

Criterios para una política industrial

GUILLERMO OLIVERA LOZANO

Dimensiones que se deben considerar en la definición de la política industrial

En sentido amplio, la política industrial incluye todos los programas y prácticas que afectan significativamente el desempeño industrial; su concepción debe incluir al mismo tiempo el desarrollo de políticas de financiamiento, educativa, ecológica, fiscal, de creación y modernización de infraestructura, y de comercio exterior, por lo que no se le puede imaginar fuera del ámbito de la gestión gubernamental. En un sentido estrecho y operacional, se limita a programas de gobierno y prácticas cuyo propósito explícito sea promover la competitividad individual doméstica o internacional de las firmas.¹ En este caso se trata de un concepto cercano al fomento.

Ambos términos, fomento y política industrial, implican una transformación que va desde el contexto político del país hasta el nivel educativo de su población, el estado real de su economía, el número de habitantes, la infraestructura para la producción, cambios institucionales y el sistema financiero.² Estos cambios, traduci-

dos en una eficiencia productiva y como respuesta a los desafíos actuales de empleo y bienestar, constituyen los rasgos de lo que pudiera ser una política nacional industrial y de fomento.

Un aspecto que no debe olvidarse es el del medio ambiente, ya que éste y las políticas tendientes a su cuidado se han convertido en parte de la política industrial primero de los países desarrollados y recientemente de los subdesarrollados. Los instrumentos utilizados han sido básicamente de regulaciones sobre la emisión de contaminantes en el proceso productivo. Austria y Holanda, por ejemplo, han establecido acuerdos gobierno-industria para reducir la contaminación; en Austria la industria del papel se ha comprometido a reciclar el de desecho y en Holanda la industria de la construcción ha acordado utilizar llantas usadas con fines térmicos. Noruega y Suecia, por su parte, incrementaron el impuesto a las emisiones de bióxido de carbono.³ Si bien el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, del que México forma parte, cuenta con acuerdos paralelos que buscan atender este problema, aún hay mucho por hacer al respecto.

Rasgos del fomento y la política industrial en sentido amplio

Estabilización macroeconómica

De acuerdo con Trudeau,⁴ se requiere, en primer lugar, adoptar políticas macroeconómicas apropiadas para la estabilización y la promoción del crecimiento económico. La estabilización deberá manifestarse, entre otros aspectos, en el valor real de los precios y servicios, en el valor real de la moneda (política cambiaria) y en el equilibrio fiscal y el control del medio circulante (políticas fiscales y monetarias restrictivas).

Sin embargo, se trata de un enfoque al mismo tiempo dominante y tradicional; dominante por su aplicación ampliamente difundida entre países desarrollados y atrasados; y tradicional porque los instrumentos propuestos—impuestos, gasto y política monetaria—no permiten solucionar algunos de los nuevos problemas. Su aplicación ha tenido como corolarios recesión económica y pérdida de empleos, en forma generalizada.⁵

Un punto de vista complementario, por lo tanto, consideraría que la estabilidad macroeconómica sólo representa un rasgo de fomento y

El autor es investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México

política industrial cuando incluye objetivos sociales. En este enfoque, el desempleo debiera ser el centro de discusión y la tarea principal sería la búsqueda de fórmulas para incrementar el empleo.⁶ Al respecto, algunos autores proponen una reorientación del gasto social para que éste sea congruente con criterios de racionalidad económica; al mismo tiempo, con enfoque de auténtico largo plazo, reconstituir el gasto social y convertirlo en un instrumento promotor del bienestar social.⁷

Obviamente, tampoco una mayor inclinación social basta si no hay crecimiento económico que genere un círculo virtuoso de más y mejores salarios, más y mejores empleos, y más y mejores consumidores. En este sentido, hay que superar dos problemas básicos: el de la productividad y generación de innovaciones tecnológicas, y el de la urgencia de invertir en planeación de los recursos humanos, es decir, educación. Asimismo, conviene no perder de vista la necesidad de atender la creación de infraestructura para la producción, que es un asunto de igual importancia.

