

## Capítulo II

---

### **El reto del desarrollo en la Economía Nacional**

*Raúl M. Gutiérrez Muguerza\**

---

## Hacia la construcción de un Plan Nacional de Desarrollo Industrial para México

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Superar el estancamiento de la economía. III. Bajo desempeño productivo IV. Pobreza, la consecuencia de las limitantes productivas. V. La necesidad de una Política de Fomento y Desarrollo Industrial para México VI. Hacia un Plan Nacional de Desarrollo Industrial para México VII. Reflexión final: el desarrollo industrial como resultado del marco institucional VIII. Bibliografía.

### I. Introducción

El fortalecimiento de la economía mexicana es una prioridad para garantizar el crecimiento y desarrollo del país. Alcanzar niveles superiores de generación de riqueza, así como mejorar la equidad en su distribución, es el único mecanismo sustentable para mantener la estabilidad social de México. Para ello la política económica del gobierno federal debe favorecer el incremento de la inversión privada productiva, la encargada de crear la mayor cantidad de empleo. En este sentido la política industrial constituye la única alternativa capaz de aprovechar las fortalezas existentes en el país, y al mismo tiempo representa la opción más viable para el desarrollo de nuevos diferenciales productivos capaces de insertar favorablemente a México en la competencia global. El fomento económico al

\* Presidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC).

sector productivo es un elemento que ya se emplea en otros países exitosos, y nuestro país no debe desaprovechar la oportunidad de relanzar su economía bajo una nueva estrategia de política pública.

La promoción del desarrollo productivo se encuentra alineada con el marco institucional del país, específicamente con lo planteado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo Tercero de la Carta Magna se conceptualiza a “la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Aplicar una política económica de fomento al desarrollo productivo es labor fundamental del Estado Mexicano, tal y como se establece en los artículos 25 y 26 de la Constitución. De manera particular, el primero de ellos enfatiza que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático”.

Para ello, la Constitución contiene aspectos estratégicos a desarrollar con la finalidad de impulsar el mejoramiento del sistema productivo y social de México: competitividad, crecimiento económico, distribución justa del ingreso, pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. El artículo 25 establece que el desarrollo nacional se alcanzará mediante “la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza”.<sup>1</sup>

Lo descrito es atribuible a las reformas realizadas a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos durante el 2013, a partir de lo cual se genera el marco propicio para cimentar una nueva etapa de desarrollo industrial, regional y sectorial en el país.

Además, el artículo 25 plantea que en el desarrollo económico concurrirán tanto el sector público, como el social y el privado, es decir que existirá una amplia participación de los actores productivos involucrados. De igual forma se define que los criterios establecidos para el apoyo a las empresas serán los de equidad social, productividad y sustentabilidad.

Adicionalmente, la legislación plantea que se “alentará” el “desarrollo del sector privado”, para lo cual se promoverá la competitividad e implementará una “política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya

<sup>1</sup> En el mismo artículo se define a la competitividad “como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo”.

vertientes sectoriales y regionales”. El complemento al marco jurídico existe en el artículo 26 con la definición de que “*el Plan Nacional de Desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial con vertientes sectoriales y regionales*”; Es decir que contendrá una visión de mediano y largo plazo. Bajo dicho contexto, la aprobación de la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional representa un avance adicional. Básicamente la ley aprobada contiene las siguientes directrices:

- El diseño e implementación de una política nacional de fomento económico, obligatoria para la Administración Pública Federal, con componentes transversales, sectoriales y regionales.
- La formalización de los procedimientos e instancias de coordinación, para incluir la participación de las empresas, trabajadores e instituciones académicas en la formulación y seguimiento de la política nacional.
- Los mecanismos a través de los cuales se podrán recomendar acciones específicas a los sectores público, social y privado para mejorar la productividad y competitividad, así como sus herramientas de evaluación.
- La definición de ámbitos competenciales y relaciones de coordinación para las instancias administrativas involucradas.
- La vinculación de la política nacional de fomento económico con instrumentos concretos de política pública que permitan su ejecución, así como los mecanismos de información y rendición de cuentas.

Para lograr lo anterior, se establece la necesidad de generar el *Programa Especial para la Productividad y Competitividad* cuya elaboración estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en donde *participará* la Secretaría de Economía y *deberá contar con la opinión previa del Comité Nacional de Productividad (CNP)*.

La Iniciativa aprobada remarca que la función del CNP es consultiva y auxiliar del Titular del Ejecutivo.

- Se definen candados para que el sector público aplique los programas de acuerdo a su estrategia, tiempo y conveniencia. Si bien se agrega una visión de largo plazo (20 años), al añadir *un artículo 21 Bis a Ley de Planeación* tam-

bién se establece que los programas de fomento económico y desarrollo industrial deberán encausarse a través del sector público.

Es claro que se contempla la necesidad de que el *Programa Especial para la Productividad y la Competitividad* revierta el contexto del bajo crecimiento de la economía mexicana.

Desde la óptica del gobierno federal y del Poder Legislativo, ello radica en la baja productividad y ausencia de una política industrial. Se tiene claro que, de continuar bajo la misma inercia, el modelo exportador mexicano no podrá tener éxito para solventar los problemas.

- Entre las principales causas de la falta de productividad, y por tanto, de la falta de competitividad en la economía mexicana se encuentra la inexistencia de una política de desarrollo productivo.
- La ausencia de una política industrial ha propiciado que la Inversión Extranjera Directa genere *enclaves exportadores sin externalidades positivas* para el resto de la economía mexicana.
- La falta de una política industrial ha propiciado la insuficiente y poco orquestada aplicación de instrumentos de las políticas fiscal, comercial y financiera; no ha permitido promover a las MIPyME's más allá de sus necesidades de capital de trabajo,
- Escaso financiamiento.
- Baja calidad de la educación.

En principio la Ley aprobada tiene un marco de referencia que es consistente con los requerimientos para reactivar el desarrollo económico de México:

- Reconoce la insuficiencia del crecimiento, la baja productividad y competitividad del país (interna y externa), las disparidades sectoriales y regionales, así como su consecuencia negativas sobre el mercado laboral y el aumento de la pobreza.
- De manera particular, se enfatiza que el proceso de apertura económica no ha generado los resultados necesarios para impulsar el desarrollo del país. Se citan algunos que deben considerarse:

- La elasticidad ingreso demanda de las importaciones ha aumentado y ello genera un déficit *permanente* de la balanza comercial.
- Las exportaciones no son suficientes para impulsar el crecimiento económico de México: *Para que el PIB crezca, por ejemplo, al 6%, con los niveles de elasticidad ingreso de la demanda de las importaciones actuales, las exportaciones deberían crecer al 27% anual.* La última cifra es inalcanzable la actual situación de la planta industrial mexicana.
- Lo anterior es todavía más evidente cuando se reconoce el proceso de des-industrialización que vive México.
- Respecto a la inversión extranjera directa:
  - En las últimas dos décadas la Inversión Extranjera Directa no ha incidido en la formación bruta de capital, debido a que constituye enclaves en la economía nacional porque sus proveedores y sus cadenas de valor están instalados en el extranjero.
  - El valor agregado doméstico en las exportaciones mexicanas es bajo y no tiende a incrementarse, *lo cual hace imposible que el sector exportador jale el crecimiento de toda la economía.*

De igual manera, se hace un recuento del proceso de cambio institucional para propiciar un nuevo marco que dé paso a la estrategia de fomento económico con una vertiente de Desarrollo Industrial.

- *Se recuerda la publicación en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- En el mismo se define lo que se entenderá por competitividad. Para tal efecto, la competitividad: *el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.*
- Para impulsar la competitividad y una política nacional de desarrollo industrial el legislador federal deberá tomar en consideración para proteger y alentar un *desenvolvimiento eficiente del sector privado en el desarrollo económico nacional.*

## II. Superar el estancamiento de la economía

El desarrollo económico y social de México se encuentra correlacionado con sus capacidades productivas. La creación y distribución de riqueza se realiza a través de las empresas privadas y públicas con las que la nación cuenta. Un modelo económico socialmente sustentable precisa de empresas financieramente viables, capaces de propiciar estabilidad social por medio del empleo que forjan; alcanzar niveles superiores de crecimiento, al mismo tiempo que se mejora el bienestar de la población, requiere del fomento a la inversión productiva y a la generación de empleo formal que ello implica. Además, los resultados que se pueden alcanzar son superiores cuando existe sinergia entre los esfuerzos público y privado, es decir, cuando existen programas de desarrollo nacional, regional y sectorial que integran las estrategias de los agentes productivos capaces de realizar la inversión estratégica para impulsar el crecimiento que México requiere, particularmente porque compite y colabora a nivel global tanto con países desarrollados como con las economías emergentes más exitosas.

Los objetivos de incrementar la productividad y competitividad de México requieren de empresas eficaces en el uso de los recursos con los que cuentan, así como del fomento a la integración de sus cadenas productivas, algo que no se ha alcanzado en las últimas décadas.

Durante los últimos años reconocidos investigadores han planteado diversas razones para explicar por qué México ha exhibido bajas tasas de crecimiento económico. Hanson señala que a pesar de los esfuerzos realizados para modificar el modelo económico de Sustitución de Importaciones e implementar reformas a favor de la privatización, la liberalización comercial y una mayor disciplina fiscal el país no tiene la suficiente capacidad productiva para enfrentar los retos que le impone la actual situación económica.

El mal desempeño del crédito, los incentivos perversos generados por la economía informal, la oferta insuficiente de bienes no comerciables (como la electricidad) y la fuerte competencia de China en los mercados internacionales, particularmente en Estados Unidos, son factores esenciales para entender por qué México no genera suficiente riqueza.

Kehoe y Ruhl (2010) colocan al mal funcionamiento del marco legal que regula a las instituciones financieras, a las rigideces del mercado laboral y a una inversión pública poco productiva como otro de los elementos que inhiben el desarrollo de la economía mexicana.

En este contexto los autores también apuntan que China, el principal competidor de México en los mercados de Estados Unidos y Canadá, no enfrenta las

mismas restricciones por el hecho de encontrarse en un nivel de desarrollo inferior, lo cual permite que la inversión privada y el capital humano tengan una alta productividad. En este sentido también puede señalarse que es necesario mejorar el desempeño del sistema financiero, a fin de que otorgue crédito a todo el aparato productivo y para que en la aplicación de dichos recursos se obtenga un impacto positivo sobre el PIB (De la Cruz y Alcántara, 2011).

Arias, *et. al* (2010) señalan que las rigideces y la prevalencia de incentivos débiles son factores primordiales para explicar el bajo crecimiento económico. Para dichos investigadores la estructura del mercado laboral mexicano constituye parte fundamental de las limitantes al crecimiento. Evidentemente que de puntos de vista similares se desprendieron las recomendaciones para flexibilizar el mercado laboral. Un aspecto que debe señalarse es que esta perspectiva deja de lado el hecho de que el ciclo económico mexicano responde a la actividad de las manufacturas y de la inversión fija no residencial de Estados Unidos, por lo que al mismo tiempo una parte de la contratación y despido de trabajadores en México responde a la evolución de dicho ciclo.

