

Política industrial: un eslabón perdido en la búsqueda mexicana del crecimiento liderado por exportaciones

JUAN CARLOS MORENO-BRID

*Profesor Titular, Facultad de Economía,
Universidad Autónoma de México (UNAM).
Ex funcionario de CEPAL e investigador del Rockefeller
Center for Latin American Studies, Harvard University.*

Este artículo analiza la necesidad que tienen las autoridades mexicanas de hacer de una política industrial activa el instrumento clave para ayudar a México en su búsqueda, hasta ahora fallida, de un crecimiento económico alto y sostenido. México implementó reformas drásticas a mediados de la década de 1980 para abrir sus mercados a la competencia extranjera y reducir la intervención del estado en la economía, pero estas reformas no lograron asegurar un crecimiento económico robusto. Este artículo analiza los mitos y realidades de la teoría y práctica de la política industrial. Identifica qué tipo de política industrial implementará aparentemente entre 2013 y 2018 el nuevo gobierno, que entró en funciones en diciembre de 2012, y de qué manera ayudaría, o no, esta política a que México entre en una senda de expansión económica alta y sostenida.

Este artículo fue publicado originariamente en inglés en *Latin American Policy*, volumen 4, N° 2, pág. 216-237, diciembre 2013.

El autor agradece el valioso aporte investigativo del señor Jesús Santamaría. Las opiniones expresadas en este documento son exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las de la CEPAL o de la Organización de las Naciones Unidas.

INTRODUCCIÓN: ¿LA POLÍTICA INDUSTRIAL FORMA PARTE DEL CONJUNTO DE HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO UTILIZADO POR MÉXICO?

A MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1980, MÉXICO se embarcó en una serie de reformas macroeconómicas radicales tendientes a abandonar la pauta tradicional de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y en la industrialización promovida por el estado. La lógica detrás de las reformas fue que la eliminación del proteccionismo comercial, sumada a una fuerte reducción de la intervención del estado en la economía, alentaría significativamente la inversión privada e insertaría a la economía en una senda de expansión alta y sostenida con estabilidad macroeconómica liderada por las exportaciones. En muy poco tiempo, México abrió sus mercados nacionales en forma unilateral a la competencia extranjera y redujo drásticamente la escala y el alcance de la intervención pública en la economía. En este proceso, también se dismantelaron la mayoría de las políticas industriales, se eliminaron muchos subsidios y desaparecieron los programas de desarrollo sectoriales¹.

Después de casi tres décadas, los resultados de este cambio estratégico son dispares. Por un lado, las reformas consiguieron disminuir la inflación, reducir el

[1] Para el análisis en profundidad de las reformas macroeconómicas de México y la liberalización del comercio desde diferentes perspectivas, ver ASPE (1993), CLAVIJO y CASAR (1994), ROS (1993), F. SÁNCHEZ, FERNÁNDEZ y PÉREZ (1994), LUSTIG (1998), DUSSEL (2000), VILLARREAL (2005), MORENO-BRID y ROS (2009).

déficit fiscal y ampliar las exportaciones no petroleras. Por el otro lado, el desempeño del crecimiento global de la economía mexicana ha sido una gran decepción. A pesar de este cambio de política en la agenda de desarrollo de México, el índice de crecimiento de la producción –y del empleo– ha sido muy bajo comparado con la tendencia histórica y con el desempeño del crecimiento de muchas otras economías emergentes de América Latina y de otras regiones.

La desaceleración constante de la economía mexicana ha sido un tema clave en las plataformas de los candidatos de los partidos políticos que compitieron el pasado mes de julio en las elecciones presidenciales. Enrique Peña Nieto, el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y posterior ganador, destacó en la campaña su compromiso de lanzar una nueva serie de reformas –entre ellas las reformas fiscal, laboral y del sector energético– destinadas a garantizar que el Producto Interno Bruto (PIB) de México aumente a tasas anuales del 5% o más de manera sostenida.