Galbraith⁸ constata un giro en el aspecto social de la política económica estadounidense con el cual se busca la creación de empleos a través del gasto público en infraestructura, que ahora también es considerada como creadora de riqueza. Más aún, sugiere incrementar la ayuda del gobierno federal a estados y localidades que recortan empleos y servicios esenciales y que contribuyen al empeoramiento de las recesiones, al disminuir el poder adquisitivo de la población. Es claro que la reciprocidad entre inversión pública y el apoyo a estados y localidades refulda en posibilidades reales de cre-

cimiento. Si es necesario recurrir incluso al gasto deficitario como instrumento para reactivar la economía, hay que hacerlo en un principio, para reducirlo y aumentar los impuestos cuando ya no se le requiera.

Asimismo, Galbraith indica que cuando la economía funciona tan por debajo de su capacidad que existe gran desempleo, es un indicador de que la inflación no es *el problema*.⁹ "La lección es que el crecimiento no es una consecuencia de la expansión de las empresas a través de bajas tasas de capital. La economía se empuja con el aumento del gasto de los consumidores."¹⁰

Es tiempo de reconocer las nuevas ineficiencias del Estado mexicano con relación a la forma en que enfrenta las fuerzas del mercado, y que no ha podido superar sus logros más allá de una más o menos aceptable marcha del país a nivel macroeconómico en ciertos periodos (inflación, finanzas públicas, inversión extranjera, estabilidad cambiaria), pero que está lejos de reflejarse en una mejoría económica de las unidades fabriles; la modernización se ha circunscrito a unas cuantas actividades y empresas vinculadas con el comercio exterior, mientras que la mayor parte de las que destinan su producción al mercado interno no han podido recuperar su dinamismo. Es decir, la productividad y eficiencia son un proceso constreñido a unos pocos grupos industriales que tradicionalmente han centralizado los apoyos de las dependencias gubernamentales.

Como parte de esta reconsideración, debe quedar muy claro que no han de pensarse por separado la productividad y el empleo, y hay que buscar mecanismos que permitan generar en un sector o territorio los

empleos que se pierden en otros. Sobre todo, es fundamental no descuidar el apoyo a áreas importantes como la infraestructura y la formación de capital humano, así como dejar de considerar a la inversión extranjera como fuente básica de financiamiento, y aceptar que sólo debe tener un papel complementario.

Educación

Se considera que tal vez sea el sistema educativo lo que le ha dado a Japón y demás países asiáticos una de sus más importantes ventajas competitivas; se piensa, asimismo, que la competitividad industrial es influida fuertemente por una política de crecimiento del capital humano. Y en efecto, en estos países la educación es un factor esencial para el desarrollo, por lo que se ubica en primer término, en casi todos los dragones la tasa de inversión es superior al 30 por ciento del ingreso nacional.¹¹ Corea, por ejemplo, avanzó sustancialmente en indicadores educativos simultáneamente con el crecimiento económico; esa podría ser la razón del crecimiento sostenido que mostró, contra la interrupción del crecimiento de América Latina.¹²

En el caso mexicano, tal vez con excepción de la ciudad de Monterrey, no se ha visto a la educación en general como un asunto esencial; es notoria principalmente la falta de correspondencia entre las necesidades de la planta productiva y los planes y programas de estudio de las universidades y centros tecnológicos. Ante el Tratado de Libre Comercio, las oportunidades en materia de empleo en el mediano y largo plazo sólo serán aprovechadas si se invierte y planifica en materia de recursos humanos.

Comercio exterior

Como ya se indicó, la competencia en el mercado internacional se ha erigido en la máxima prueba de calidad y eficiencia bajo la suposición de que sólo mediante un incremento de las exportaciones podría garantizarse un crecimiento de la producción y el empleo, un consecuente mejoramiento en la distribución del ingreso y, todavía más, una disminución gradual del monto de la deuda externa en el caso mexicano.

