

POLÍTICA INDUSTRIAL O NO POLÍTICA INDUSTRIAL: ese NO es el DILEMA.

Luis Serra

El autor agradece la valiosa contribución del Dr. Luis Rubio, Verónica Baz y Miguel Ángel Toro para la realización de este documento.

Acerca de CIDAC:

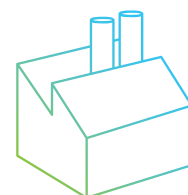
El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. es un think tank independiente, sin fines de lucro, dedicado al estudio e interpretación de la realidad mexicana y a la presentación de propuestas viables para el desarrollo de México en el mediano y largo plazos. Elabora propuestas que contribuyan al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la creación de condiciones que propicien el desarrollo económico y social de México; que enriquezcan la opinión pública; y que aporten elementos de juicio aprovechables en los procesos de toma de decisión de la sociedad.

El CIDAC cuenta con un patronato responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como sus publicaciones, son responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución.



Resumen Existe un debate ideológico sobre la conveniencia de que los gobiernos de los países, particularmente de aquellos que están en vías de desarrollo, conduzcan una política industrial que promueva el desarrollo del sector productivo y, por consiguiente, el crecimiento económico. Con la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional este debate se intensificó en México.

Es cierto que el problema del estancamiento de la productividad y la competitividad de nuestro país merece atención urgente, pero ¿se necesita un ordenamiento específico de la industria nacional? Este documento explica por qué no se trata de establecer si como país se debe o no tener una política industrial; sino de definir cómo debe ser la política respecto al desarrollo industrial del país.



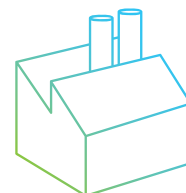
Política Industrial o No Política Industrial: ese no es el dilema.

Las críticas sobre la actual administración se vieron intensificadas cuando los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Economía, Luis Videgaray e Ildefonso Guajardo, respectivamente, presentaron ante la Cámara de Diputados la Iniciativa de Decreto que expide la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional –abreviada como Ley de Productividad y Competitividad. Más allá de que la productividad y la competitividad de México es el resultado de una serie de factores endógenos que no pueden ser resueltos por medio de una ley, la crítica fue dirigida a la intención del gobierno de Enrique Peña por delimitar una política industrial con tintes proteccionistas. Es cierto que el problema del estancamiento de la productividad y la competitividad de nuestro país merece atención urgente, pero ¿se necesita un ordenamiento específico de la industria nacional? ¿Qué significaría esto?

Existe un debate ideológico sobre la conveniencia de que los gobiernos de los países, particularmente de aquellos que están en vías de desarrollo, conduzcan una política industrial que promueva el desarrollo del sector productivo y, por consiguiente, el crecimiento económico.

Es cierto que el problema del estancamiento de la productividad y la competitividad de nuestro país merece atención urgente, pero ¿se necesita un ordenamiento específico de la industria nacional?

Aquellos con una postura en contra de la política industrial aluden a que la intervención de los gobiernos es innecesaria, y frecuentemente contraproducente, para promover el desarrollo nacional. Su argumento recae en que no sólo es muy difícil para los gobiernos identificar qué industrias son las que necesitan ser favorecidas sobre otras, sino que también el proceso de intervención gubernamental está altamente contaminado por la búsqueda de rentas de grupos que pretenden “ser apadrinados” y que por tanto, en el caso de gobiernos corruptos, el resultado de la intervención no es eficiente desde el punto de vista económico. Por otra parte, los que apoyan la idea de la política industrial, explican que tan sólo la presencia de fallos de mercado



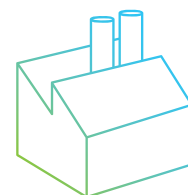
(v.gr. externalidades o bienes públicos) justifica la intervención gubernamental en la economía, siendo Corea del Sur, Taiwán y China, los ejemplos de países con una política industrial exitosa para sobreponerse a los obstáculos presentados por dichos fallos.

Si se atiende a la experiencia internacional, no existe evidencia contundente que resuelva de forma satisfactoria este debate. Sin embargo, Dani Rodrik, notable economista del desarrollo, explica que no es necesario, ya que la pregunta está mal planteada. No se trata de establecer si como país debemos o no debemos tener una política industrial; se trata de definir cómo debe ser nuestra política respecto al desarrollo industrial del país. Veamos por qué.

No se trata de establecer si como país debemos o no debemos tener una política industrial; se trata de definir cómo debe ser nuestra política respecto al desarrollo industrial del país.

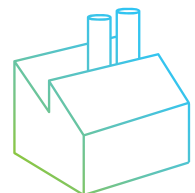
Partamos de una concepción básica de lo que es la política industrial. De acuerdo a Rodrik, la política industrial es el conjunto de políticas destinadas a estimular actividades económicas específicas que promuevan un cambio estructural. Visto desde este lente, no es cierto que México, por ejemplo, dejó de tener una política industrial desde el ejercicio de los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas. Si tomamos como cierta esta definición de política industrial, México ha contado con una incluso con dichos gobiernos y los que les siguieron. La creación de un área de libre comercio, como lo es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el apoyo al sector exportador, las exenciones fiscales o la promoción de la atracción de inversión extranjera son todas medidas propias de una política industrial.

