

La política industrial anunciada: una historia ya conocida

Contenido

Resumen.....	1
Introducción	3
Análisis.....	3
Se requiere una propuesta integral y consensada con la industria nacional	8
Reflexión final	9

Resumen

- México requiere una Política Industrial Integral de Nueva Generación.
- Es positivo que se busque crear una política industrial para el país, sin embargo, es igualmente prioritario que la misma se deslinde de la lógica de política económica del modelo neoliberal vigente por más de 30 años.
- **En 1996, el gobierno federal presentó su documento Programa de Política Industrial y Comercio Exterior.** El decálogo de política industrial dado a conocer el 3 de octubre de este año tiene la misma naturaleza que lo planteado por Ernesto Zedillo:
 - Apertura comercial que no garantiza mayor contenido nacional e integración de cadenas productivas.
 - Más mercado y poco gobierno: se quiere que este último se mantenga como un regulador y no como un agente activo que procure el desarrollo de las empresas nacionales y del sistema productivo en general.
- Los resultados son conocidos:
 - Entre el 2001 y el 2018, el valor agregado del sector industrial mexicano exhibió una tasa promedio de crecimiento anual de 0.8%.

- La inversión física en construcción del sector público ha exhibido tasas de crecimiento negativo en la mitad de los trimestres que abarca dicho periodo de tiempo.
- La propuesta de política industrial de la Secretaría de Economía (SE) no hace referencia a la competencia desleal de países que utilizan dicho mecanismo para desplazar a las empresas mexicanas y entrar tanto al mercado doméstico como al de América del Norte.
- Todo se centra en más apertura comercial y en regular la economía, falta realizar una revisión de la orientación de la política industrial que se aplica en otras naciones.
 - *El común denominador de dichas estrategias en el siglo XXI es el Estado Desarrollador no la apertura comercial del siglo XX.*
- El decálogo de política industrial presentado sólo contempla a una parte del sector: falta construcción, minería, generación y transmisión de energía, gas y agua. Por definición del INEGI conforman a la industria mexicana.
- Aun en las manufacturas hay ausencias: ¿cuáles son los sectores estratégicos? Todas las políticas industriales modernas parten de sectores y regiones estratégicas.
- Se soslaya el esfuerzo en investigación y desarrollo, así como de transformación del sistema educativo, necesario para crear las condiciones bajo las cuales el sector productivo mexicano, particularmente los micronegocios y las PyMEs, pueda pasar de procesos de bajo valor agregado a la utilización de la tecnología asociada a la Industria 4.0: robótica, mecatrónica, computación, telecomunicaciones, inteligencia artificial, electrónica, etc.
- En países exitosos, el gobierno colabora con la industria nacional, se eligen sectores y regiones estratégicos para elevar su potencial productivo a través de financiamiento, desarrollo tecnológico, incentivos fiscales, compras de gobierno, vinculación con un sistema educativo altamente competitivo y orientado a la innovación tecnológica, infraestructura y logística de calidad, asociaciones estratégicas con empresas internacionales que se comprometen a transferir tecnología y conocimiento y, finalmente, una política de comercio exterior orientada a las exportaciones pero que restringe selectivamente las importaciones que rompen las cadenas productivas nacionales.
- El paradigma del decálogo presentado se mantiene en la década de los años ochenta y noventa del siglo XX, cuando la apertura económica, la creencia del dogma del libre mercado y la obsesión por acotar el papel del Estado Desarrollador guiaban la formulación de las estrategias. El mundo ya se transformó.

- En esencia, el decálogo de política industrial aún requiere deslindarse de la lógica del modelo neoliberal, de esa estrategia que va a contracorriente de lo postulado por el presidente Andrés Manuel López Obrador.

Introducción

En 1996, el gobierno federal presentó su documento **Programa de Política Industrial y Comercio Exterior** con el que delineó la estrategia bajo la cual estimaba se podría alcanzar mayor crecimiento económico y desarrollo del sistema productivo nacional.

Bajo la lógica de lo que hoy se considera como un modelo neoliberal, el gobierno de Ernesto Zedillo renunció a la aplicación de una política industrial como la que en ese momento se implementaba en Corea del Sur, Singapur, Taiwán, Malasia, Indonesia, Hong Kong, China y Vietnam.

De igual forma hizo caso omiso a las experiencias de Gran Bretaña, Alemania, Francia y Estados Unidos.