Si bien es cierto que sólo a través de una mayor inserción en el mercado internacional por vía de las exportaciones se podrá hacer frente a los compromisos adquiridos por la nación, y a las necesidades de importación de insumos, bienes de capital y de consumo, es preciso hacer uso del derecho de aplicar medidas comerciales restrictivas y de fomento industrial selectivas, que de ninguna manera son incompatibles con las prácticas de los socios comerciales: La selectividad es adecuada cuando permite identificar, crear y adquirir una ventaja comparativa potencial. Es decir, la liberalización del comercio exterior no puede realizarse en forma unilateral, como lo ha hecho México.

De este modo, el proteccionismo comercial y un tipo de sustitución de importaciones no son en sí mismas una opción de política despreciable, sobre todo cuando se trata de impulsar sectores nacientes o de tecnología de punta con notables efectos multiplicadores, que requieren de fuertes inversiones y que representan, por consiguiente, un alto riesgo a las empresas.¹³ Desde luego, los niveles de protección deben sujetarse tanto a un periodo acordado como al desempeño positivo de los sectores

favorecidos, según estándares internacionales, para que un vez alcanzada la madurez, la protección sea innecesaria.

Otro aspecto importante es la regulación de los flujos de inversión. El gobierno de Corea, por ejemplo, ejerció gran influencia en los modelos de inversión extranjera, impidiendo que éstos compitieran con sus empresas nacionales.¹⁴ Tal vez sería conveniente combinar una política selectiva de sustitución de importaciones con otra de promoción de las exportaciones; para ello, los sectores clave de la economía deben estar controlados por el Estado y no por las compañías transnacionales.

Finalmente, aun cuando el comercio internacional no ha resultado un eficiente mecanismo transmisor de progreso técnico, debe trabajarse en la posibilidad que ofrecen las compañías multinacionales y las grandes empresas locales, para que a su alrededor se desarrolle un entorno de empresas medianas y pequeñas que, al mismo tiempo que les suministren eficientemente las partes, componentes y servicios que requieren, mejoren su propia capacidad tecnológica y administrativa.

Los rasgos del fomento y la política industrial en sentido operacional

Apoyos a la industria

Países como Japón, Alemania y Corea del Sur cuentan con un fuerte apoyo gubernamental a la actividad industrial, combinado con grupos industriales y bancario industriales de fuerte tradición que han desarrollado esquemas de largo plazo.¹⁵ Esto también ha venido ocurriendo recientemente en Taiwan y Singapur, lo cual habla de una estrecha coordinación entre los sectores público y privado.

Se trata de apoyos de tres tipos básicamente:¹⁶ 1) costo de capital; 2) costo de entrenamiento de mano de obra, y 3) costo de arranque de las empresas. En el rubro de capital, su costo es accesible a las empresas, aunque no siempre se trata de créditos, pues también se les apoya mediante transferencias fiscales. Sin embargo, el financiamiento monetario está sujeto a la existencia de una organización empresarial y una tecnología eficientes.

El apoyo también se otorga, cuando la situación así lo requiere, en forma de subsidios; aunque tam-



bién en forma indirecta, con la investigación. Pero los resultados finalmente parecen estar determinados por la coordinación entre el sector público y el privado, como en el caso de Alemania y Japón, donde las decisiones se han tomado a partir de consensos.

El financiamiento

Este es un asunto básico de la política industrial, y se trata en esencia de favorecer el acceso de las empresas a recursos financieros a un costo accesible. En el caso de los pequeños productores se trata, además, de un asunto de vital importancia.

En México hay tres fuentes posibles de financiamiento: 1) crédito externo; 2) las exportaciones no petroleras, que no pueden depender del peso subvaluado porque implica inflación y saqueo social,¹⁷ y 3) la importación de capitales externos. En el primer caso ha habido una notable contracción; en el tercero, se trata de una práctica que sólo parcialmente sustituye al ahorro interno; además, la experiencia de estos últimos años muestra una orientación de la inversión externa al circuito financiero y a la especulación, en detrimento de la creación de capacidad productiva. En consecuencia, lo que se requiere es movilizar el ahorro local, aunque también en la situación actual parece muy difícil.