No se puede olvidar que hoy los costos de las remuneraciones en México son inferiores a las de la mayor parte de las economías desarrolladas y emergentes, y que se encuentran en niveles comparativamente más bajos a los alcanzados durante las décadas previas. En realidad existe una flexibilidad informal del mercado laboral, gestada mediante la generalización de los esquemas de contratación por outsourcing, la cual alimenta al empleo precario que es uno de los factores que efectivamente afectan negativamente al crecimiento, al consumo privado, a la inversión y a la propia generación de empleo.

Arias, *et. al* (2010) también ponderan a la mala educación como uno de los aspectos centrales que lacera las capacidades productivas de México. De igual manera, Guerrero *et. al* (2009) correctamente adicionan que la ineficiencia del sistema educativo es uno de los aspectos que favorecen a la inequidad, y en consecuencia a la inestabilidad social y económica; sin embargo, los autores van más allá de la descripción usual de los efectos negativos que la inequidad tiene en términos de la distribución de la riqueza. Básicamente establecen que la desigualdad limita la incidencia que la sociedad de menores ingresos tiene sobre el marco legal que regula la actividad económica.

En este sentido no es de extrañar que el avance en materia de competencia económica haya sido insuficiente y que como además señalan Esquivel y Trillo (2009), también sea uno de los elementos centrales a resolver en el país, a manera de referencia puede citarse que Urzúa (2009) ha demostrado el elevado costo que tiene presencia de monopolios para toda la población, particularmente cuando se toman en cuenta de manera conjunta a los sectores de



servicios y a los proveedores de bienes de consumo de básicos (tortilla, el huevo y la leche, por ejemplo).

No obstante aún cabe señalar un aspecto adicional en este punto; en Zepe-da (2012) puede encontrarse una amplia recopilación de casos que documentan la relación entre las decisiones de política económica y los beneficiarios de los esquemas de privatización y concesión, lo cual explica que en muchas ocasiones el resultado de la existencia de monopolios y oligopolios ha sido la consecuencia lógica de la forma en que se diseñaron las políticas pública y económica.

Para Moreno-Brid y Ros (2010) las restricciones a modificar pasan por realizar una reforma fiscal que reduzca la evasión y elusión, al mismo tiempo que se mejora el ejercicio del gasto público, tanto al ejercerlo de manera oportuna como al aumentar la eficacia del mismo. En este punto se puede señalar que si bien la estrategia presupuestaria ha sido utilizada para la consecución de una mayor estabilidad macroeconómica, en realidad su efectividad para promover otros aspectos como el desarrollo productivo y social del país ha sido limitada. En este sentido, Esquivel y Trillo (2009) indican que la reducción en la productividad total de los factores y de la acumulación de capital restringe el crecimiento del PIB, ante lo cual es prioritario aumentar la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos de México.

### III. Bajo desempeño productivo

Si bien todos los aspectos citados son relevantes al momento de considerar por qué México no crece con mayor vigor, existen aspectos adicionales a considerar. Durante las últimas tres décadas el país modificó su estrategia de política económica para dar prioridad a las exportaciones como motor de crecimiento.

Siguiendo a Bulmer-Thomas (2000) dicha opción tiene poca viabilidad cuando se olvida que si ello no llega al mercado interno, vía empleos y salarios, la posibilidad de que constituya una alternativa sustentable es menor. Elevar el crecimiento del mercado interno solo es posible cuando se fortalece la producción interna, y para ello es indispensable el desarrollo del sector industrial.

El proceso de industrialización en México tiene sus orígenes a finales del siglo XIX, más de un siglo después del desarrollo industrial occidental. En un inicio, la industria del país surgió con el impulso de los sectores del acero, cemento, ferrocarril, cigarro, cerveza y textil.

El periodo más trascendental de industrialización en el país se dio a partir de 1930 y hasta 1980, con la estrategia del modelo económico conocido como Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el cual implicó una activa

participación del Estado en las actividades productivas, mediante sus directrices y subsidios para la producción de bienes en el país y así sustituir el ingreso de importaciones. Además tenía como condicionantes barreras al libre comercio, medidas que fueron conocidas como proteccionismo económico, con altos aranceles y un tipo de cambio elevado.

El periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial fue testigo de la implementación del modelo ISI, mismo que dio origen al llamado “Milagro Mexicano” mediante una política industrial activa, a través de subsidios, rectoría económica del Estado, fomento económico a sectores considerados como estratégicos y manejo del tipo de cambio, el modelo ISI permitió la industrialización del país, la cual a su vez propició el mayor periodo de estabilidad, crecimiento y desarrollo en la historia contemporánea de México.

Esta etapa tuvo como resultado que entre 1940 y 1970, el crecimiento económico del país promediara 6%, permitiendo que México pasara de ser una economía agrícola, a una de perfil urbano e industrial. Derivado de ello se tuvo un incremento en la generación de empleo calificado con menor dependencia de las inversiones foráneas, al mismo tiempo que se alcanzaron mayores niveles de especialización con nuevos sectores industriales; sin embargo, con el paso del tiempo, su enfoque estrictamente de mercado interno tuvo sus limitantes, ya que la iniciativa privada, al no tener competidores a nivel internacional, sufrió una pérdida de competitividad, en la medida en que no se buscaba generar nuevos esquemas de innovación y desarrollo de bienes y servicios. A ello se suman inconvenientes con respecto a la elevada inflación, el incremento de la deuda externa y la dependencia de bienes de capital del extranjero. Así también el aparato exportador continuaba siendo en su mayoría de bienes primarios, lo cual implicaba el deterioro de los términos de intercambio al importar bienes de mayor valor agregado, provocando saldos comerciales negativos en la balanza.

El modelo ISI no elevó la productividad y competitividad de manera homogénea en todo el país, y en algunos casos propició proteccionismo y concentración económica que inhibieron la posibilidad de que el país continuará con el ritmo de expansión económica observado hasta fines de los años setenta.

Durante los años setenta, el inicio del proceso de apertura comercial y financiera global benefició a las naciones que orientaron su política económica al aumento de la productividad de sus empresas, al inicio protegiéndolas de la competencia externa pero al mismo tiempo preparándolas para enfrentar la que vendría en los años subsecuentes.

La flexibilización del tipo de cambio fue uno de los aspectos que México no implementó a tiempo, por lo que los desequilibrios en su balanza de cuenta corriente se acumularon en su paridad frente al dólar.

La crisis de la deuda, el aumento global de las tasas de interés y de la inflación, la imposibilidad de mantener la paridad del peso frente al dólar, la contracción de los precios del petróleo, y con ello el colapso de la estrategia de inversión pública en el sector petrolero, propiciaron el declive del modelo ISI. Para principios de los años ochenta el ISI terminó por agotarse, trayendo consigo inestabilidad macroeconómica, interrupción en los flujos de capital foráneo y problemas de financiamiento para la deuda externa, generando lo que hoy se conoce como la “Década Perdida”. Las presiones internacionales derivadas de la interrupción de flujos del exterior y el excesivo endeudamiento, obligaron a la liberalización de la economía, insertándola en la globalización bajo supuestos de que la expansión dinámica de las exportaciones, los flujos ampliados de inversiones, extranjeras y el rápido cambio tecnológico, llevarían a México a una nueva etapa de crecimiento económico vigoroso.

Dentro de las reformas emprendidas destacan la desregulación de las actividades económicas, particularmente aquellas relacionadas con las exportaciones, control del déficit fiscal, adelgazamiento del Estado y privatización de empresas, eliminación de controles de precios y subsidios, reformas a la seguridad social y flexibilización de los mercados de trabajo, así como controles salariales para reducir la inflación manteniendo al tipo de cambio como válvula de ajuste. Las reformas asociadas a la liberalización económica aumentaron la capacidad exportadora de México y su vinculación con los mercados financieros internacionales, sin embargo no tuvieron el impacto deseado en términos de crecimiento económico, generación de empleo formal y desarrollo social.

En el periodo 1990-2000, las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos, crecieron espectacularmente a tasas anuales de más de 16%, tendencia que se moderó en el siguiente decenio. Sin embargo, dicho incremento no propició la esperada convergencia salarial entre los países integrantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por el contrario las remuneraciones percibidas por los trabajadores mexicanos en manufacturas se redujeron en comparación con las observadas en Estados Unidos y Canadá; como resultado se tuvo una merma en el bienestar de la población.

De igual forma quedó pendiente el aumento en la innovación y el uso de la tecnología esperada con la apertura económica, la mayor parte de las empresas en México se encuentran fuera de los círculos de inversión extranjera directa que implican transferencia de tecnología e innovación para las empresas mexicanas. La ausencia de financiamiento terminó por limitar la capacidad productiva de las unidades productivas enfocadas al mercado interno.

Contrariamente a lo esperado, el proceso de apertura contribuyó estructuralmente a profundizar la polarización existente en el país. Uno de los resultados

esperados con la liberalización comercial era la especialización en la producción de mercancías destinadas al sector externo que utilizan intensivamente el factor trabajo. Al incrementarse las exportaciones, la mayor demanda de mano de obra provocaría un aumento en los salarios y las prestaciones sociales. Además, el aumento en la productividad implicaría una reasignación de los recursos, por lo que la producción nacional podría orientarse hacia actividades con mayor valor agregado, y junto con una mayor inversión en el factor humano, generaría una espiral virtuosa de incrementos salariales, del poder adquisitivo, fortalecimiento del mercado interno, crecimiento y bienestar para toda la población.

La realidad se encargó de probar lo contrario: las remuneraciones al trabajo no crecieron.; las estadísticas oficiales señalan que de 1976 al 2014 el poder adquisitivo de los salarios reales ha caído en un 75 %. La causa de la discrepancia, parece radicar, entre otras cosas, en la existencia de una oferta ilimitada de trabajo no calificado en nuestro país (Romero y Puyana, 2005), algo no contemplado en el inicio del proceso reformador.

La existencia de una creciente, y prácticamente ilimitada fuerza laboral, impidió la reasignación del trabajo hacia procesos de mayor creación de valor agregado, provocando que amplios sectores de la población tuvieran que refugiarse en actividades de baja productividad, mal remuneradas y en su mayor proporción pertenecientes a la actividad económica informal, reduciendo con ello la presión salarial. Como resultado final se tuvo la gestación de pobreza estructural y el debilitamiento del mercado interno.

El proceso de liberalización implicaba una política económica que elevara la productividad y competitividad de las empresas mexicanas. No obstante, de acuerdo con el índice de productividad laboral de la OCDE, es evidente que México no ha logrado cumplir con la condicionante de elevarla a un ritmo similar al alcanzado por otros países. Dicho resultado es la consecuencia lógica de la baja productividad de la mayor parte de sus empresas.

Analizando el cuadro 1 se puede observar que el número de Unidades Económicas que emplean entre 1 y 10 personas constituye el 95% del total, empleando al 42% de las personas ocupadas, pero solamente pagando el 10% de las remuneraciones y generando el 8% de la producción bruta total. En el otro extremo, las unidades económicas con más de 1,000 personas ocupadas, solamente representan el 0.03% del total, aunque emplean al 13% del personal, pagan el 34% de las remuneraciones y generan el 43% de la producción bruta total.