De acuerdo a Rodrik, la política industrial es el conjunto de políticas destinadas a estimular actividades económicas específicas que promuevan un cambio estructural.



Un ejemplo más reciente sobre política industrial lo constituye la reforma constitucional en materia energética, misma que pondrá en evidencia los fallos de los mercados relacionados al sector. El incremento en los proyectos de inversión asociado a la apertura del sector al capital privado requiere un número mayor de técnicos y administradores de proyectos. De estos, los más calificados serán aquellos que experimentarán mayor movilidad laboral en el sector, o dicho de otro modo, ante el posible cuello de botella de capital humano en el sector energético, aumentará el riesgo de “pirateo” de estos empleados, lo cual a su vez podría generar un efecto positivo en los demás trabajadores conocido como *learning-by-doing*. Sin embargo, también existe el riesgo que la externalidad funcione en sentido negativo y sean las empresas menos atractivas para retener semejante talento las que paguen los platos rotos de la escasez de capital humano en el sector. Bajo el supuesto que tales empresas sean las que no habían competido en un mercado internacional abierto, esto es, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, se justifica entonces que uno de los temas estratégicos de la Secretaría de Energía sea el desarrollo de talento en el sector energético. Este programa no sólo produciría un cambio estructural en el sector, sino que también sería fundamental para la consecución del objetivo de crecimiento económico enmarcado dentro de la Estrategia Nacional de Energía, lo cual claramente constituye una política industrial.

Un ejemplo adicional, hasta hace poco alejado del espíritu reformista que nuestro país ha vivido en los últimos 20 meses, es el relacionado al sector manufacturero. En los próximos años, a nuestro país se le abre una ventana de oportunidad para atraer inversión que en algún momento salió de Norteamérica y se fue a China, pero que, debido al incremento en los costos salariales y energéticos del país asiático, regresarán a su lugar de origen. ¿Qué tan grande es esta ventana? Según estimaciones del Boston Consulting Group, el flujo de inversión que regresará en los próximos años a Norteamérica, fenómeno denominado como *Reshoring Investment*, asciende a 120 mil millones de dólares. De acuerdo a lo previamente discutido, no debemos como país cuestionarnos si debemos tener (o no) una política industrial que promueva las condiciones favorables para repatriar (gran parte de esa inversión, sino cómo debemos hacerlo.

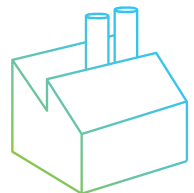


No debemos como país cuestionarnos si debemos tener (o no) una política industrial que promueva las condiciones favorables para repatriar (gran) parte de esa inversión, sino cómo debemos hacerlo.

Y es que, después de todo, ¿por qué habría que poner en entredicho la necesidad de diseñar políticas públicas destinadas a generar cambios estructurales para captar grandes flujos de inversión al sector manufacturero? De lograrlo, nuestro país incrementaría la creación de empleos; aumentaría el valor agregado total nacional; se desarrollaría la cadena de valor nacional en aquellas industrias que se relocalicen; y, más importante aún, se impulsaría la productividad nacional por medio de una transferencia tecnológica.

Rodrik estima que son tres los principios bajo los cuales se debe regir la política industrial de un país:

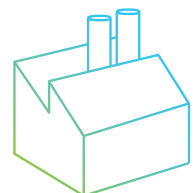
- 1) Conocimiento de la existencia y localización de las externalidades y fallos de mercado que obstaculizan que el cambio estructural se difunda a toda la sociedad.
- 2) Considerar que existen incentivos para que las empresas cabildeen al gobierno.
- 3) El beneficiario de la política industrial no es el sector privado ni el sector público, sino la sociedad en su conjunto. A su vez, cada uno de estos principios requiere que:
 - a) Existan mecanismos de obtención de información sobre las limitantes de los mercados, i.e. una estrecha colaboración entre el gobierno y la iniciativa privada.
 - b) Ejercer la política de “zanahoria y palo” con disciplina.
 - c) Establecer un esquema de rendición de cuentas efectivo.



México cuenta con varias ventajas comparativas que lo sitúan en una posición privilegiada para la repatriación de inversión hacia sus zonas industriales. Además de que comparte frontera con una de las dos economías más grandes del mundo, también es el país con el mayor número de acuerdos comerciales en el mundo (49 con 44 países distintos); tiene una gama importante de zonas industriales de clase mundial; tiene una amplia fuerza laboral con habilidades notables en la producción manufacturera; y, es parte de una cuenca geológica con abundantes recursos energéticos. No obstante, nuestro país también ha perdido competitividad por la ausencia de políticas públicas que exploten sus ventajas comparativas. Mientras que el crecimiento acumulado de la productividad laboral en México en los últimos veinte años ha sido sólo del 2.1%, en Corea del Sur fue del 83%. Esto se ve reflejado en que, para el mismo periodo, la tasa de crecimiento promedio anual de nuestro país fue del 2.4%, mientras que para Corea del Sur del 6.4%.

