaritano. Madrid, España: INTERMON / OXFAM.
- Chang, H.-J. (2011). Pateando la escalera. El desarrollo estratégico en una perspectiva histórica. México: Juan Pablos Editor.
- Dos Santos, T. (1973). La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina. En CLACSO, *La dependencia político-económica de América Latina* (pág. 293). Distrito Federal: Siglo XXI.
- Larraín, F. (2004). Estructura, políticas e instituciones: una visión del desarrollo latinoamericano. En J. A. Ocampo, *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*. Colombia: CEPAL en coedición con Alfaomega Colombiana S. A. .
- Amsden, A. (2001). *The Rise of "the Rest": challenges to the west from late industrializin economies*. New York: Oxford.
- Amsden, A. (2004). La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Raúl Prébisch renace en Asia. En J. A. Ocampo, *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*. Colombia: Cepal-Alfaomega colombiana.
- Flores, A. Q. (1998). *Proteccionismo versus librecabio. La economía política de la protección comercial en México, 1970 - 1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Furtado, C. (1968). *Teoría y política del desarrollo económico*. Distrito Federal, México: SXXI Editores.
- Furtado, C. (1975). *El desarrollo económico, un mito*. México: Siglo XXI editores.
- Furtado, C. (1976). *La teoría del desarrollo económico*. México: Siglo XXI.
- Furtado, C. (2003). *En búsqueda de un nuevo modelo. Reflexiones sobre la crisis contemporánea*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Genevive, M. (2003). Crédito dirigido y política industrial en Corea del Sur. *Revista Bancomext*.
- Guillén, A. (1971). *Planificación económica a la mexicana*. Distrito Federal, México: Nuestro Tiempo.
- Guillén, A. (2010). *México hacia el siglo XXI*. México: Plaza y Valdés editores-UAMI.

- Guillén, A. (2011). Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para el Desarrollo. Recuperado el 2018, de [celsofurtado.org.br: www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A\\_GUILLEN3.pdf](http://celsofurtado.org.br/www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A_GUILLEN3.pdf)
- Guillén, A. (2013). América Latina: Neoliberalismo, Políticas marcoeconómicas y proyectos nacionales de desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir de Ecuador (pág. 36). Quito: Seminario Internacional para el Buen Vivir de Ecuador.
- Hansen, R. D. (2007). La política del desarrollo mexicano. Ciudad de México, México: Porrúa.
- Jaguaribe, H., Ferrer, A., Wionczek, M., & Dos Santos, T. (1970). La dependencia político-económica de América Latina. Distrito Federal: Siglo XXI editores.
- Kindleberger, C. (1975). Germany's overtaking of England. . Economic Response: Comparative studies in Trade, Finance and Growth, 35(1).
- Koh, Y. (2012). La economía coreana. Seis décadas de crecimiento y desarrollo. Santiago , Chile: CEPAL.
- Mah, J. (Marzo de 2007). Industrial Policy and Economic Development Korea's Experience. Journal of Economic Issues, 41, pág. 92.
- Marchini W., G. (2000). Reformas financieras y crisis bancarias en Corea del Sur. Problemas del desarrollo, 31, 79.
- Marchini, G. (1996). Crédito dirigido y política industrial en Corea del Sur. Bancomex, 8.
- Marchini, G. (2006). El desarrollo económico de Corea del Sur: enseñanzas para México. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Coecyjal.
- Marchini, G. (2012). Crecimiento económico y desarrollo financiero en Asia-Pacífico. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Marini, R. (1986). Dialéctica de la dependencia. D.F., México: Serie popular Era.
- Mazzucato, M. (2017). El Estado emprendedor. Madrid, España: RBA Libros, S. A.
- Moreno-Brid, J., & Shapiro, H. (2014). Alice Amsden's Impact on Latin America. Brazilian Journal Of Political Economy, 34(2), 197.
- Park, H.-J. (2016). Korea's Post 1997 Restructuring: An Analysis of Capital as Power. Review of Radical Political Economics, 23.
- Pérez, C. (2004). Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. En J. A. Ocampo, El desarrollo económico en los albores del siglo XXI. Bogotá, Colombia: CEPAL en coedición con Alfaomega Colombiana S. A.

- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Quijano, A. (1970). *Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina*. Chile: Editorial Universitaria Myrdal Gunnar.
- Rodríguez, O. (2008). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI editores.
- Rodrik, D. (2011). *Una economía, muchas recetas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Romero, J. A., & Berasaluce, J. (2018). *Corea y México: dos estrategias de crecimiento con resultados dispares*. Ciudad de México: Colegio de México.
- Ros Bosch, J. (2015). *Grandes problemas. ¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?* Ciudad de México, México: El Colegio de México.
- Salama, P. (1976). *El proceso de subdesarrollo*. Distrito Federal, México: Era.
- Seguino, S. (4 de Septiembre de 2014). *Trade and Industrial Policy Strategies*. Recuperado el 4 de Agosto de 2018, de tips: [http://www.tips.org.za/files/paper\\_stephanie\\_seguino\\_amsden\\_memorial\\_lecture.pdf](http://www.tips.org.za/files/paper_stephanie_seguino_amsden_memorial_lecture.pdf)
- Tavares, M. d. (1980). *De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero*. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Villarreal, R. (2005). *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010)*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.