Al respecto, el Estado debe tomar medidas directas de ayuda al financiamiento de las pequeñas empresas, creando un entorno financiero adecuado, consistente en políticas monetarias y fiscales sanas. Por supuesto que los recursos adicionales para el financiamiento sólo podrán obtenerse de un deseable superávit comercial de México con el mundo.

Se piensa¹⁸ que un mecanismo alternativo de financiamiento pudiera ser un modelo de subcontratación, en donde la gran empresa puede ser pieza clave; otra medida podría ser de tipo coercitivo, y consistiría en obligar a la empresa multinacional a que subcontrate empresas nacionales para incrementar su volumen de adquisiciones en el país. Esto último, desde luego, implicaría haber superado los actuales problemas de altos costos de producción en las empresas nacionales, de baja calidad del producto y de infraestructura y canales de comercialización deficientes, problemas prioritarios que urge sean considerados en la nueva política industrial mediante medidas selectivas de protección, de subsidios, de inversión y de convencimiento.

También es importante vincular las políticas de financiamiento con las de articulación interindustrial y con un entorno favorable al desarrollo de las empresas. Además, se considera importante no fundamentar la adquisición tecnológica en créditos externos porque si se presenta una crisis o recesión, el pago de réditos se vuelve una carga pesada.

Tecnología

El desarrollo tecnológico es la base de la competitividad de los países industrializados y consiste en la generación de innovaciones de proceso, de producto y de organización; su papel es esencial tanto del lado del capital como del trabajo, aunque su desarrollo está determinado por la educación, la disponibilidad de recursos y la asistencia técnica, entre otras medidas complementarias como mejor gestión y administración.

Actualmente, Japón y Alemania se sostienen en la innovación, pero

sobre todo en la difusión de tecnología. En efecto, la difusión se ha convertido en un proceso más importante aún que la generación de innovaciones y es, en términos de Unger,¹⁹ una *ventaja comparativa dinámica* asociada a un grado de madurez de la industria en general.

En México, la actitud más común del empresario en este rubro no ha sido la de prepararse, sino la de esperar a los inversionistas extranjeros para asociarse con ellos. Esta actitud difícilmente conduce a una difusión de los desarrollos tecnológicos o a la generación de una tecnología propia—generalmente la tecnología, los procesos, los bienes de capital y los diseños de producción industrial provienen del exterior—. Un país sin tecnología propia difícilmente puede ser competitivo, pues es la base para lograr una elevada participación en el comercio internacional rentable.

La mayor dificultad radica en la gran heterogeneidad tecnológica entre las empresas y los sectores productivos, que a su vez está asociada a importantes asimetrías en términos de capacidad de acumulación, estructuras de mercado y relaciones de intercambio.²⁰ En este sentido, junto con una política industrial explícita debe diseñarse una política tecnológica también explícita.

La principal tarea de los responsables de la política industrial y de desarrollo tecnológico, por lo tanto, consistiría en tratar de fomentar una organización industrial que indujera a la homogeneización de las capacidades productivas de las distintas empresas y sectores, y que promueva el crecimiento y modernización de la pequeña y mediana industria para que éstas eleven su participación en la generación de valor agregado. Ello

debe ser acompañado por una mejor articulación a nivel de los sectores productivos (industria - agricultura, servicios - actividad productiva y administración pública). Un aspecto que no debe descuidarse es el vínculo con los centros de investigación y las universidades, que cuentan con infraestructura y de donde pueden surgir innovaciones para la industria.

Aspecto laboral

El punto principal por tratar en este rubro es el del impacto negativo que tiene el paradigma productivo actual sobre la fuerza de trabajo, al relegar al sindicalismo. Se está ante una paradójica naturaleza de la productividad, ya que a la flexibilización de los procesos de producción le ha seguido la flexibilización del empleo, que no es otra cosa que la atribución del capital para fijar las normas de trabajo en forma unilateral.