Actualmente se desconocen los detalles de las reformas claves y de la estrategia económica que planea implementar el nuevo gobierno, pero las declaraciones de Peña Nieto y de altos funcionarios de su gabinete durante la campaña electoral indican que su gobierno ve a la política industrial como un instrumento legítimo y útil para impulsar el crecimiento económico (FORO MÉXICO, 2013). En una serie de seminarios organizados por la Fundación Colosio –el grupo de expertos del PRI– durante la campaña de 2012, la política industrial se ubicó en un lugar destacado de la agenda de diálogo con analistas económicos, académicos y representantes del sector privado. La publicación de los debates de la Fundación en materia de políticas durante la campaña –memoria de los *Encuentros por el Futuro de México*– cuenta con una sección sobre las virtudes de una nueva política industrial para el desarrollo de México. Allí se ofrecen varias recomendaciones. Se apunta hacia una política industrial estrictamente orientada a fortalecer los *clústeres* y actividades en los que México ya cuenta con una ventaja comparativa, como los sectores de la industria automotriz, electró-

nica y aeronáutica. Sus conclusiones también parecen estar en favor de una política industrial orientada a transformar la estructura productiva actual mediante la creación y el descubrimiento de nuevas actividades con ventajas comparativas dinámicas. Según se analiza en las memorias, *“La nueva política industrial y tecnológica debe servir para reindustrializar al país. Continuar fomentando exportaciones con mayor valor agregado, pero vinculadas mediante cadenas productivas al impulso del mercado interno, propiciando en la industria maquiladora mayor contenido nacional. Se desarrollarán nuevos sectores, como el aeronáutico, la nanotecnología y simultáneamente se reconvertirán sectores tradicionales, como el textil y el calzado”*. (FUNDACIÓN COLOSIO, 2013, p. 30).

Además, en su primer discurso importante después de asumir su cargo en diciembre de 2012, el nuevo presidente dio a conocer el Pacto por México. Este acuerdo fundacional firmado por los líderes de los tres partidos políticos más importantes identificó una serie de compromisos y de acciones políticas dirigidas a transformar la estructura política, económica y social de México y a establecer como prioridad la inserción de la economía en una senda de alto crecimiento. Específicamente, el Pacto expresa que *“tiene como objetivo sentar las bases de un nuevo acuerdo político para impulsar el crecimiento económico y generar los empleos de calidad que demandan los mexicanos”* (PACTO POR MÉXICO, 2012, p. 2).

En el texto completo del Pacto no se menciona la política industrial, excepto en el contexto de la creación de polos industriales de desarrollo para la región más pobre del sur de México. La referencia más cercana a la política industrial en el Pacto es un compromiso de dar *“un impulso y articulación sin precedente a la ciencia, la tecnología y la innovación, para que México, además de ser una potencia manufacturera, se convierta en una economía del conocimiento”* (PACTO POR MÉXICO, 2012, p. 11). Esta es la única referencia al término *manufacturera* en el Pacto. El segundo capítulo: *Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad* tiene como *leitmotiv* la necesidad de profundizar y fortale-

cer la competitividad de mercado como herramienta principal para crear una economía dinámica. El texto presta especial atención a ciertos sectores económicos como minería, telecomunicaciones, petróleo y gas, actividades rurales y servicios financieros, prácticamente sin ninguna referencia a las manufacturas.

El 7 de enero de 2013, el presidente Peña Nieto, en su discurso inaugural ante el Foro México 2013 –un foro internacional organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, y el Banco Mundial– declaró: “Debemos asegurarnos de que el esfuerzo del gobierno a través de la implementación de una política industrial genere en la economía mexicana mayores tasas de expansión” (PEÑA NIETO, 2013).

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que el gobierno reveló en junio de 2013, considera expresamente a la política industrial una herramienta para el desarrollo. El PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2013) se opone a la aplicación de una política industrial que se base en la concesión de subsidios y en intervenciones sustanciales del estado en la producción o en la inversión. El Plan establece que estas políticas activas tienden a crear distorsiones innecesarias en los mercados competitivos y, en su lugar, aboga por la aplicación de un conjunto de políticas en las cuales el papel del estado en la promoción de sectores estratégicos –entre los que se incluye específicamente el industrial– sea menos intrusivo y se limite a eliminar los obstáculos y a corregir las fallas del mercado, a orientar la producción hacia sectores y mercados claves, a desregular y coordinar acciones entre los principales actores del sector privado y en las instancias pertinentes del sector público. En este nuevo paradigma, según se denomina en el Plan Nacional de Desarrollo, la actividad del gobierno en cuanto a la economía se limita a la prestación de toda la gama de bienes públicos necesarios para coordinar los sectores productivos y alinearlos en trayectorias de fuerte expansión de la productividad y la producción, pero también hace hincapié en la urgente necesidad de crear eslabona-

mientos hacia adelante y hacia atrás fuertes entre las exportaciones y el resto de las actividades productivas para impulsar el crecimiento económico y de los mercados internos de México.