Si la clasificación se realiza uniendo a las unidades económicas con menos de 50 personas ocupadas prácticamente se tiene al 99% de las unidades económicas del país. El problema es que a pesar de ser la abrumadora mayoría solamente generan poco más del 17% de la producción total y casi el 19% del valor

agregado. Evidentemente que esto propicia una restricción sustancial: solamente se encuentran en posibilidad de pagar el 23% de las remuneraciones totales. En estricto sentido la capacidad productiva de las unidades económicas en México se encuentra en concordancia con la proporción de activos fijos con los que disponen. Derivado de ello uno de los requerimientos fundamentales para elevar la generación de riqueza es incrementar su acervo de capital, es decir elevar su inversión; evidentemente que esto requiere de una política fiscal y de un sistema financiero que de incentivos y canalice recursos a la actividad productiva en general.

La falta de inversión es un problema estructural que ha afectado a la economía mexicana desde los años ochenta. Como puede apreciarse en el cuadro 2, la evolución de la inversión en construcción y en maquinaria y equipo ha sido insuficiente para las necesidades de la economía mexicana. Un aspecto estratégico y de seguridad nacional para cualquier país es evitar que la desaceleración y crisis económicas destruyan las capacidades potenciales del sistema productivo.

En este sentido, de acuerdo al censo económico 2009, las empresas que presentan el menor grado de productividad laboral (medido como producción bruta total entre personal ocupado total) son aquellas conocidas como microempresas, es decir las que poseen entre 0 y 10 trabajadores. Esta situación es delicada, particularmente porque este tipo de empresas representa el 95.7% del total de empresas en el país y además proporcionan el 40.4% del personal ocupado, aunque justamente su escasa productividad solo le permite aportar con el 6.5% de la producción bruta total.

Por ello, y como lo menciona el Banco Interamericano de Desarrollo (2010), los bajos niveles de productividad agregados de América Latina pueden ser explicados por la mayoría de empresas pequeñas, por lo que contrario a otras regiones del mundo, la gran cantidad de microempresas debe ser visto como un elemento que no contribuye con la productividad y con ello el crecimiento económico. Para el caso concreto de México, se debe hacer el especial énfasis en que no solo se trata por el tamaño de empresa en sí, también es un factor fundamental el sector en el cual se desempeñan las mismas y con ello el valor agregado que pueden generar.

A nivel sectorial la mayor proporción de empresas del país se concentra en el sector del comercio al por menor, el cual además genera el 25% de la ocupación total, no obstante solo genera el 5.5% de la producción bruta total, lo cual lo ubica en el penúltimo lugar de productividad laboral, solo superando al sector de la agricultura. En el opuesto se tiene que las empresas que presentan la mayor productividad laboral son las consideradas como grandes, aquellas con más de 250 empleados. Éstas, pese a que tan solo representan el 0.2% de la cantidad

de empresas totales, al mismo tiempo contribuyen con el 74% de la producción total y el 35.4% del personal ocupado, por lo que la eficiencia en el uso de sus recursos demuestra un nivel de productividad superior. Por sectores los más productivos laboralmente corresponden a servicios financieros y de seguros, servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de intermediación, construcción, servicios profesionales, científicos y técnicos, industrias manufactureras, comercio al por mayor y minería. De los cuales, en cuanto a producción y empleo, manufacturas es el de mayor relevancia, ya que genera el 45% de la producción total y el 24% del empleo, cuyos resultados son alcanzados con tan solo el 12% de las empresas totales.

**Cuadro 1**  
**Unidades económicas en México por número**  
**de personal ocupado (porcentaje)**

<b>Personal</b>	<b>unidades</b>	<b>personal</b>	<b>remune- raciones</b>	<b>producción bruta</b>	<b>valor agregado</b>	<b>activos fijos</b>
<b>1-10</b>	94.96	41.83	10.12	8.33	9.59	10.61
<b>11-50</b>	4.03	15.30	13.15	9.00	9.23	8.09
<b>51-100</b>	0.50	6.53	7.31	5.69	5.25	4.57
<b>101-250</b>	0.32	9.38	12.34	11.68	10.94	8.96
<b>251-500</b>	0.11	7.08	10.83	10.95	9.31	8.52
<b>501-1000</b>	0.05	6.63	12.33	11.52	10.47	12.32
<b>más de 1001</b>	0.03	13.26	33.93	42.83	45.21	46.93

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Derivado de lo anterior, en realidad el problema de productividad tiene entre otros factores: la estructura organizacional de su economía por empresas. No debe dejarse de lado el hecho de que más de 28 millones de los ocupados tienen un vínculo con la economía informal y que, como ya se mencionó la mayor parte de las empresas (95%) son micro, lo cual implica que se tengan restricciones como acceso al crédito, limitando su capacidad de crecimiento e innovación que le permita incrementar su productividad. Lo cual se suma a

la naturaleza que tengan este tipo de empresas y a la calidad de empleo que puedan generar. En este contexto, un elemento fundamental a evaluar es el mercado laboral.

El estado de la productividad laboral en México es un reflejo de su ambiente de trabajo. La precarización del mismo es un componente que ha sido un lastre para la economía durante los últimos 30 años, donde además de que ha existido en retroceso en cuanto a las condiciones en las que se realizan las labores, en términos de seguridad social, contratos por escrito y remuneraciones, también se ha deteriorado el ingreso real de los trabajadores.

Desde la crisis de 2009, no ha sido posible alcanzar nuevamente los niveles previos de desocupación, ésta se ha ubicado por encima, representando en promedio 2.5 millones de personas que se encuentran en esta situación. Esta cifra de desocupados es alcanzada gracias a que también se consideran las personas que laboran o se encuentran relacionadas con la informalidad,<sup>2</sup> en donde se ubicaron durante 2013 más de 28 millones de personas. En este sentido, el mercado laboral además presenta condiciones de precariedad en aquella población que se encuentra ocupada. Para el primer trimestre de 2014 se tuvo una cifra 4.1 millones de personas con subocupación,<sup>3</sup> 3.6 millones de ocupados que no reciben ingreso, 6.5 millones que cuando mucho perciben un salario mínimo, 12 millones que ganan entre uno y dos salarios mínimos, otros 31 millones que cuentan con ocupación pero que no tienen acceso a la seguridad social y 15.4 millones que no tienen contrato por escrito.

De esta manera, el escaso avance en productividad se encuentra aunado a que durante los últimos años ha persistido la situación de precariedad en la que se encuentra inmersa la población ocupada. Por lo que el actual modelo económico, que ha generado las relaciones de producción y la estructura de la economía del país, refleja la realidad de su sociedad: un país con más de la mitad de su población en una situación de pobreza y que no ha sido capaz de generar un crecimiento vigoroso y sostenido que permita la generación de empleos de cali-

<sup>2</sup> Ocupación en el Sector Informal: Se refiere a todas las personas que trabajan para unidades económicas no agropecuarias operadas sin registros contables y que funcionan a partir de los recursos del hogar o de la persona que encabeza la actividad sin que se constituya como empresa, de modo que la actividad en cuestión no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar o de la persona que la dirige y que por lo mismo tiende a concretarse en una muy pequeña escala de operación. (INEGI)

<sup>3</sup> Subocupación: Personas ocupadas con la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les permite. (INEGI)



dad y suficiente para los requerimientos del país, mediante el incremento de la productividad, ya que esto implica generar esquemas de producción más eficientes en el empleo de los recursos.

En el caso de México uno de los yerros cometidos en la década de los años ochenta radicó en la naturaleza del ajuste estructural aplicado. La modificación sacrificó a la inversión, tanto pública como privada (cuadro 2). En el primer caso, la inversión promedió una contracción anual real de (-) 5%, en tanto que la parte privada lo hizo en (-) 0.1%. Con ello la llamada década pérdida generó un enorme rezago en construcción y en la renovación de la maquinaria y equipo con la que contaban las empresas. Los efectos que dicho proceso tuvo sobre el resto de la economía se observan en la pérdida de productividad y competitividad ya citadas, así como en la precarización del mercado laboral y, con ello, en el bienestar de la población.

Durante los años noventa, la situación se modificó parcialmente, básicamente porque la inversión privada se encargó de resarcir la contracción que el sector público registró en materia de inversión (cuadro 2). La renovación de maquinaria y equipo que las empresas realizaron estuvo fuertemente vinculada con la industria de las manufacturas, situación que permitió el fortalecimiento del aparato exportador pero que también tuvo un límite porque este último privilegió a la industria maquiladora de bajo contenido nacional y la cual fue incapaz de enfrentar la competencia de países con bajos costos laborales, como China. Si bien la inversión total se incrementó durante la primera década del nuevo siglo (2.5% en promedio anual), y que ello se dio de manera homogénea entre la parte pública y privada (cuadro 2), no puede soslayarse que el aumento fue modesto para un país que venía de dos décadas en donde la infraestructura y su renovación de maquinaria no habían tenido un buen desempeño.

Por tanto, si bien la empresa nacional ha actuado de manera responsable en la búsqueda de elevar su productividad, evidentemente que ello no es fácil cuando enfrentan un marco fiscal cambiante y el cual afecta su capacidad de inversión. La creación de impuestos como el IETU y el IDE no fue algo favorable para mejorar el entorno descrito.

El cuadro 3 presenta una realidad innegable, la producción bruta por personal ocupado coloca a las grandes empresas como el principal motor de la economía, siendo congruente con el valor agregado por persona generado en el país. Parte de la explicación radica en el hecho de que los activos fijos por persona y por Unidad Económica se concentran en las grandes empresas, son las que cuentan con la mayor y mejor infraestructura así como con la maquinaria y equipo más moderno.



**Cuadro 2**  
**Inversión real, 1980-2013. (Variación promedio anual)**

Periodo	Rubro	Total	Construcción	Maquinaria y Equipo
1980-1989	Pública	-5.0	-4.2	-6.5
	Privada	-0.1	1.0	-1.1
	Total	-2.0	-1.5	-2.6
1990-1999	Pública	-0.2	0.6	-2.8
	Privada	10.1	5.6	15.0
	Total	7.5	3.9	12.5
2000-2009	Pública	2.4	2.2	4.1
	Privada	2.6	3.5	1.2
	Total	2.5	3.0	1.4
2010-2013	Pública	-5.7	-6.5	1.6
	Privada	7.0	3.1	13.5
2014	Total	2.3	0.5	5.5
	Total	3.6	-0.2	12.4

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

En este punto es importante enfatizar que ello no necesariamente implica que lo descrito sea producto de una conducta anticompetitiva de las grandes empresas, parte de ello se debe a una gestión administrativa, financiera y de innovación tecnológica que les ha permitido destacarse en su sector económico. De igual forma lo anterior tiene para de su explicación en la génesis de los pequeños negocios en México. Producto de las recurrentes crisis económicas, la aparición de micronegocios se dio como fruto de la búsqueda de alternativas al desempleo y las bajas remuneraciones que desde la década de los años han prevalecido en el mercado laboral. La economía informal captó muchos de estos nuevos negocios de baja productividad particularmente en actividades económicas que proporcionan recursos a sus propietarios pero que son de bajo valor agregado.