Una flexibilidad bien entendida, sin embargo, supone relaciones laborales que incluyan mecanismos de apoyo al empleo, tanto en sus habili-

dades y aptitudes como en su organización e inclusión en los procesos de modernización industrial, e incluso en su transferencia a otras ramas de actividad o a otros sectores económicos, de tal manera que lo que se pierda en un lado se gane en otro. Hasta el momento en ninguna parte se han planteado iniciativas encaminadas a la reconversión de la mano de obra desplazada.

Rasgos políticos del fomento

Muy importante resulta el grado de centralización o descentralización, es decir, la capacidad de los gobiernos estatales -con autonomía presupuestal- para brindar apoyo a las empresas. Apoyo del tipo de subsidios o bonos, como ocurre por ejemplo en Estados Unidos y Canadá.²¹

Asimismo, la transición a una economía basada en la eficiencia y la competitividad internacional implica una recomposición de las alianzas políticas tradicionales. Los factores que dieron cohesión y estabilidad al cre-

cimiento económico: proteccionismo, centralización gubernamental, sectores empresariales, obreros y burocráticos privilegiados, constituyen un esquema que implica obstáculos para la eficiencia distributiva y competitividad internacional.²² Se requiere mayor participación de los sectores hasta ahora marginados.

Rasgos institucionales del fomento

La cooperación entre los sectores privado y público para alcanzar metas sociales precisas y aceptadas parece haber sido la característica principal de las economías que han logrado generar procesos duraderos de crecimiento orientado al exterior. Se requiere, por lo tanto, de una adecuación de las instituciones tanto públicas como privadas que favorezca un ambiente adecuado al desarrollo de las empresas, particularmente las micro y pequeñas.

Se entiende que ningún fomento puede operar sin una base de fuerza de trabajo educada, capacitada en todos los niveles y con una gran flexibilidad y capacidad de adaptación; lo otro es que la infraestructura, particularmente en comunicaciones, tenga un mayor desarrollo. El resultado de todo esto se refleja en una integración eficiente del mercado nacional y de exportación, en la difusión del desarrollo tecnológico e innovaciones, mayor calificación de los recursos humanos, asistencia financiera, aprovisionamiento de insumos, maquinaria y equipo, y el desarrollo de mejores transportes y comunicaciones.

Para finalizar este trabajo, es necesario señalar que la actitud del Estado no se restringe al nivel macro-



económico, incluso no debe hacerse la separación entre lo macro y lo micro. A nivel macro, el Estado debe procurar un contexto favorable al desarrollo de las empresas; a nivel micro, su apoyo debe centrarse en la calificación, el adiestramiento y la difusión tecnológica.

Particularmente en Asia, se combinaron varios de los rasgos señalados como factores favorables para el crecimiento industrial y económico: centros de servicio de primer nivel en Hong Kong y Singapur, las tecnologías de países más avanzados como Japón y Taiwán, el capital acumulado por chinos de ultramar y, adicionalmente, la mano de obra barata en China y Vietnam.²³ Otro factor esencial ha sido el desarrollo de intercambios con el extranjero. El crecimiento de las exportaciones permitió a su vez importar y adquirir el progreso técnico.

En síntesis, la política industrial debe ser dinámica, flexible y adecuarse al contexto internacional, pero sin descuidar los objetivos de integración y complementariedad de las diferentes ramas y sectores; debe incorporar el factor tiempo y una evaluación periódica de sus resultados y de sus estrategias; ser coherente con las metas macroeconómicas, de desarrollo tecnológico; la política industrial debe ser el producto de un diagnóstico y prospectiva nacionales exigentes que como una imposición de las instituciones acreedoras internacionales.

Cuando se combinan con éxito factores sociales, institucionales y de estrategia económica, la consecución de objetivos de crecimiento industrial articulado y de largo plazo no se oponen a una intervención estatal activa.