La Secretaría de Economía, el ministerio a cargo de su operación a nivel nacional, ofrece tal vez la definición más clara de la visión que tiene el nuevo gobierno sobre política industrial. En su sitio *web* oficial, manifiesta que:

la política industrial tiene por objeto resolver las distorsiones del mercado [como] los monopolios u oligopolios, mercados incompletos, información asimétrica y de coordinación de los agentes. [Sus] acciones propician la colaboración entre el sector privado y el gobierno para desarrollar los sectores con mayor impacto en el crecimiento económico... [Sus] objetivos se centran en proporcionar información a los agentes económicos; implementar acciones e instrumentos específicos como la promoción del capital humano y financiamiento y en coordinar, focalizar y priorizar las acciones conjuntas entre el sector privado y los distintos órdenes de gobierno.

(SECRETARÍA DE ECONOMÍA, 2013)

También enumera cinco directrices para los programas implementados por la Secretaría:

1) Fortalecer y desarrollar el mercado doméstico con la misma solidez que el externo; 2) Fortalecer las industrias incipientes que cuenten con ventajas comparativas; 3) Incrementar la innovación, la promoción del capital humano y el intercambio de tecnología entre las industrias; 4) Proporcionar información a los agentes para resolver las distorsiones de mercado, en particular, información asimétrica y coordinación de agentes; y 5) Coordinar, focalizar y priorizar las acciones conjuntas entre el sector privado y los distintos órdenes de gobierno.

(SECRETARÍA DE ECONOMÍA, 2013)

Esta descripción de los objetivos de la política industrial se alinea con la visión de fortalecer las ventajas competitivas actuales de México, pero la segunda y tercera directriz de los programas de la secretaría abren la posibilidad de utilizar también instrumentos de política industrial para ir más allá de la consolidación de ventajas comparativas estáticas y pasar a crear o descubrir otras nuevas, fomentando las industrias incipientes y la innovación. Estas dos áreas de acción ofrecen un campo propicio para que el estado utilice la política industrial en forma de colaboración con el sector privado para crear ventajas competitivas dinámicas. Dicha posibilidad podría contraponerse a otras declaraciones por parte del gobierno en las que parece estar totalmente convencido de limitar sus intervenciones a fortalecer las industrias con ventajas comparativas ya existentes y no a generar otras nuevas. Los gobiernos recientes tuvieron una visión de la política industrial que no difería significativamente de la práctica (CHIQUEL, FRAGOSO y RAMOS-FRANCIA, 2007; DUSSEL, 2000, 2003; HERNÁNDEZ LAOS, 2005).

Este resurgimiento de la política industrial en el discurso político de México en materia de política económica se hace eco de la recuperación que este concepto ha experimentado en los últimos años en todo el mundo. También plantea importantes preguntas que se pretenden abordar en este artículo ¿La política industrial es el eslabón que falta en la búsqueda mexicana de una expansión del PIB real liderada por las exportaciones a un ritmo anual superior al 5%-6%? Si esto es así, ¿el país debería hacer hincapié en el desempeño de la industria manufacturera? ¿Cuáles son las opciones actuales o los tipos de política industrial más adecuados para que México pueda fomentar el crecimiento de los mercados emergentes? ¿Qué tipo de política industrial pondrá en práctica el gobierno actual de México? ¿Qué otras políticas claves –además de la evidente reforma fiscal que se necesita– se deben implementar en el país para complementar los esfuerzos de la política industrial que apuntan a lograr tasas altas y sostenidas de expansión económica?