Digámoslo con todas sus letras, la Ley de Productividad y Competitividad es decididamente una política industrial, ya que, a través de un Programa Especial para la Productividad y la Competitividad, busca implementar la política nacional de fomento económico. Entre otros objetivos, este ordenamiento busca activar políticas sectoriales y regionales. Entre las sectoriales destacan: el fomento a la reasignación eficiente de los factores de producción de la economía hacia sectores de producción elevada y el favorecimiento de la constitución de cadenas de valor formadas por grandes empresas y MiPyMEs. En cuanto a las políticas regionales son notables: la conformación de núcleos productivos que consideren las ventajas competitivas de cada región del país y la consolidación de sinergias y cadenas de valor entre las MiPyMEs.

Digámoslo con todas sus letras, la Ley de Productividad y Competitividad es decididamente una política industrial, ya que, a través de un Programa Especial para la Productividad y la Competitividad, busca implementar la política nacional de fomento económico.

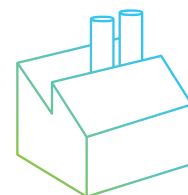


El problema con esta Ley, diría Rodrik, es que no se cumplen las tres condiciones necesarias para que se erija como una política industrial adecuada. En principio, la Ley de Productividad y Competitividad claramente no cumple el segundo requisito establecido por Rodrik, ya que el simple hecho de atribuirle demasiadas funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –la autoridad recaudatoria y administradora del presupuesto federal– en detrimento de la Secretaría de Economía, denota el objetivo político-electoral que persigue esta ley.

Dicho de otro modo, la Ley de Productividad y Competitividad no sabe “cómo” fomentar la eficiencia productiva en el país. Y es que no se puede esperar que, aunque esté plasmado en ley, por arte de magia se impulse “[...] el crecimiento sostenido de la economía nacional a tasas anuales capaces de absorber el empleo demandado e incrementar los ingresos de la población de manera significativa, con el propósito de democratizar la productividad a corto, mediano y largo plazos.” De nuevo, el problema de productividad en México es mucho más complejo. Aunque no exclusivamente, el problema estriba en la falta de armonía que impera entre las reglas del juego que enfrentan las empresas y los incentivos que éstas tienen para actuar dentro de un marco de legalidad (i.e. formalidad); en la escasa presencia de esquemas de capacitación continua de su planta laboral conforme a un modelo de competencias; y, en el ocasional (e incluso accidental) desarrollo de mejoras continuas a sus procesos de producción a través de innovación que se vean reflejadas en la comercialización tecnológica de productos.

la Ley de Productividad y Competitividad no sabe “cómo” fomentar la eficiencia productiva en el país.

Además, existen dos absurdos estructurales dentro de la iniciativa de decreto propuesta. El primero es que, desde una perspectiva que peca de simplista, asume que la industria a fomentar en el país es relativamente homogénea. De tal manera que no se aprecia una estrategia diferenciada para promover la productividad de las empresas más allá de aquella que tome en cuenta su diferencia en productividad; por ejemplo, públicamente los funcionarios que han defendido esta ley han reconocido el avance de la industria manufacturera automotriz en México y han señalado el estancamiento del campo mexicano.



Pero, ¿y el turismo? ¿Necesita la misma cura a su estancamiento productivo que el campo? Esto no se hace palpable en la propuesta de Ley de Productividad y Competitividad. En segundo lugar, parece que esta nueva ley se contrapone al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual contiene estrategias transversales para “democratizar la productividad”, que a su vez se entiende como la posibilidad “[...] que las oportunidades y el desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población”. Ser productivo significa ser eficiente, esto es, hacer más con lo mismo o hacer lo mismo con menos. Por lo tanto, ser más productivo no conduce forzosamente a generar más empleo, sobre todo para aquellos sectores que no son productivos, algo que se infiere directamente de la propuesta de ley. La consecuencia de estos dos absurdos es que, en su afán “democratizador”, el gobierno puede perder la oportunidad de utilizar la política industrial para generar crecimiento económico. Por un lado, al no catapultar a aquellos sectores con mayores niveles de productividad en el país, y al mismo tiempo desaprovechando otros instrumentos de política económica más adecuados para apoyar a sectores improductivos pero estratégicos para el desarrollo del país.

En su afán “democratizador”, el gobierno puede perder la oportunidad de utilizar la política industrial para generar crecimiento económico.

La coyuntura por la que atraviesa nuestro país requiere de un marco institucional que promueva el incremento de la productividad y lo haga más competitivo. De esta forma, no debería estar a discusión si necesitamos o no promover políticas públicas encaminadas a activar la economía a través de cambios estructurales; ese no es el dilema. La verdadera pregunta es cómo. Desgraciadamente, la Ley presentada por el Ejecutivo en materia de Productividad y Competitividad no es una respuesta satisfactoria.