A más de dos décadas, los resultados permiten establecer la debilidad del modelo de política industrial neoliberal que se pretende perpetuar en 2019.

- Entre el 2001 y el 2018, el valor agregado del sector industrial mexicano exhibió una tasa promedio de crecimiento anual de 0.8%.
- La inversión física en construcción del sector público ha exhibido tasas de crecimiento negativo en la mitad de los trimestres que abarca dicho periodo de tiempo.
- Todo ello debilitó no solo al sector industrial, ha provocado el bajo crecimiento de la economía en general.

Es claro el resultado que se alcanzará si se continúa con dicha estrategia.

Análisis

¿Cuáles eran los fundamentos del **Programa de Política Industrial y Comercio Exterior** de Ernesto Zedillo?:

- Desregulación económica.
- Promoción de exportaciones.
- Negociaciones comerciales internacionales.
- Promoción de la competencia.

- Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria.
- Fomento a la integración de cadenas productivas.
- Creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional.
- Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero.

¿Cuáles fueron los resultados?

- Pérdida de competitividad en el ranking del Foro Económico Mundial: México pasó del lugar 39 que alcanzó en los años noventa al 56 durante la segunda década del siglo XXI.
- Caída en el Indicador de Competitividad Industrial de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI) que mide el valor agregado generado.
- Retroceso en la Productividad Total de los Factores (INEGI).
- Nulo avance en la productividad laboral.
- Contenido nacional de solo 27% en las exportaciones manufactureras (INEGI).
- Déficit comercial estructural con la mayor parte de los países de ingreso medio o alto salvo con Estados Unidos.

¿En qué difiere programa de Ernesto Zedillo del planteamiento presentado por la Secretaría de Economía (SE) el 3 de octubre pasado?

Básicamente tiene la misma columna vertebral: un gobierno que privilegia al mercado como promotor del crecimiento económico, justamente lo que el presidente Andrés López Obrador ha criticado. Cinco puntos del decálogo de la SE señalan:

1. “Promover una mayor competencia económica para resolver rezagos en materia de pobreza extrema y alentar y fortalecer el mercado interno”.
2. “Aprovechar la apertura comercial para fortalecer los encadenamientos productivos que aumenten el contenido nacional”.
3. “Impulsar la mejora regulatoria para reducir su costo en los tres niveles de gobierno”.
4. “Generar un entorno de negocios amigable que dé certidumbre y atraiga mayores flujos de inversión nacional y extranjera”.
5. “Modernizar los procesos de normalización e impulsar la infraestructura de la calidad”. (Planteado como punto 7 en la presentación original)

Por tanto, en lo fundamental, la estructura que da sentido a la estrategia de la SE tiene los mismos componentes del programa de Ernesto Zedillo:

- Apertura comercial.
- Más mercado y poco gobierno: se quiere que este último se mantenga como un regulador y no como un agente activo que procure el desarrollo de las empresas nacionales y del sistema productivo en general.

Al igual que hace 25 años, el argumento es que no se darán subsidios ni se aplicará una política proteccionista. El fundamento de este racionamiento es una crítica hacia la política económica de los años setenta del siglo XX, observa hacia atrás y no la orientación de la política industrial moderna que se aleja de esos preceptos, pero también de considerar a la apertura comercial como el elemento estratégico del desarrollo industrial y económico.

La propuesta de política industrial nada dice de la competencia desleal de países que utilizan dicho mecanismo para entrar al mercado mexicano y al de América del Norte. Todo se centra en apertura comercial y en regular la economía.

¿Se puede considerar que el Estado en China, Vietnam, Corea del Sur, Japón o Rusia no interviene para favorecer a sus empresas?

¿No se afirma que la política económica de Donald Trump es proteccionista?

¿Cómo se puede entender la estrategia de política industrial conjunta que Alemania y Francia acaban de anunciar?

¿Cuál es la génesis del Brexit?

Bajo el contexto descrito, el paradigma de los argumentos de la SE en la presentación de su política industrial se mantiene en la década de los años ochenta y noventa del siglo XX, cuando la apertura económica, la creencia del dogma del libre mercado y la obsesión por acotar el papel del Estado Desarrollador guiaban la formulación de las estrategias. El mundo ya se transformó:

- “El mundo no pertenece a los globalizadores, sino a los patriotas” Donald Trump en la ONU (septiembre, 2019).
- En China Xi Jin Ping plantea su proyecto de la Ruta y la Seda para garantizar el desarrollo de China.
- Alemania y Francia hacen alianza para darle viabilidad a la Unión Europea en la Cuarta Revolución Industrial.
- Corea del Sur generó un proyecto de desarrollo industrial de nueva generación rumbo al 2030.