La administración actual ha incorporado la política industrial en su discurso como una herramienta legítima y pertinente para el desarrollo. También ha reconocido la importancia de construir un mercado interno tan robusto como el externo. Estos cambios son positivos después de años en los que la política industrial fue suprimida de la teoría del conjunto de herramientas para el desarrollo, aunque en la práctica se siguió aplicando de manera desordenada, sin formular demasiadas preguntas y dejando de lado el mercado interno. El planteamiento de la política industrial presentado por el nuevo gobierno pone énfasis en dos elementos. El primero es la noción de que la política industrial debería apuntar a la consolidación de las ventajas competitivas actuales del país en el contexto de una economía abierta. El segundo es la negativa a adoptar una política industrial que implique una intervención estatal mucho más profunda en los mecanismos de mercado que determinan la producción y la inversión. Esta versión de política industrial se ajusta a una perspectiva de calidad de la intervención estatal en la economía, orientada exclusivamente a eliminar los obstáculos para la libre interacción de las fuerzas del mercado (ESQUIVEL, 2010; MORENO-BRID y ROS, 2009). Esta visión se opone por completo a otros planteamientos esgrimidos por AMSDEN (2001), CHANG (2002), la CEPAL (2012), RODRIK (2004, 2008) y HAUSMANN, HWANG y RODRIK (2005), quienes consideran a la política industrial un instrumento indispensable para promover el desarrollo buscando sustento en el *descubrimiento* de nuevas industrias con capacidad para crear y construir ventajas competitivas dinámicas en la economía².

[2] Para bibliografía reciente sobre políticas industriales en México, ver DE MARÍA y CAMPOS, DOMÍNGUEZ y BROWN (2012), DE MARÍA y CAMPOS (2009), CAPDEVIELLE y DUTRENIT (2012), CASALET (2013), DE LEÓN y SANDOVAL (2012), DUSSEL (2012), CALDERÓN y SÁNCHEZ (2012), D. IBARRA (2012), GUERRERO DE LIZARDI (2012), RUIZ DURÁN (2010), RUIZ NÁPOLES (2001, 2004, 2006), CAPDEVIELLE (2005). Para revisiones de la política industrial en América Latina, ver MELO (2001), SCHRANK y KURTZ (2005), MORENO-BRID y PAUNOVIC (2008), PERES y PRIMI (2009), y DEVLIN y MOGUILLANSKY (2012).

La introducción de este artículo analiza el retorno manifiesto de la política industrial al discurso oficial de la nueva administración presidencial de México. Pone en evidencia que la política industrial está de regreso y, al parecer, sin ningún énfasis especial en el sector manufacturero. La versión actual se basa más en el fortalecimiento de ventajas comparativas estáticas ya existentes en la economía mexicana, que en el descubrimiento de nuevas actividades o capacidades orientadas a la creación o acumulación de ventajas comparativas más dinámicas. Es posible que todavía exista cierto grado de incertidumbre, dado que el nuevo presidente lleva en el cargo sólo algunos meses, y los detalles de la política que permitirán promover los *sectores estratégicos* –según los denomina la política industrial en los círculos oficiales– aún no fueron especificados. La siguiente sección analiza los hechos estilizados del desempeño del crecimiento mexicano de las últimas tres décadas y su relación con el desempeño del sector manufacturero. Uno de los objetivos de la sección es poner de manifiesto la necesidad urgente de poner en práctica una política industrial con especial énfasis en el sector manufacturero. La tercera sección ofrece un análisis crítico breve sobre mitos y realidades de las virtudes y críticas a las políticas industriales, así como sus diferentes orientaciones en términos de alcance e instrumentos, y el grado de intervención estatal. Esta sección no pretende ser un aporte detallado al estudio de la teoría y práctica de la política industrial en los mercados emergentes; su finalidad es analizar las críticas que suelen formularse en materia de política industrial, para poder considerar si son válidas e identificar, en sentido amplio, la variedad de opciones disponibles hoy en día para los gobiernos interesados en emplear la política industrial como herramienta para el desarrollo. Este artículo finaliza con comentarios y conclusiones sobre los desafíos, virtudes y limitaciones de la política industrial en México. Las conclusiones también identifican las políticas claves que deberían complementar la implementación de la política industrial para ayudar a insertar a México en la senda del alto crecimiento (UNCTAD, 2007).

Las reformas macroeconómicas implementadas por México en la década de 1980 tuvieron dos objetivos conexos. El primero fue estabilizar la inflación y acomodar las finanzas públicas. El segundo, abrir los mercados internos y reducir la intervención del estado en la producción y la inversión. La idea era que estas reformas transformaran la estructura productiva mexicana y convirtieran a las exportaciones en el motor principal de la expansión económica (ASPE, 1993; KRUEGER, 1998; LUSTIG, 1998; MORENO-BRIDY ROS, 2009). Las reformas disminuyeron la inflación y redujeron el déficit fiscal. Durante los últimos 15 años, el incremento anual en el índice de precios al consumidor permaneció anclado en un dígito, por lo general dentro de un rango del 3% al 4%. El déficit fiscal –excluyendo la inversión de Petróleos Mexicanos y los pasivos contingentes debido a las pensiones de seguridad social– se mantuvo durante años en menos de 2% del PIB.