El mejor ejemplo de lo anterior lo presenta el Comercio al por Menor: de acuerdo al Censo Económico del INEGI de 2009 concentraba el 47% de las 3.7 millones de Unidades Económicas existentes en el país y da ocupación al 25% del personal total. Sin embargo la magnitud de su actividad económica contrasta con la baja eficacia e informalidad de su actividad: 46% de los propietarios, familiares

y otros trabajadores no remunerados pertenecen a este sector, y además únicamente genera el 5% de la producción bruta y el 7% del valor agregado total.

En términos de remuneraciones paga el 7.7% del total nacional. Como puede apreciarse la remuneración por persona ocupada es muy baja, su baja producción inhibe su capacidad de pagar mejor.

La situación es aún más dramática cuando se analiza el segmento de Unidades Económicas que emplea 0 y 2 personas: 1.26 millones (34 % del total nacional) que da ocupación al 9.3% de personas en México pero que representa únicamente el 0.78% de la producción bruta nacional y paga el 0.56% de las remuneraciones totales. Si a ello se agrega el hecho de que concentra al 27.8% de los propietarios, familiares y otros trabajadores no remunerados, puede entenderse el grado de precarización y baja productividad de este tipo de actividad económica.

**Cuadro 3**  
**Unidades económicas por personal ocupado**  
**Censo Económico del INEGI (2009)**

Personas ocupadas	Producc. bruta /*	Activos por Valor agregado*/	Activos por Activos fijos*/	Unidad Económica**	Unidad Económica
0-10	108.86	57.54	74.75	177.87	2.38
11-50	321.68	151.49	155.79	3,198.28	20.53
51-100	476.48	201.99	206.52	14,523.91	70.33
101-250	680.92	292.83	281.37	44,132.65	156.85
251-500	845.95	330.29	354.58	122,042.11	344.19
501-1000	949.95	396.50	547.57	381,838.01	697.33
+ 1001	1,766.45	856.22	1,043.07	2,467,924.08	2,366.02
<b>Nacional</b>	<b>546.73</b>	<b>251.06</b>	<b>294.64</b>	<b>1,591.61</b>	<b>5.40</b>

\*Miles de pesos por persona.

\*\*Miles de pesos por unidad económica.

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Un caso contrastante es el de las Unidades Económicas del sector de las manufacturas: emplea al 23.2% del total pero paga el 33.6% de las remuneraciones a nivel nacional. Ello radica en que genera el 44% de la producción bruta y el 29.3% del valor agregado contabilizados por el Censo Económico (INEGI, 2009).

Además el empleo que genera tiene una menor incidencia en el problema de los propietarios, familiares y otros trabajadores no remunerados: a pesar de que genera una ocupación similar al del comercio al por menor su incidencia es del 12% del total nacional, menos de la tercera parte que el caso del comercio.

Evidentemente que parte de ellos es por la diferencia en la cantidad de activos fijos: la manufactura tiene el 26.8% del total en tanto que el comercio al por menor solamente el 6.7%. Dado que las manufacturas tienen mayor maquinaria y equipo, así como una infraestructura altamente especializada, alcanzan mayores niveles de productividad, lo cual les permite pagar mejor, tanto a sus empleados como a los inversionistas. El problema es que durante los últimos años el proceso económico mexicano ha implicado un aumento sustancial del comercio al por menor al mismo tiempo que se presenta un proceso de desindustrialización. El proceso de bajo crecimiento económico condiciona la dinámica de México de manera heterogénea, no incide de la misma forma en todas sus regiones y sectores productivos. La razón es simple, la mayor parte de las unidades productivas de mayor valor agregado se encuentran concentradas en el Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Querétaro, Aguascalientes, Chihuahua y en algunas otras entidades de la república que generalmente tienen un perfil industrial.

Lo descrito incide en la existencia de un bajo nivel de convergencia entre las regiones y estados de la República Mexicana, así lo muestran diversos estudios. Esquivel describe que entre 1940 y 1995 la reducción de las disparidades regionales ocurrió a una tasa de 1.1% por año, una tasa reducida al compararse con lo observado en otros países. Además enfatiza que el mayor proceso de convergencia durante el periodo, de 1940 a 1960, y que a partir se ha estancado. Parte de la explicación reside en la educación post-primaria, es decir la que propicia incrementos en productividad y valor agregado. Un resultado similar se tiene en el análisis de Juan Ramón y Rivera Bátiz: convergencia regional en el periodo 1970-1985 y divergencia entre 1985 y 1993.

De acuerdo a Calderón y Tyhhonenko (2006) "la mayoría de los trabajos llegan a la conclusión de que antes de 1985 existía una convergencia regional, es decir, antes de la apertura de la economía mexicana (con el ingreso del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT). En cambio, después de la firma y entrada en vigor del TLCAN (en 1994) los estados mexicanos presentan un proceso de divergencia real con la acentuación de disparidades regionales. Una de las importantes conclusiones de los trabajos empíricos consiste en que, después del TLCAN, los estados de la frontera norte de México fueron los que presentaron un aumento importante del PIB per cápita como resultado del mejoramiento del capital humano y la productividad del trabajo.

Durante ese periodo los estados de Baja California, Coahuila y Chihuahua se beneficiaron por el incremento de sus exportaciones y de un flujo importante de inversión extranjera directa". De hecho Messmacher (2000) muestra que el proceso de apertura económica y las modificaciones estructurales aplicadas durante las últimas décadas del siglo xx propiciaron que los sectores manufacturero, de transportes y de comunicaciones obtuvieran un crecimiento económico significativo desde 1993, dinámica que favoreció a las entidades federativas con mayor producción de manufacturas, es decir atribuible a su estructura productiva. Gaytán et al (2011) concluyen que en los últimos diez años de su estudio la velocidad de convergencia disminuyó, coincidiendo con los resultados de otros autores.

Las diferencias en educación, infraestructura pública, captación de inversión extranjera directa, vinculación con las exportaciones, dotación de activos fijos, entre otros factores, con mencionados como parte de la explicación del por qué México mantiene un desempeño productivo heterogéneo, y a partir de ello se entiende la razón de la persistencia de trampas de pobreza en las regiones del sur y sureste del país. Evidentemente que ello tiene una fuerte correlación con el hecho de que las empresas que acumulan la mayor cantidad de activos fijos y emplean al capital humano más preparado se encuentran en el centro y norte del país, en empresas de mayor tamaño. En este sentido, la estabilidad económica conseguida, a costa de mantener bajos salarios y prestaciones sociales, ha mermado el desempeño del consumo privado. Además, los beneficios de la actividad productiva no alcanzan por igual a las empresas ni a la sociedad.

Las reestructuraciones aplicadas en la economía mexicana no han logrado alcanzar un crecimiento económico vigoroso y sostenido, ni han resuelto los inquietantes problemas de pobreza y la debilidad del mercado interno, por lo que no constituye una verdadera solución a los problemas de México. La "estrategia" de que "la mejor política industrial es aquella que no existe" no ha funcionado.

México se ha desindustrializando sin haber sido una nación plenamente industrializada. En la última década, la participación del sector manufacturero con respecto al PIB del país pasó del 21% al 18 por ciento. En tanto que todos los países desarrollados tienen una política industrial activa, promueven sus empresas y buscan abrir otros mercados para vender sus productos. En este sentido, resulta prioritario restablecer una política industrial en México para la restauración del sistema productivo mexicano que permita superar los desafíos económicos y sociales que enfrenta el país.

El impulso al sector empresarial y al empleo permitiría abatir de manera sustentable el problema de pobreza e inequidad: mayor generación de riqueza

distribuida mediante empleo mejor remunerado y con prestaciones sociales, todo sin necesidad de mayor gasto público e impuestos.

#### **IV. Pobreza, la consecuencia de las limitantes productivas**

El entorno de bajo crecimiento descrito contribuyó a la reducción del poder adquisitivo de los salarios, fundamentalmente porque se ha buscado aumentar la competitividad de las exportaciones mexicanas, y contener la inflación, mediante la aplicación de una política laboral que otorga bajos incrementos salariales y reduce las prestaciones de los trabajadores. De esta manera, la delicada situación del empleo señala que el sistema económico no cuenta con las condiciones para generar oportunidades formales suficientes y con ello dar cabida a toda la oferta laboral, ni a toda la capacidad emprendedora del país.

Adicionalmente, pese a que los costos empresariales asociados al empleo y los salarios han generado menor poder adquisitivo para las familias mexicanas y mayor precariedad en las condiciones laborales, esto no ha sido suficiente para establecer los cimientos de una economía sólida, robusta e incrementar los niveles de productividad y competitividad del país.

Las implicaciones de lo anterior no son menores, como resultado se han exacerbado los problemas sociales, particularmente el de la pobreza: entre 1992 y 2012, el número total de pobres aumentó en 33%, contabilizando 61 millones de mexicanos en pobreza por ingresos, cifra superior en más de 15 millones a la registrada hace 20 años, 46 millones, implicando rezago en el bienestar de los mexicanos y a su vez, limita el impulso de la demanda del sector privado, ya que merma el consumo de las familias.

El contexto descrito enmarca una situación económica delicada, en el cual la falta de crecimiento económico ha sido la principal condicionante de las adversidades sociales y productivas del país. Sin crecimiento económico las empresas no pueden invertir ni pueden generar las plazas laborales necesarias para atender el aumento de la población, tampoco éstas pueden ofrecer salarios que garanticen la permanencia de la población fuera de la línea de pobreza. En consecuencia, las familias no realizan un consumo que fomente el desarrollo del mercado interno, obligando a muchos a caer en la vorágine de la pobreza, al filo de la delincuencia o en el mejor de los casos en la informalidad o bien con un trabajo con un sueldo por debajo del mínimo y/o sin las condiciones laborales mínimas.

La implementación de reformas estructurales y de modificaciones a la política económica debe satisfacer las necesidades más trascendentales para la vi-

da diaria de los mexicanos. Un México sin pobreza y con menor desigualdad en la distribución del ingreso, son aspectos prioritarios que deben considerarse en la política económica a implementar. Sin lugar a dudas los mecanismos que permitirían la consecución de dichos objetivos pasan por el crecimiento económico, la generación de empleo suficiente, bien remunerado y con prestaciones sociales que garanticen el bienestar social de la población.

Aumentar la creación de empresas nacionales, altamente productivas y competitivas, constituye un propósito no solamente necesario sino obligado para la política económica. No obstante, lo descrito es insuficiente si no existe la responsabilidad y solidaridad social suficiente para garantizar que los beneficios se distribuyan de manera justa. En este punto los salarios y el empleo incorporan elementos estratégicos a tomarse en consideración por que son primordiales para consolidar las legítimas aspiraciones de desarrollo y estabilidad que como sociedad se deben alcanzar. Un planteamiento que tenga al desarrollo del ser humano como una prioridad, es uno de los primeros aspectos a plantear. Ello reclama un ejercicio de liderazgo que promueva cambios sustanciales en el modelo económico y social de México.