Por su parte, las propuestas de Ernesto Zedillo y de la SE parten del mismo supuesto:

- Generar condiciones macroeconómicas que, a través de la mano invisible, permitirán que las empresas puedan alcanzar, en algún momento, mayores niveles de productividad: ¿Cuáles? No se plantearon métricas y objetivos.

Además, se debe señalar que el programa de Ernesto Zedillo era más ambicioso en la necesidad de “mejorar la infraestructura tecnológica” e ir hacia la “creación y mejoramiento de la infraestructura física y humana”. En la política industrial de la SE no se encuentran dichos componentes.

De manera tímida se propuso:

6. “Fomentar la digitalización del sector manufacturero e impulsar la industria 4.0 que implica mayor capacitación del capital humano”.

Capacitación, no educación es el paradigma, pero: ¿cómo se dominarán las nuevas tecnologías que además se transforman rápidamente? La capacitación tiene como antecedente un sistema educativo de alta calidad.

- Se soslaya el esfuerzo en investigación y desarrollo, así como de transformación del sistema educativo, necesarios para crear las condiciones bajo las cuales el sector productivo mexicano, particularmente los micronegocios y las PyMEs, pueda pasar de procesos de bajo valor agregado a la utilización de la tecnología asociada a la Industria 4.0: robótica, mecatrónica, computación, telecomunicaciones, inteligencia artificial, electrónica, etc.

Además, se habla de las empresas como usuarios de la Industria 4.0, no como productores de innovación tecnológica.

Aun sin considerar el último aspecto hay un problema de magnitud considerable.

- La Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) señala que el 70% de los micronegocios y pequeñas empresas no utiliza computadora o internet porque no los necesita: las características de su actividad económica no lo requieren (probablemente porque son informales y de bajo valor agregado). En este sentido ¿cómo se convertirán en usuarias de la tecnología o la digitalización que implica la Industria 4.0?

De momento solo se contempla:

“7. Alentar el crecimiento de las pymes con compras de gobierno como una palanca adicional del desarrollo industrial del país” (originalmente presentado como el punto 5).

No se toma en consideración el problema que actualmente enfrenta la parte del gobierno federal que en realidad desea promover el crecimiento de las empresas nacionales: la implementación de la política económica que el presidente López Obrador llama, correctamente, neoliberal propició la desaparición de una proporción significativa de las empresas nacionales de alto valor agregado y desarrollo tecnológico.

El argumento de que era más barato importar los insumos intermedios, la maquinaria, el equipo y que la apertura económica propiciaría transferencia de tecnología hizo su trabajo: provocó la desaparición de las empresas industriales mexicanas que había en sectores de la electrónica, computación y el sector automotriz en los años ochenta y noventa del siglo XX.

Además, el programa de política industrial de la SE no habla de los sectores estratégicos que son el diferencial a nivel mundial: mecatrónica, robótica, microelectrónica, nanotecnología, computación, inteligencia artificial, etc.

A diferencia de la política aplicada en Corea del Sur (en donde se han determinado más de 10 sectores estratégicos y se ha delineado el monto de recursos financieros a erogar hasta el 2030), China (que con su Made in China 2025 estableció los sectores estratégicos que apoyará en conjunto con los tradicionales), Francia (y su alianza con Alemania, financiamiento a tasa cero para empresas y sectores estratégicos definidos), Rusia (con la promoción de su industria en América Latina), Alemania que nunca renunció al desarrollo industrial o la India (computación, energía biotecnología, etc.) por citar algunos ejemplos, en la propuesta de la SE únicamente se menciona:

8. “Propiciar la economía de la salud como elemento esencial para aumentar la productividad y la competitividad de mediano y largo plazo”. Habrá que esperar los detalles de esta.

En el tema de desarrollo regional sólo se indica que se va a:

9. “Incentivar los proyectos industriales en las regiones más rezagadas” (originalmente presentado como punto 10).

No hay definiciones sobre las zonas industriales en desarrollo, las regiones y sectores mexicanos que enfrentan la competencia desleal de importaciones o de cómo se crearán empresas en las zonas rezagadas que, en esencia, carecen de unidades productivas con más de 50 empleados y en donde su actividad económica es predominantemente informal.