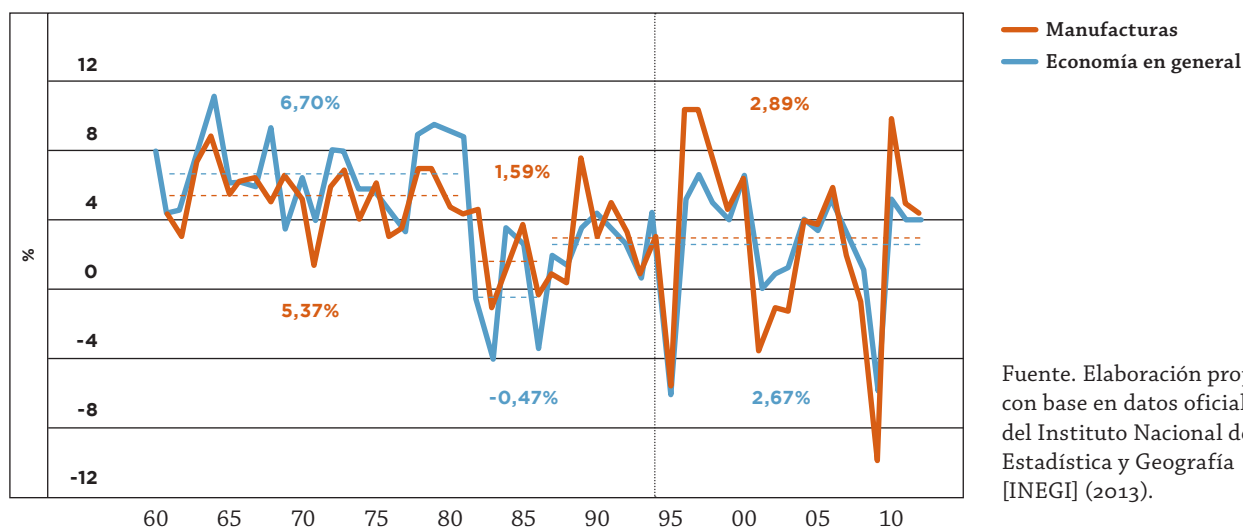
Una contracción de la inversión pública y una mayor dependencia de los ingresos petroleros llevaron al ajuste de las finanzas públicas más que a la eliminación de la evasión fiscal, los regímenes fiscales especiales o el cobro de mayores impuestos a los sectores ricos. La carga tributaria como proporción del PIB, excluyendo los ingresos del petróleo, es inferior al 12%, una de las más bajas de América Latina. Lo más preocupante es que el balance fiscal primario ha registrado números rojos en los últimos años y, dada la débil carga tributaria, la capacidad de aplicar una política fiscal contracíclica es muy limitada.

Un resultado exitoso innegable del cambio de estrategia macroeconómica en México ha sido el dinamismo de sus exportaciones no petroleras. Sus exportaciones de manufacturas aumentaron mucho desde mediados de la década de 1980. De representar menos del 20% de las exportaciones totales del país, ahora constituyen más del 80%. Desde mediados de la década de 1980, la participación de México en el mercado mundial de exportación de manufacturas aumentó considerablemente. Entre 1994 y 1995, el país escaló a la primera posición del ranking mundial, ya que la implemen-

GRÁFICO 1

México: PIB real en el conjunto de la economía y en la industria manufacturera

tasas anuales de crecimiento, en porcentajes, 1960-2012



Fuente. Elaboración propia con base en datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2013).

tación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ayudó a impulsar las exportaciones de productos manufacturados mexicanos, en especial a los Estados Unidos (LÓPEZ-CÓRDOVA, 2002). Su desempeño se vio fortalecido aún más en los últimos años, ya que México dejó de perder terreno frente a China en el mercado estadounidense³. El país creció en la intensidad tecnológica de su canasta de productos exportados. En 1990, menos de un tercio de sus exportaciones eran de mediana o alta intensidad tecnológica; para 2011, este porcentaje superaba el 60%, pero los procesos de producción de una gran parte de las exportaciones mexicanas poseen muy poco contenido local de insumos intermedios y de valor agregado. Es posible que muchos exportadores se consideren más como firmas ensambladas que como empresas manufactureras reales.