Considerar el desarrollo de los mexicanos como el verdadero núcleo de las estrategias económicas, políticas y sociales que se instrumentan es una tarea fundamental, pero siendo aún más incisivos debe prevalecer la atención de aquellas personas que viven en una situación de mayor precariedad, porque justamente constituyen el eslabón más débil del tejido social, y en consecuencia son sujetos de las presiones que desde diversos ángulos afectan las posibilidades de que México alcance niveles superiores de crecimiento económico y social. La vulnerabilidad de los pobres ante una crisis económica es mayor, fundamentalmente porque su ingreso depende de su fuente laboral. El aspecto relevante a señalar es que en México existen casi 61 millones de personas que viven con ingresos inferiores a la línea de bienestar, en pobreza por ingreso.

Dado que los indicadores de pobreza multidimensional solamente tienen registros desde el 2008, es imposible realizar una revisión histórica más amplia usándola como referencia. Sin embargo al contemplar a las personas que viven con un ingreso inferior a la línea de bienestar, pobreza por ingreso, se puede inferir que entre 1992 y el 2012 19 millones de mexicanos cayeron en dicho grado de marginación, lo cual explica el total de 61 millones antes citado. De igual forma debe recordarse que cerca de 15 millones se contabilizaron tan solo en el periodo 2006-2012.

Como puede apreciarse en la gráfica 1 ello no es necesariamente por la carencia de empresas: de acuerdo a los resultados oportunos de los Censos Económicos del 2014 existe una correlación positiva entre la proporción de

establecimientos y la del número de personas por debajo de la línea de bienestar que cada entidad federativa tiene.<sup>4</sup> La inferencia directa es que la restricción no es atribuible a la falta de emprendimiento, como se ha visto anteriormente la razón radica en la baja productividad y acervo de activos fijos que poseen los establecimientos.

De igual manera debe observarse que, contrario a lo que normalmente se piensa, las entidades federativas en donde operan las empresas más grandes son las que tienen una menor proporción de personas en marginación. En las gráficas 2, 3 y 4 se tiene la relación entre la proporción de establecimientos y la del número de personas por debajo de la línea de bienestar de cada entidad federativa, la evidencia señala que la correlación positiva (0.89 y 0.68) más fuerte se da entre los establecimientos que generan menor ocupación (hasta dos empleados y entre 3 y 5 empleados), en tanto que la correlación respecto a los establecimientos con más personas ocupadas (más de 1,000 empleados) tienen una correlación de solo 0.09. En general, la evidencia muestra que conforme aumenta el número de personas ocupadas por establecimiento su correlación positiva con las personas que tienen ingresos por debajo de la línea de bienestar disminuye.

Por tanto si bien los objetivos de fomentar el desarrollo de las Pymes en México son loables parece claro que no se puede realizar bajo las condiciones que hasta el momento han imperado, el perfil productivo de la mayoría de un menor valor agregado que el prevaleciente en las empresas de mayor tamaño. Una situación similar se desprende del análisis por sector económico, las empresas y dedicadas al comercio de menor dimensión generan poco valor agregado y tienen un vínculo más estrecho con la informalidad.

## V. La necesidad de una Política de Fomento y Desarrollo Industrial para México

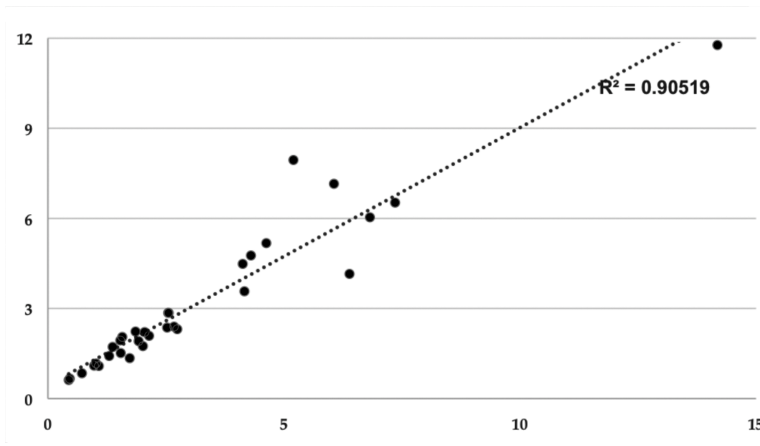
El oportuno diseño e implementación de una política de fomento y desarrollo industrial era imprescindible para evitar lo anterior, y con ello alcanzar mejores resultados tanto en el sector exportador como en el desarrollo del mercado interno. No puede olvidarse que la industrialización permite aumentar la ca-

<sup>4</sup> Se compara la proporción de establecimientos respecto al total nacional versus al porcentaje de personas que tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar que cada estado tiene respecto al total nacional.



pacidad de generar valor agregado y fortalecer las cadenas productivas nacionales. Comercializar productos de importación sin adicionar valor agregado e integrar productivamente a las empresas debilita sus vínculos económicos y en el mediano plazo disminuye la creación de empleo bien remunerado e inversión productiva.

**Grafica 1**  
**Porcentaje de personas por abajo de la línea de bienestar**  
**vs. porcentaje de establecimientos**



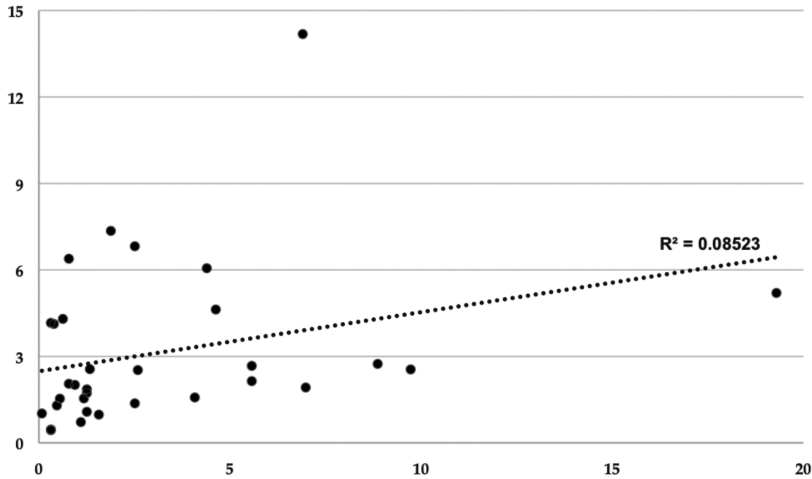
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y Coneval.

Los cambios estructurales implementados en una economía deben avocarse a resolver los problemas que inhiben el desempeño de su actividad productiva. De igual forma deben dirigirse a disminuir los desequilibrios sociales y de seguridad pública generados a lo largo de su historia.

En el caso de México uno de los mayores lastres es el bajo crecimiento económico registrado durante los últimos 30 años, en promedio 2.5% anual; evidentemente que el comportamiento del PIB es inferior a lo contabilizado por las naciones emergentes más destacadas: China, India y Corea del Sur. Además, también es claro que el ritmo de avance del PIB mexicano es inferior a lo que debería obtener por su capacidad potencial, alrededor de 3.5% anual.



**Gráfica 2**  
**Porcentaje de personas por abajo de la línea de bienestar vs. porcentaje de establecimientos con mas de 1,000 empleados**



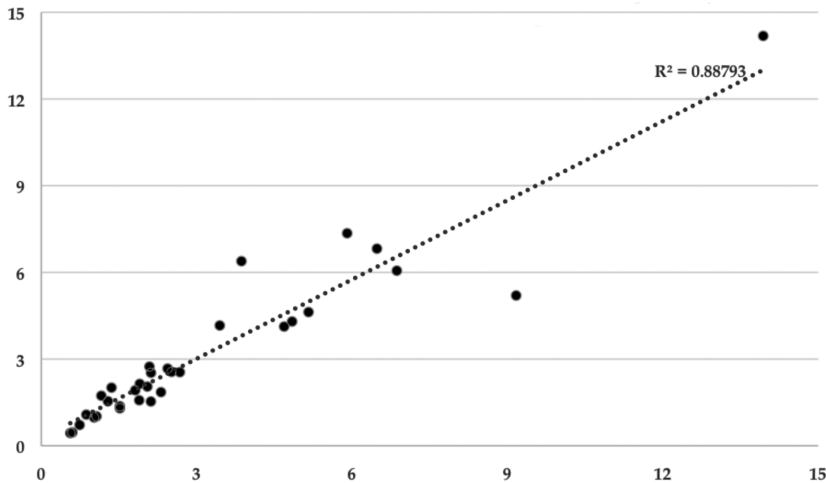
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y Coneval.

En este punto hay un aspecto a citar: México no solo crece a una tasa inferior a su potencial, esto sucede a pesar de que esta última es menor a la de hace 30 años (6%). Ello resume la falla económica del país en las últimas décadas: el mundo desarrollado aumentó su nivel de riqueza, pero México no lo pudo hacer, solo contabilizó un incremento ligeramente superior al de su población. El problema es que ello incide en el empleo, el bajo crecimiento afecta la creación de plazas laborales bien remuneradas.

Por tanto, uno de los primeros objetivos a cubrir por las reformas estructurales aprobadas es el de impulsar el crecimiento económico, de fomentar las capacidades productivas de México. Para ello debe considerarse a las fuentes del crecimiento: inversión, progreso tecnológico, productividad del capital humano, es decir la eficiencia y eficacia de los trabajadores así como la productividad total de los factores. No puede soslayarse que el crecimiento económico tiene una profunda interrelación con la creación de empresas productivas y redistribuidoras del ingreso, son el motor esencial de la inversión y generación de empleo formal de calidad. Además, un mayor número de unidades productivas

formales propicia beneficios para la recaudación tributaria y con ello contribuyen a la salud de las finanzas públicas.

**Gráfica 3**  
**Porcentaje de personas por abajo de la línea de bienestar vs. porcentaje de establecimientos de hasta 2 empleados**



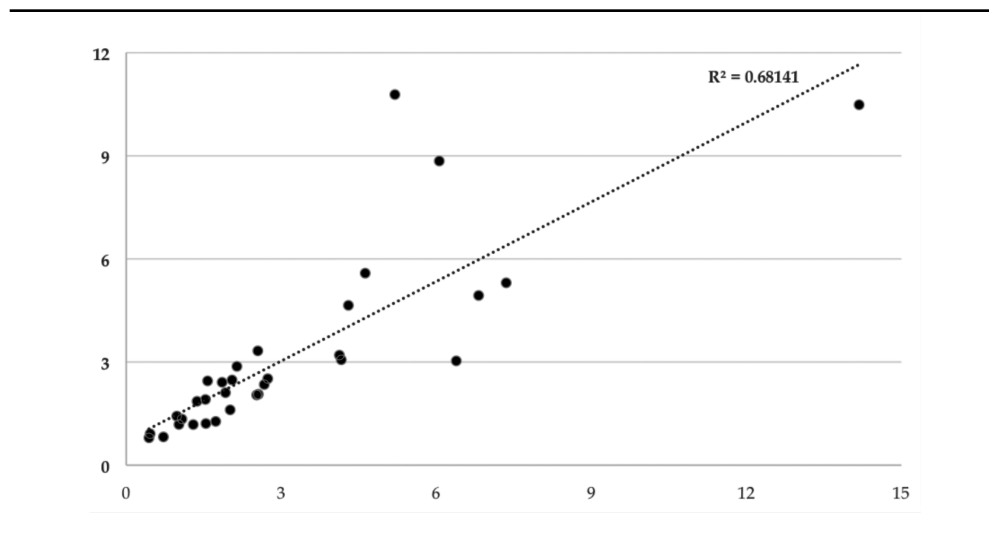
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y Coneval.