Notas

- ¹ Véase Bell y Lande, "Industrial and regional development policies: An overview", en Bell y Lande (eds.), *Regional dimensions of industrial policy*, Lexington Books, 1982, p. 4.
- ² Véase, Trudeau Pierre, "Economías en transformación", *Nexos*, núm. 165, septiembre de 1991, p. 38.
- ³ Eduardo Pérez, "La política industrial en el resto del mundo", en Fernando Clavijo et al., *La política industrial en México*, Secofi / El Colegio de México / ITAM / Confederación de Cámaras Industriales, México, 1994, p. 58.
- ⁴ *Ibid.*, p. 18.
- ⁵ Al respecto es bien conocido que la revolución económica de México, desde la última administración gubernamental, reveló la existencia de contradicciones entre el comportamiento a nivel macro y la realidad microeconómica de las empresas; donde un contexto en apariencia saludable no se manifestó como el más propicio para el despegue de la revolución productiva deseada; por el contrario, se manifestó como una recesión en donde el empleo, la productividad y la inversión tuvieron una evolución alejada de lo esperado.
- ⁶ Hugo Pipitone, en *La Jornada*, noviembre 26 de 1993.
- ⁷ Rolando Cordera, "Mercado y equidad", *Etcétera*, núm. 45 (diciembre 3 de 1993), p. 24.
- ⁸ John Galbraith, "El regreso de Keynes", *Nexos*, núm. 185 (mayo de 1993), p. 7.
- ⁹ Esto ha sido claro en México, donde ni el gasto público ni los salarios tuvieron que ver con los repuntes de la inflación en el pasado sexenio; ésta más bien se generó en el circuito financiero.
- ¹⁰ Galbraith, *op. cit.*, p. 8.
- ¹¹ Juan Alponde, "La nación y el mundo", *El Nacional*, noviembre 12 de 1993, pp. 1 y 12.
- ¹² Véase Antonio Loyola, "Dinámica de la competitividad industrial en San Luis Potosí", ponencia presentada en

el Seminario Industria, Estado y Sociedad, Toluca, octubre de 1993.

- ¹³ Más que seleccionar ganadoras y perdedoras, se trata de elegir industrias clave, en función de su interrelación con otras, sobre todo las que tienen mayores relaciones insumo-producto y con mayores externalidades positivas con otros sectores. Véase F. Clavijo y José Casar, "Las restricciones al crecimiento de la economía mexicana y la necesidad de una política industrial para el fomento de la competitividad", en F. Clavijo y José Casar, 1994, p. 465.
- ¹⁴ Véase Rhys Jenkins, "La experiencia de Corea del Sur y Taiwán. ¿Ejemplo para América Latina?", *Comercio Exterior*, diciembre de 1992, p. 1129.
- ¹⁵ Saúl Trejo, "¿Qué política industrial y para qué?", *Este País*, núm. 34 (enero de 1994), p. 3.
- ¹⁶ *Ibid.*
- ¹⁷ El aumento de las exportaciones en los años ochenta fue un subsidio que la economía pagó en forma de devaluación de la moneda, inflación y concentración de la demanda. Esto se combinó con el desplome del consumo interno, por lo que se ofrecieron mercancías que no compraban los mexicanos a precios que la subvaluación del peso hizo competitivas. Véase Héctor Aguilar, *Después del milagro*, Cal y Arena, México, 1989, p. 288.
- ¹⁸ Clemente Ruiz, "Las empresas micro, pequeñas y medianas: crecimiento con innovación tecnológica", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 2 (febrero de 1992), p. 166.
- ¹⁹ Kurt Unger, "¿Qué política industrial y para qué?", *Este País*, núm. 34 (enero de 1994), p. 5.
- ²⁰ Véase José Casar y Jaime Ros, "Problemas estructurales de la industrialización en México", *Investigación Económica*, núm. 5, CIDE (1983), p. 161.
- ²¹ Saúl Trejo, *El futuro de la política industrial en México*, El Colegio de México, México, 1994, p. 197.
- ²² *Ibid.*
- ²³ Juan Alponde, *op. cit.*, p. 1.