El innegable progreso producido por la estabilización de precios, la reducción del déficit del sector público y la construcción de un sector exportador dinámico no petrolero no estuvo acompañado por un crecimiento más alto y sostenido de la economía mexicana. Como se puede observar en el *Gráfico 1*, la economía mexicana y su industria manufacturera crecieron a un ritmo

más lento durante el período 1987-2012, posterior a las reformas de mediados de los 80, que entre 1960 y 1981 (KEHOE, 2010; KEHOE y MEZA, 2012; MORENO-BRID y ROS, 2009).

De 1987 a 2012, la tasa anual promedio de expansión del PIB en términos reales fue de 2,7%. Este desempeño representó una mejora relativa con respecto al período 1982-1986, los 5 años más afectados por la crisis de deuda internacional, pero es inferior a la mitad del promedio registrado entre 1960 y 1981 (6,7%).

Desde el lado de la demanda, el lento crecimiento de la economía mexicana a partir de 1986 se relaciona con dos factores interdependientes. El primero es el aumento de la propensión a importar, o técnicamente hablando, el agudo aumento en la elasticidad-ingreso de las importaciones, que condujo a una reducción drástica en el multiplicador keynesiano de ingresos por inversión y exportaciones (MORENO-BRID, 1999).

[3] El dinamismo de las exportaciones no petroleras de México después de las reformas macroeconómicas está bien documentado. Ver MORENO-BRID y ROS (2009), MORENO-BRID, RIVAS y SANTAMARÍA (2005), C. A. IBARRA (2009, 2010) y GALLAGHER, MORENO-BRID y PORZECANSKI (2008).

Esta reducción disminuyó el efecto de atracción que el aumento de las exportaciones y la ligera recuperación de la inversión tuvieron sobre el ritmo de expansión del PIB total en la economía mexicana. El segundo factor es la falta de dinamismo de la inversión –conformada por capital fijo– después de las reformas macroeconómicas. La inversión como proporción del PIB se derrumbó debido a la crisis de 1982, pero se recuperó ligeramente a partir de entonces, aunque no por completo. Para 2012 el índice de inversión era de 22%, aun más bajo que en 1981. Esta cifra también está tres puntos por debajo del 25% que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y otros estiman como coeficiente mínimo necesario para alcanzar tasas anuales de crecimiento económico que superen el 5% (CEPAL, 2012). El hecho de que la inversión privada no haya logrado responder de manera dinámica a las reformas macroeconómicas implicó que el sector privado no pudiera o no lograra modernizarse y expandir su maquinaria con la suficiente rapidez. A su vez, este problema tendió a socavar la competitividad internacional general del sector productivo de México y obstaculizó sus posibilidades de hacer frente a los desafíos del aumento de la presión de sus competidores externos provocado por la apertura comercial. Si la aspiración es que la economía crezca a tasas anuales superiores al 5%, es necesario impulsar la inversión, especialmente en los sectores de bienes transables y en infraestructura, y aumentar el contenido local de la producción nacional, en particular en las exportaciones, para fortalecer el mercado interno mexicano⁴. Evitar la tendencia a apreciar el tipo de cambio real representaría una contribución en esa dirección. Todos estos puntos son desafíos claves para las autoridades fiscales y monetarias de México.

En cuanto a la composición de la producción y a su relación con el crecimiento económico (un área de relevancia clave para la política industrial), el *Gráfico 1* muestra que los cambios anuales en el PIB y en la industria manufacturera están estrechamente ligados. En 1960-81, la producción de manufacturas se expandió a una tasa promedio anual de 5,4%, su desempeño se deterioró entre 1982 y 1986, y desde entonces ha crecido