La productividad y competitividad tienen una estrecha relación no solo con el sistema educativo, también existe un vínculo fundamental con la estrategia de inversión del sector privado, con sus decisiones de producción, de capacitación y planeación. Por tanto, la inversión privada es una de las variables a fomentar por cualquier cambio estructural que desee propiciar el crecimiento económico.

Para el caso de México, los esfuerzos del gobierno y la orientación de las políticas públicas deben tener un efecto positivo sobre la actividad productiva, de otra manera no se obtendrá el efecto que se espera de las reformas recientemente aprobadas. El crecimiento económico requiere de mantener e incrementar la inversión privada, y que ello tenga una sinergia adecuada con su contraparte pública. No obstante que se espera un efecto favorable de las reformas citadas, también debe resaltarse que será necesario avanzar en construcción

de políticas públicas complementarias de fomento productivo. Un programa de reactivación económica, apoyado en las capacidades productivas existentes es pertinente. La inversión privada en sectores productivos consolidados es fundamental para la generación de empleo formal. Un buen desempeño del sector privado contribuye con el diseño del gasto social e inversión del gobierno federal, permite que las erogaciones públicas se focalicen en aquellas regiones y sectores marginados, en donde la necesidad de una atención urgente es mayor. Al mismo tiempo propicia un mayor pago de impuestos, sin necesidad de realizar incrementos sustanciales en las tasas correspondientes.

**Gráfica 4**  
**Porcentaje de personas por abajo de la línea de bienestar vs. porcentaje de establecimientos de entre 3 y 5 empleados**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y Coneval.

El crecimiento económico basado en una actividad productiva distribuidora de riqueza aminora la carga financiera para el sector público, los saldos sociales son menores. Por tanto, le permite aplicar una corrección gradual de los desequilibrios, propiciando una transición hacia el desarrollo económico y social sustentable. Vincular la política fiscal y el gasto público con el fomento de la in-

versión privada constituye un sustento para impulsar el valor agregado de la producción, promueve la productividad y con ello resuelve uno de los pendientes estructurales que afectan a México.

En el esquema delineado, el sector industrial es estratégico para reactivar la economía nacional, tanto en el corto como en el mediano plazo. Reindustrializar al país permitirá revertir el proceso bajo el cual se pierde la capacidad de generar valor agregado y abre la posibilidad de reconstruir las cadenas productivas, factor que en los países desarrollados y economías emergentes ha sido parte de su consolidación.

Comercializar productos de importación sin generar valor agregado e integrar productivamente a las empresas debilita los vínculos económicos de México, y en el mediano plazo disminuye la generación de empleo bien remunerado e inversión productiva. La creación de empleo para las personas educadas y capacitadas requiere de empresas enfocadas a transformar los recursos materiales e insumos con los que cuentan. Además, las empresas transformadoras y productivas le dan sentido a la elevación de la calidad en la educación: ciudadanos mejor preparados encontrarán lugares en donde laborar, y se romperá con el desequilibrio que hoy se tiene: gente educada sin empleo. Al incluirlos en el mercado laboral, su aporte permitirá alcanzar un mayor crecimiento económico y aumentará la movilidad social.

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) afirma "...que el desarrollo productivo es la fuerza motriz de la aplicación de nuevas tecnologías a la producción y la fuente y el agente más importante de la innovación tecnológica; crea nuevas aptitudes y actitudes ante el trabajo, cataliza el cambio institucional y genera capacidades empresariales modernas". Además, el desarrollo industrial propicia bienestar, la historia económica del mundo se ha encargado de demostrar que los países más avanzados han pasado por intensivas etapas de industrialización, las cuales han potenciado su crecimiento económico y social.

En México el proceso de industrialización fue incompleto. De hecho durante las últimas tres décadas, una vez que se renunció a la implementación de una política de fomento y desarrollo industrial, el crecimiento promedio de la economía no supera el 2.5% anual. En este sentido, el avance del desarrollo industrial en México es modesto, y ello se refleja en su participación en la generación del valor agregado total de la economía: entre 1980 y 2010 solo ha aportado el 31.6%, en tanto que en naciones como China esta proporción ha representado el 45.4%. El desarrollo del sector industrial es prioritario en la agenda de su política económica, ya que en el mismo generan la mayor cantidad de bienes comerciables de alto valor agregado.

La industrialización implica un mayor nivel de tecnificación en los procesos productivos y la utilización del progreso tecnológico para la transformación de las materias primas en bienes de consumo, bienes intermedios de producción y aun en la construcción de bienes de capital. De esta manera, el PIB y el empleo de las economías industrializadas tienen un sustento importante en las actividades secundarias. Esto les permite desarrollar sectores tecnológicos e industriales propios, capaces de crear e insertarse favorablemente en las Cadenas Globales de Valor.

Para que ello ocurra es necesario contar con un sistema educativo de alta calidad y de transferencia de innovación y tecnología, particularmente en especialidades técnicas y de ingeniería. En todo este proceso la participación de los gobiernos es activa y siempre buscando el beneficio de la mayor parte de su población. Se generan incentivos para que las empresas crezcan y desarrollen para lo cual es primordial contar con la infraestructura apropiada, energéticos y sus derivados accesibles y de alta calidad.

## **VI. Hacia un Plan Nacional de Desarrollo Industrial para México**

El proceso de industrialización de México es un elemento crítico para la consecución de niveles superiores de crecimiento económico, fundamentalmente porque impulsa la competitividad, la productividad y la generación de empleo bien remunerado. De acuerdo a Villarreal en México existe la “Paradoja de la Competitividad”: es una economía abierta pero es poco competitiva, ello pese a que mantiene acuerdos y tratados de libre comercio con los países económicamente más relevantes del orbe. De hecho durante los últimos años el Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2014) ubica a México en posiciones por debajo del nivel alcanzado previamente “...lo que implica un significativo rezago de competitividad relativa a otros países como Grecia, China y Egipto.”

Como adecuadamente citan Romero (2014) y Villarreal (2011), “la apertura ineficiente” es producto de un tipo de cambio real sobrevaluado y de una política industrial pasiva y una política macroeconómica unidimensional, básicamente enfocada en la estabilización. Para revertir lo anterior el marco teórico del modelo de industrialización tridimensional de Villarreal propone que se podría fomentar “...el crecimiento del aparato industrial interno con articulación de las cadenas productivas, con incentivos para la innovación continua y el escalonamiento productivo a lo largo de la cadena global de valor, con lo

que además será posible disminuir el coeficiente de importaciones y generar un nuevo proceso de sustitución competitiva de importaciones y nuevo fomento a las exportaciones." Esencialmente es prioritario aplicar un modelo de industrialización que rompa con "el falso dilema" de un modelo industrial "hacia dentro" versus uno "hacia afuera". La implementación de dicho modelo requiere de empresas productivas y competitivas, no se puede lograr esto con una base empresarial como la ya citada.

En este sentido, la "Política Industrial Tridimensional" consiste en el desarrollo de tres ejes fundamentales ("pivotes" como los llama el autor): el exportador, el de sustitución competitiva de importaciones y el endógeno, con éste sería factible reducir la dependencia de la economía mexicana sobre el sector externo: "...la estrategia de industrialización abierta tridimensional (IAT) que se plantea, rompe con el falso dilema del crecimiento vía exportaciones versus sustitución de importaciones.", lo anterior dado que su implementación fomentaría el crecimiento de los "pivotes" mencionados. Lo propuesto se encuentra respaldado por estrategias similares implementadas en Alemania y Corea del Sur.

La visión de largo plazo que sus gobiernos impulsaron fue compartida por un liderazgo empresarial que además se respaldó fuertemente entre sí.

Bajo la lógica "El Mercado Decide, El Gobierno Apoya" las sociedades y economías de Alemania y Corea del Sur se han transformado radicalmente, de naciones devastadas por la guerra hoy son países líderes en la economía global.

En el caso de la nación asiática, el proceso de reactivación económica implementado ha privilegiado lo "Hecho en Corea" y hoy busca promover lo "Creado en Corea", primordialmente por el fomento e incentivos otorgados a sus empresas coreanas. Para ello se logró generar un proceso vinculatorio entre las necesidades productivas de las empresas y la política económica diseñada por el Estado. Este proceso tiene a la innovación tecnológica, implementada e impulsada desde el gobierno, como un elemento esencial, pero siempre direccionado a la aplicación industrial: no les interesaba desarrollar investigación con orientación solamente científica, en realidad el objetivo era resolver el problema de rezago económico y social que se enfrentaba.

Para dar sustento al modelo IAT, se debe considerar el desarrollo dos modelos que le den sentido al mismo. En primera instancia, un modelo de crecimiento e industrialización orientado al mercado interno, mediante la producción competitiva de bienes intermedios y un modelo de crecimiento e industrialización orientado al mercado externo, a través de la industrialización exportadora. Lo anterior implica el desarrollo de un modelo "sistémico" que involucre a los sectores interno y externo, en un marco de una estrategia econó-

mica de crecimiento con un enfoque de “competitividad sistémica”.<sup>5</sup> En este aspecto Villarreal (2011) propone un “replanteamiento de una estrategia para el crecimiento competitivo”, mediante una transición del modelo industrial exportador, que solo contempla una dimensión, al modelo de industrialización tridimensional. El modelo de competitividad sistémica contiene una visión holística de los sectores productivos e involucra 6 subsistemas (microeconómico, mesoeconómico, macroeconómico, internacional, institucional y político-social) para hacerlo funcional.

Como se ha citado en la parte microeconómica es necesario contar con empresas productivas, que tengan el suficiente capital humano y físico para competir, se debe desarrollar el capital empresarial y laboral. A nivel macroeconómico se requiere crecimiento vigoroso y sostenido, vinculado con una demanda sostenida (interna y externa) y un tipo de cambio competitivo, se desarrolla el modelo macro de crecimiento competitivo con estabilidad: capital macroeconómico. En lo correspondiente al nivel mesoeconómico se plantea el contar con infraestructura básica funcional y disponible para todos los sectores productivos, así como con el desarrollo de nuevas tecnologías aplicables en todo el país, aquí se desarrolla el modelo industrial (cluster), así como el capital organizacional, logístico e intelectual. Debe citarse que justamente este es uno de los aspectos que limitan la convergencia regional, la disponibilidad de infraestructura privilegia a las entidades federales más desarrolladas y avocadas al comercio exterior.

A nivel externo se precisa de tratados y acuerdos comerciales, pero también de “programas activos de promoción industrial y articulación productiva”, se desarrolla el capital comercial. La política industrial precisa de alinear los esfuerzos de exportación así como de prevenir y combatir las prácticas desleales. A nivel del sistema económico se requiere de fortalecer el marco institucional, reglas del juego claras, transparentes y equitativas, desarrollo del capital institucional y gubernamental. De igual forma el reducir los costos de transacción. Finalmente se tiene que en el nivel del sistema político-social es prioritario garantizar la seguridad pública, ello con el objetivo de fortalecer los incentivos para la inversión productiva, formación del capital social: la confianza.