Sin embargo, al igual que en el programa de Ernesto Zedillo se considera un elemento estratégico:

10. “Aumentar el financiamiento de la banca de desarrollo a proyectos industriales con mayor coordinación entre la secretaría de Economía y de Hacienda y otras dependencias del gobierno federal”.

Será necesario conocer los detalles de la estrategia, porque la banca de desarrollo estará acotada si la base es los primeros 5 puntos enunciados por la SE en su decálogo.

Se requiere una propuesta integral y consensada con la industria nacional

De acuerdo con INEGI, el sector industrial tiene cuatro componentes:

- Construcción.
- Manufactura.
- Minería (que incluye la extracción de petróleo y gas).
- Generación y distribución de electricidad, gas y agua.

Bajo dicha definición, un planteamiento que no incluya a todos estos componentes, así como la necesidad de vincularlo con el sector educativo, la gestación y transferencia de innovación, la política fiscal, el financiamiento público y privado, un sistema que salvaguarde la competencia justa frente a las importaciones desleales, equidad en la facilidad que se otorga a las empresas nacionales versus las extranjeras, aumento en el contenido nacional de la inversión pública, por ejemplo, no será integral y, en consecuencia, su impacto será marginal.

Una política industrial integral es sinónimo de una política de Estado. El modelo neoliberal va en contra de la colaboración holística entre Estado, Academia y empresa:

- Su denominador común es dejar libre a las fuerzas del mercado para que determinen el rumbo de la industria.
- En países exitosos, por el contrario, el gobierno colabora con la industria nacional, se eligen sectores y regiones estratégicos para elevar su potencial productivo a través de financiamiento, desarrollo tecnológico, incentivos fiscales, compras de gobierno, vinculación con un sistema educativo altamente competitivo y orientado a la innovación tecnológica, infraestructura y logística de calidad, asociaciones estratégicas con empresas internacionales que se comprometen a transferir tecnología y conocimiento, y finalmente, una política de comercio exterior orientada a las exportaciones pero que restringe selectivamente las importaciones que rompen las cadenas productivas nacionales.

Nada es gratis, fácil o de corto plazo. La visión de política industrial aplicada por esos países tiene claro que su implementación requiere tiempo para madurar y ser exitosa. Corea del Sur, por ejemplo, demostró que la eficacia y tener como objetivo al interés nacional, tienen la capacidad de alcanzar en tan sólo 40 años, un nivel de desarrollo tecnológico que puede competir con los países desarrollados.

Reflexión final

Es positivo que se plantee la necesidad de contar con una política industrial en México, resolver el problema de bajo crecimiento y pobreza requiere de un sólido sector industrial capaz de generar innovación y desarrollo.

La ausencia de una política industrial causó el desmantelamiento del Estado promotor del desarrollo industrial, del marco institucional propicio para dar dirección a la política industrial, de los funcionarios que se requieren para implementarlos, de las empresas, de los programas académicos de innovación y desarrollo, así como de los programas de financiamiento asociados.

Sin lugar a duda es momento de reconstruir la arquitectura de política industrial para que México cierre el capítulo de “la mejor política industrial es la que no existe”. Por ello sigue vigente la necesidad de contar con una Política Industrial de Nueva Generación.



Instituto para el Desarrollo Industrial
y el Crecimiento Económico A.C.



LA VOZ DE LA
INDUSTRIA

Dr. José Luis de la Cruz Gallegos

Director General

Tel. +52 (55) 27-32-17-95

E-mail: joseluisdelacruz@idic.mx

<http://www.idic.mx/>



IDIC Voz de la Industria

<https://www.facebook.com/IDICmx>



@IDICmx

<http://www.twitter.com/IDICmx>

D.R. © 2019 INSTITUTO PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO A.C.
IDIC - MÉXICO

SE PERMITE EL USO, DISTRIBUCIÓN Y DIFUSIÓN DEL CONTENIDO TODA VEZ QUE SE CITE LA FUENTE, SE VINCLE AL ARTÍCULO EN EL SITIO WEB Y SE MANTENGA LA INTENCIÓN DEL CONTENIDO. EN CASO DE QUE NO SEA DE AUTORÍA DEL IDIC A.C., SE DEBERÁ CONSULTAR CON EL AUTOR ORIGINAL.