<sup>5</sup> La competitividad sistémica se define como “...la formación y el desarrollo de los capitales de la competitividad que hacen posible un crecimiento sostenido a mediano y largo plazo del PIB per cápita”. Por tanto se requiere el crecimiento de los diez capitales que la comprenden (empresarial, laboral, organizacional, logístico, intelectual, macroeconómico, comercial, institucional, gubernamental y social) en un contexto de economía abierta.

En este sentido, para reactivar el crecimiento económico de México, resulta prioritario contar con una política económica que motive el mejor desempeño del sector industrial desde sus bases, por lo que es importante desarrollar una agenda en este sentido. Contar con un programa de transición integral es fundamental.<sup>6</sup> En términos generales los primeros elementos a considerar son:

- Un desarrollo equilibrado, que fortalezca tanto al mercado interno como la capacidad exportadora de las empresas nacionales y extranjeras que operan en el país.
- Una nueva estrategia de desarrollo industrial es pertinente para fortalecer el mercado interno: la creación de empresas nacionales de alto valor agregado tiene un impacto positivo en la generación de inversión y empleo, disminuyendo la dependencia de capitales extranjeros.
- El impulso al sector empresarial y al mercado laboral permitiría abatir de manera sustentable el problema de pobreza e inequidad en la distribución de la riqueza. La razón radica en que, sin aumentar impuestos ni presionar a las finanzas públicas, los desequilibrios se solventarían mediante una mayor producción de riqueza, la cual se distribuiría mediante mejores remuneraciones y prestaciones sociales.
- Una nueva etapa de industrialización abre la posibilidad de propiciar equilibrios regionales: no únicamente beneficia a las empresas ya establecidas, también es la posibilidad de llevar nuevas unidades productivas a estados y municipios en donde no se cuenta con un número adecuado; en donde las personas se ven obligadas a migrar, vivir en pobreza o dedicarse a actividades informales de bajo valor agregado.
- La industrialización tiene estrechos vínculos con la aplicación de tecnologías y procesos administrativos innovadores. Permite desarrollar otros sectores productivos, elemento que propicia la creación de diferenciales que integren a las industrias establecidas con aquellas encargadas de crear tecnologías innovadoras y que generan nuevos productos y servicios.

<sup>6</sup> Villarreal propone 5 pilares: Programa macroeconómico, Programa de cambio estructural, Programa microeconómico, Programa de crecimiento sostenido y Programa de desarrollo participativo.



- La competitividad y productividad son impulsadas por el desarrollo industrial, abren nuevos mercados, tanto por la alta calidad y bajo precio de los bienes nacionales, como por el incremento de la capacidad para satisfacer las necesidades de potenciales consumidores, tanto a nivel nacional como en otros países.
- El aumento de la producción repercute en una mayor recaudación fiscal. Una elevación en la producción propicia más pago por impuesto sobre la renta. El incremento del empleo y los salarios conlleva a mayor consumo y con ello a una tributación superior por IVA. Todo esto sin la necesidad de modificar la tasa de dichos impuestos.
- Lo descrito evita que se requieran alzas sistemáticas a los precios de combustibles y otros energéticos. El crecimiento económico es suficiente para dotar de mayores recursos al sector público.
- La industrialización favorece al control de la inflación, el aumento de la productividad permite alcanzar una mayor oferta de bienes y servicios, elevar el pago a los trabajadores sin que ello cause un aumento de precios.

Para lograr la consecución de lo anterior es prioritario aplicar *cambios estratégicos*:

- En primera instancia deben impulsarse modificaciones que fomenten el incremento de la productividad del país. Una de las fundamentales es evitar que el precio de los energéticos se incremente solo por necesidades fiscales.
- Impulsar el desarrollo energético. Deben utilizarse esquemas de inversión en donde se aproveche la capacidad técnica y de financiamiento del sector privado, sin generar monopolios y oligopolios, manteniéndose la rectoría del Estado.
  - En este sentido es relevante que México defina una programa económico que coloque al sector energético como columna vertebral del crecimiento, y en donde dicho proyecto permita que tanto el sector público como el privado contribuyan a gestar una nueva etapa de desarrollo del sector petrolero.
  - Una situación similar ocurre para la generación y distribución de energía eléctrica, la cual es un insumo esencial para la actividad productiva nacional a la vez que un elemento que impulsa el bienestar de las personas.

- Otro aspecto es mejorar la infraestructura del país. Contar con caminos, puentes, nuevas vías de ferrocarril, puertos marítimos de mayor capacidad así como con nuevos aeropuertos.
- Un gasto público eficaz en términos de crecimiento económico. La disminución del gasto corriente que no es prioritario, y el impulso a la inversión pública productiva que propicie crecimiento del sector real de la economía son esenciales.
- Propiciar la creación de planes de desarrollo industrial, tanto a nivel sectorial como regional, es una tarea central. Su ausencia ha provocado que la industria mexicana enfrente en condiciones de desventaja la competencia de países como China.
- Un brazo financiero que promueva el desarrollo industrial es primordial, para ello debe vincularse la industria con la banca de desarrollo. Su conjunción permitiría dar viabilidad económica a los proyectos industriales que se consideren estratégicos tanto para la coyuntura como para futuro económico y social de México.
- De igual manera es prioritario alcanzar un marco legal equitativo, uno en donde las empresas nacionales puedan competir en igualdad de circunstancias que sus contrapartes foráneas.
- Evitar la competencia desleal tanto en el exterior como en el mercado interno.
- El fomento a la creación de empresas proveedoras de insumos intermedios y bienes de capital.

Para orientar los esfuerzos desde una lógica de innovación con orientación de mercado, que además sea de acceso universal para todas las empresas en México se debe crear el Instituto de Desarrollo y Transferencia Tecnológica, de Innovación e Ingeniería en Manufactura (IDTIM). Se requiere es una institución orientada a la innovación de mercado, que resuelva limitantes para elevar la productividad de las empresas, buscar soluciones de mercado para las necesidades productivas y competitivas de México.

El éxito de la institución la hará autosustentable. El objetivo cuantitativo debe ser el de duplicar la productividad del sector de las manufacturas. A través del IDTIM deben proponerse nuevos modelos en donde se asegure la ca-

lidad educativa pero también el vínculo con el sector productivo, tanto en el presente como en el futuro. La orientación debe ser netamente de innovación y aplicación de los procesos tecnológicos al ámbito productivo. Para ello debe servir el concepto de la Educación Dual, perfectamente implementado a nivel técnico y de escuela superior, justamente en donde la Reforma Educativa no se aplicó. Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles, y vincularla con las necesidades industriales es un camino que México deberá emprender, de otra manera seguiremos conformándonos con la creación de empleos de bajo valor agregado que difícilmente resolverán el problema de pobreza que se vive en México.

En los años por venir se deberá vincular a las empresas con la investigación tecnológica y académica. Es una tarea en la que deberán participar el gobierno y el sector privado, junto con las universidades, de otra manera el futuro nos alcanzará sin tener la capacidad suficiente para competir en un mundo en donde la innovación será el diferencial de los países exitosos. Lo descrito parte de una visión integral que homologa lo tecnológico, lo industrial y lo manufacturero, no como una falta de diferenciación previamente aceptada, sino como un reconocimiento al valor integral que guardan las tres categorías.

De igual modo, el concepto de manufactura que se maneja en el documento se entiende como una actividad universal que lo mismo involucra a la Agroindustria, la industria transformadora de bienes y los servicios industriales tecnológicos. El planteamiento busca establecer un marco institucional de colaboración entre el sector público y privado, el cual tenga como primer objetivo elevar la participación de la actividad industrial como proporción del PIB, llevarlo de 18% que actualmente tiene a 22% hacia el 2018.

En este sentido es necesario establecer metas intermedias y de largo plazo para lograr que el desarrollo industrial impulse el crecimiento de México:

- Promover la inversión privada en manufacturas, que alcance un 15% como proporción del PIB.
- Procurar nueva inversión extranjera directa en manufacturas: que supere el 60% como proporción del total. Ello fomentaría la entrada de capitales sectores productivos. Para ello se debe promover la creación de empresas de base industrial que estén alineadas con el programa de reindustrialización que existe en la zona del TLCAN.
- Aumentar la participación del contenido nacional de las exportaciones, pasar del 30% al 38% en los siguientes 6 años.

- Incrementar el número de patentes registradas en México de menos de 12 mil que se tiene a 25 mil en los siguientes 5 años. Elevar la participación de los mexicanos en este proceso, de un 2% a un 20% en los siguientes 6 años y a 50% en 10 años.
- Fomentar el crédito de la banca privada a la producción industrial de la economía. Que participación se eleve del 25% al 35% en los siguientes 5 años. Con ello se tendría un mayor impacto en el valor agregado
- Mantener la proporción de financiamiento de la banca de desarrollo a la actividad industrial privada y empresarial (65%) pero incrementar en 15% anual el financiamiento total, buscando elevar el destinado al sector primario y ligarlo a la agroindustria que genera mayor valor agregado.
- Aumentar la productividad de las pequeñas y medianas empresas vinculándolas con las de gran tamaño al generar un pacto por el encadenamiento productivo de sectores estratégicos para el desarrollo productivo. Para ello se presenta el siguiente esquema de propuesta.

Lo anterior es una prioridad, es fundamental que se propicie la creación de un Nuevo Modelo de Política Industrial para México, que promueva la “Producción Competitiva de Insumos Intermedios y de Bienes de Capital”. El resultado esperado es un aumento en el bienestar de la población, mediante la creación de empleos bien remunerados y con prestaciones sociales adecuadas, el verdadero camino a la distribución de la riqueza de una manera productiva, sin cargo al erario ni mayores impuestos.

## **VII. Reflexión final: el desarrollo industrial como resultado del marco institucional**

La creación de una Nueva Política Industrial es una consecuencia lógica del avance observado en la redefinición de la política económica de México. En fundamento al fomento y desarrollo industrial es posible dar cumplimiento al Artículo 25 Constitucional: *bajo la rectoría del Estado se debe alcanzar un mayor desarrollo nacional mediante incrementos en competitividad, fomento del crecimiento económico y el empleo, una mejor distribución del ingreso y la riqueza. Sin embargo es pertinente considerar que los cambios a realizar requieren de una visión innovadora de modelo económico para el país.*

El Gobierno Federal ha propuesto el desarrollo e implementación de programas que permitan alcanzar el objetivo de “elevar la productividad para llevar a México a su máximo potencial”, el cual se encuentra específicamente planteado en el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 de la Secretaría de Economía. El cumplimiento del mismo es fundamental para alcanzar dos metas estratégicas en el desarrollo del país: lograr mayor equidad social y crecimiento económico, mediante el impulso de la productividad y con ello del desarrollo industrial.

El desafío para México no es menor: durante las últimas décadas se ha posicionado como uno de los principales exportadores de bienes en el mercado internacional,<sup>7</sup> particularmente hacia Estados Unidos,<sup>8</sup> pero ello no es suficiente para generar bienestar económico y social. El aumento en las exportaciones no le ha exentado de vivir condiciones adversas en su mercado interno, del bajo crecimiento económico que le ha llevado a perder posiciones a nivel global y de la caída en competitividad ya citada. Un hecho que se debe enfrentar y revertir es que la dinámica del crecimiento económico es inferior al del comercio internacional.<sup>9</sup> La razón fundamental se encuentra en la baja participación de contenido nacional en las exportaciones (30%) y la alta dependencia de insumos intermedios importados que tiene la economía nacional. El Programa de Desarrollo Innovador es contundente y acertado en su diagnóstico al reconocer que existen grandes diferencias regionales y sectoriales: “las desigualdades se tradujeron en una desarticulación de cadenas productivas”. Lo citado incide en que los beneficios de la apertura comercial no se distribuyan de manera homogénea en toda la población y empresas, siendo una de las razones el bajo contenido nacional que tienen las exportaciones.

En este sentido, es oportuna la estrategia de política económica fundamentada en el Programa Nacional de Desarrollo (PND), el Programa para Democratizar la Productividad (PDP) y el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, en el sentido de que se tiene a la productividad como el elemento central bajo el cual se busca aumentar el dinamismo de la economía. De manera particular es relevante que en la Meta Nacional de México Próspero se plantee el objetivo de Desarrollar los sectores estratégicos del país. En particular, el Programa para Democratizar la Productividad (PDP) es una estrategia planteada en el Plan Na-

<sup>7</sup> En 2012 ocupó el lugar 16 de acuerdo a la Organización Mundial de Comercio.

<sup>8</sup> México es el tercer exportador hacia dicho mercado, solamente por debajo de China y Canadá.

<sup>9</sup> En 2012 se importaron 370 mil millones de dólares. El 75% fueron de insumos intermedios una cantidad que por sí sola representó el PIB de Chile o Singapur en dicho año.

cional de Desarrollo para la coordinación de acciones de políticas públicas encaminadas a elevar el potencial productivo, fomentar la actividad económica y establecer la política de ingresos y gastos públicos para inducir la formalidad.

Este programa reconoce algunas de las limitantes que aquejan a la actividad productiva del país, que en particular han mermado la productividad total de los factores. Entre éstos se encuentran la asignación ineficiente de los factores de producción, la cual tiene su origen en la alta informalidad, la carencia de habilidades de los trabajadores, la ausencia de incentivos a las empresas para participar en el sector formal, la falta de financiamiento en situación competitiva, la falta de acceso a crédito bancario y falta de acceso a otros mercados de capital, el tamaño de las empresas, así como la falta de cuidado y protección del medio ambiente. De igual manera, el PDP señala que es necesario promover la movilidad social intergeneracional, mejorar la calidad educativa, incrementar la inversión en capacitación laboral, promover la conformación de *clusters*, evaluar el impacto de las políticas públicas, mejorar la asesoría técnica, tecnológica, financiamiento, acceso a agua, así como la promoción de asociaciones productivas para la generación de economías de escala, así como la inversión en innovación pública y privada.

En concordancia con lo anterior, como uno de los primeros pasos dar es crear un Sistema de Estudios Estratégicos de Análisis y Prospectiva Productiva para Elevar el Bienestar Social, el cual tenga como objetivo identificar los sectores estratégicos a nivel nacional, regional y sectorial, a fin determinar cuáles son los esenciales para mantener y el elevar el ritmo de generación de riqueza en el país. De igual forma es prioritario identificar los sectores estratégicos en la creación de los diferenciales productivos pertinentes para que México avance en la solución de sus problemas sociales y económicos estructurales. En la elaboración del sistema de estudios propuesto es importante la participación de la sociedad civil, particularmente de las empresas y universidades. Su inclusión abre la posibilidad de alcanzar una vinculación entre la visión de largo plazo y estrategias de política económica del Gobierno Federal con la participación directa del aparato productivo.

La definición de política industrial como uno de los mecanismos para fortalecer el crecimiento del país se encuentra alineado con el Programa para Democratizar la Productividad en donde se establece que habrá *“acciones de gobierno encaminadas a llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que limitan el potencial productivo de los ciudadanos y las empresas,”*. Así como que *“el bajo crecimiento económico de México podría ser resultado de una lenta acumulación de factores, explicada, por ejemplo, por bajos niveles de inversión en capital humano o en maquinaria, equipo e infraestructura”*.

Por tanto, es una consecuencia que se elabore una política de fomento y desarrollo industrial que integre a las cadenas productivas, permita incubar y desarrollar empresas proveedoras (tanto para el mercado interno como para la exportación) basadas en la innovación es fundamental para elevar la productividad y competitividad de México, al mismo tiempo que le permite mejorar la distribución de la riqueza mediante empleos de mayor calidad.

Para ello el PDP propone una estrategia transversal, afectando a los distintos programas de gobierno y coordinando sus tres órdenes, para lo cual se busca la inclusión y colaboración de diversos representantes de la sociedad mexicana a través del Comité Nacional de Productividad, el Consejo Consultivo Empresarial para Acelerar el Crecimiento Económico de México y las Comisiones Estatales de Productividad. De igual manera se establece que el Instituto Nacional del Emprendedor se encargue de la implementación y ejecución de política nacional de fomento al emprendimiento, con los objetivos de democratizar la productividad, impulsar el surgimiento de emprendedores, ampliar la base de PYMEs productivas y consolidadas e incrementar el número de negocios con capacidad de competencia internacional y potencial de crecimiento. La aplicación de una *innovadora política industrial*, debe propiciarlo. Para ello se debe aprovechar el entorno de globalización y realizar una transferencia de tecnología e inversión desde el exterior a México, particularmente en aquellos sectores estratégicos determinados previamente, gestando una vinculación entre las universidades y empresas en el país para generar un proceso de adopción de tecnología que en el mediano plazo converja en desarrollos propios.

La política industrial con un sentido de innovación es oportuna, pero además debe establecerse una estrategia integral de desarrollo convergente hacia una economía que alcance mayores niveles de bienestar sin detener a los sectores y empresas maduras. Es prioritario que se elaboren estrategias y acciones para fomentar el desarrollo de proveedores nacionales de maquinaria, equipo e insumos intermedios, en donde pueden participar pequeñas y medianas empresas de alto valor agregado. Como el PDI señala es *“imperativo implementar una política de fomento industrial que impulse un cambio estructural para cerrar brechas”*, en donde esta modificación implique el avance del aparato productivo general.

Debe citarse que en el PDI se propone una política de fomento industrial con un enfoque de economía abierta, perspectiva derivada de la política de apertura comercial que se ha venido implementando México. En este punto es prioritario apuntar que si bien ello es positivo, no es suficiente. Los resultados económicos descritos permiten aseverar que es necesario pasar de una política de fomento industrial a una de fomento y desarrollo industrial sectorial y regional en donde el Estado tenga una participación más activa y se realice cola-



boración con las estrategias del sector privado. No obstante que ello es un primer paso a dar, no se puede dejar de lado que la perspectiva moderna de industrialización precisa de una visión holística, que vea las interrelaciones entre los sectores productivos y fortalezca las sinergias existentes entre los mismos. El impulso a la innovación en procesos y productos (especialización y diversificación), como parte central de la política de fomento industrial, contribuirá a democratizar la productividad. Para ello debe asegurarse la integración productiva de las cadenas de valor, es aquí en donde se requiere el desarrollo de empresas que puedan funcionar como proveedoras de productos y servicios de mayor valor agregado.

A fin de lograr una óptima gestión de los recursos y alcanzar mejores resultados, como se plantea en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, los programas e instrumentos que son competencia se deben alinear al ámbito de acción de la política de fomento y desarrollo industrial, comercial y de servicios. Además se debe integrar al sector privado, el que realiza la inversión productiva capaz de volver una realidad la estrategia de política económica del gobierno federal. Sin la adecuada participación de las empresas difícilmente se alcanzarán los resultados esperados en la estrategia delineada.

## VIII. Bibliografía

- Arias, J.; Oliver A., Bernal P., Heckman J., and Villarreal C. (2010). *Policies to Promote Growth and Economic Efficiency in Mexico*. Institute for the Study of Labor Discussion Paper 4740.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010), *La era de la Productividad*. BID.
- Bulmer-Thomas, V. (2000). *La historia económica de América Latina desde la independencia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Calderón C. Y Tykhonenko A. (2006). *La liberalización económica y la convergencia regional en México*. Comercio Exterior, vol. 56, núm. 5, mayo de 2006.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Recuperado el 28 de diciembre de 2014, de [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)
- De la Cruz J. Y Alcántara, A. (2011). *El desarrollo del sistema financiero y el crecimiento económico: un análisis de causalidad para México*. Revista de Economía, vol. XXVIII, núm. 77, julio-diciembre de 2011 / 13-38.
- Esquivel, G; Fausto Hernández-Trillo (2009). *¿How Can Reforms Help Deliver Growth in Mexico?* En Liliana Rojas-Suárez. (Ed.) (2009) *Growing Pains in Latin America*, Washington, D.C.: Center for Global Development, pp. 192-235.



- Fuentes N. Y Mendoza J. (2003) *Infraestructura pública y convergencia regional en México, 1980-1998* Comercio Exterior, vol. 53, núm. 3, febrero de 2003.
- Gaytán E., Chapa J., Murguía J. (2011) *Una reconsideración sobre la convergencia regional en México*. Estudios Económicos, vol. 26, núm. 2, julio-diciembre, 2011, pp. 217-247, El Colegio de México, México.
- Guerrero, I., López-Calva, L., y Walton (2009). "The Inequality Trap and Its Links to Low Growth in Mexico." In *No Growth without Equity? Inequality, Interests, and Competition*.
- Global Competitiveness Report 2013-2014 (World Economic Forum).
- Hanson, G. (2010). *Why isn't Mexico rich?* Journal of Economic Literature. 48/4, 987-1004.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 27 de diciembre de 2014, de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- Kehoe, T; Ruhl, K. (2010). *Why have economic reforms in Mexico not generated growth*. Federal Reserve Bank of Minneapolis. EUA.
- Messmacher L., M. (2000) *Desigualdad Regional en México. El efecto del TLCAN y otras reformas estructurales*, México, Banco de México, Dir. Gral. Investigación Económica, Documento de Investigación No.2000-4, Diciembre 2000.
- Moreno-Brid J., y Ros, J. (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana una perspectiva histórica*, Fondo de Cultura Económica.
- Puyana A. y Romero J. (2005). *Reforma estructural, contención de los salarios y ganancias del capital: la experiencia mexicana*. Revista de Economía Institucional, vol. 7, n° 12, primer semestre de 2005.
- Romero, J. (2014). *Los límites al crecimiento económico de México*, El Colegio de México, UNAM.
- Urzúa C. (2009) *Efectos sobre el bienestar social de las empresas con poder de mercado en México*. Working Paper EGAP-2009-05. Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México
- Villareal, R. (2011) *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010)*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Zepeda C. (2012) *Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo*. El Cotidiano, núm. 172, marzo-abril, 2012, pp. 32-39 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal, México.