a una tasa promedio anual del 2,9%. La desaceleración del sector manufacturero es preocupante porque revela que este sector, a pesar del impresionante auge de sus exportaciones tras las reformas macroeconómicas, ha ido perdiendo capacidad para actuar como motor del crecimiento mexicano. A fin de comprobar esta hipótesis, hemos utilizado el análisis econométrico para poner a prueba la primera ley de Kaldor, que establece que la tasa de crecimiento del PIB real en el conjunto de la economía se relaciona con la tasa de crecimiento del PIB en el sector manufacturero. El fundamento subyacente es que, debido a la prevalencia de rendimientos crecientes a escala en la industria manufacturera, esta es un determinante principal del crecimiento de la producción y la productividad en el resto de la economía. En las grandes economías, un sector manufacturero fuerte y competitivo constituye la piedra angular que les permite entrar en círculos virtuosos de crecimiento, signados por la continua expansión de la producción, la productividad y las exportaciones en un contexto de innovación, de aumento del salario real y de mercados internos más fuertes⁵.

El *Gráfico 2* ilustra la magnitud cambiante del efecto multiplicador de la expansión del PIB en el sector manufacturero sobre el PIB generado por la suma de las actividades no manufactureras y el PIB del conjunto de la economía mexicana en el período 1960-2012⁶. Se utilizó un modelo loglineal y las técnicas de filtro Kalman para calcular el multiplicador. Cuando la mag-

[4] Esto significa que la mejora en la competitividad de México tanto en los mercados nacionales como internacionales se debe basar cada vez menos en salarios bajos, y más en una mayor productividad generada por mayor inversión y actividades basadas en procesos intensivos de conocimiento que permitan un mayor valor agregado y una mejora real de los salarios en un contexto de ampliación del empleo formal.

[5] Para conocer las fórmulas originales, ver KALDOR (1966, 1975) y THIRLWALL (1983). Para consultar las pruebas empíricas de las leyes de Kaldor en América Latina, ver I. SÁNCHEZ (2010) y CARTON (2008).

[6] Los multiplicadores se estimaron por regresión continua del PIB real en el conjunto de la economía y de las actividades no manufactureras, a modo de función lineal simple del PIB real de la actividad manufacturera, ambos hallados en los registros.

GRÁFICO 2

Poder transformador de las manufacturas como motor del crecimiento: México 1960-2012

multiplicador del PIB de manufacturas frente a la economía en general y al resto de los sectores no manufactureros

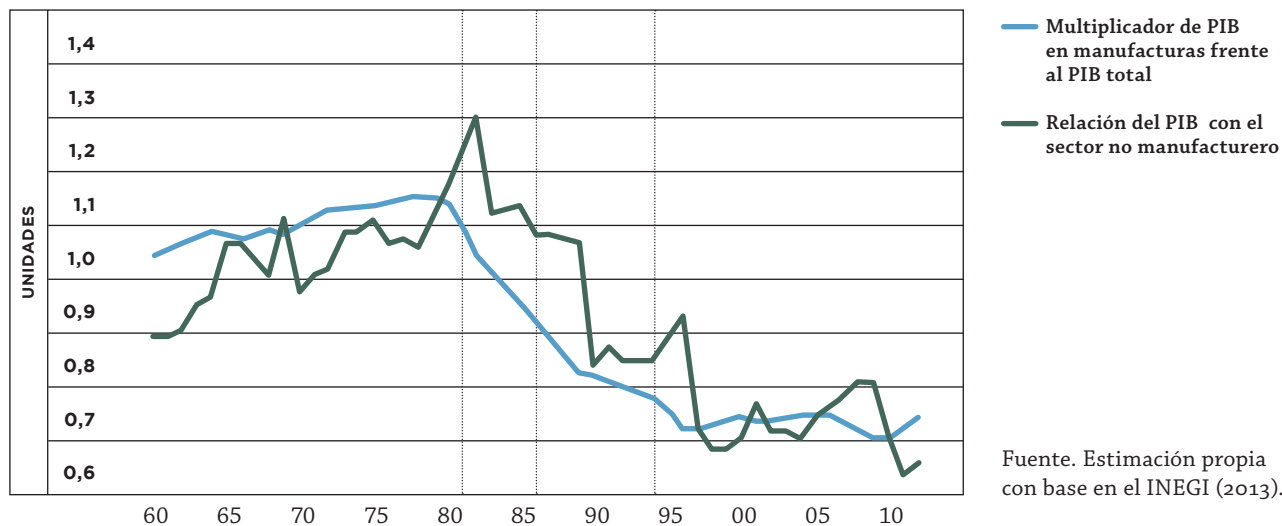
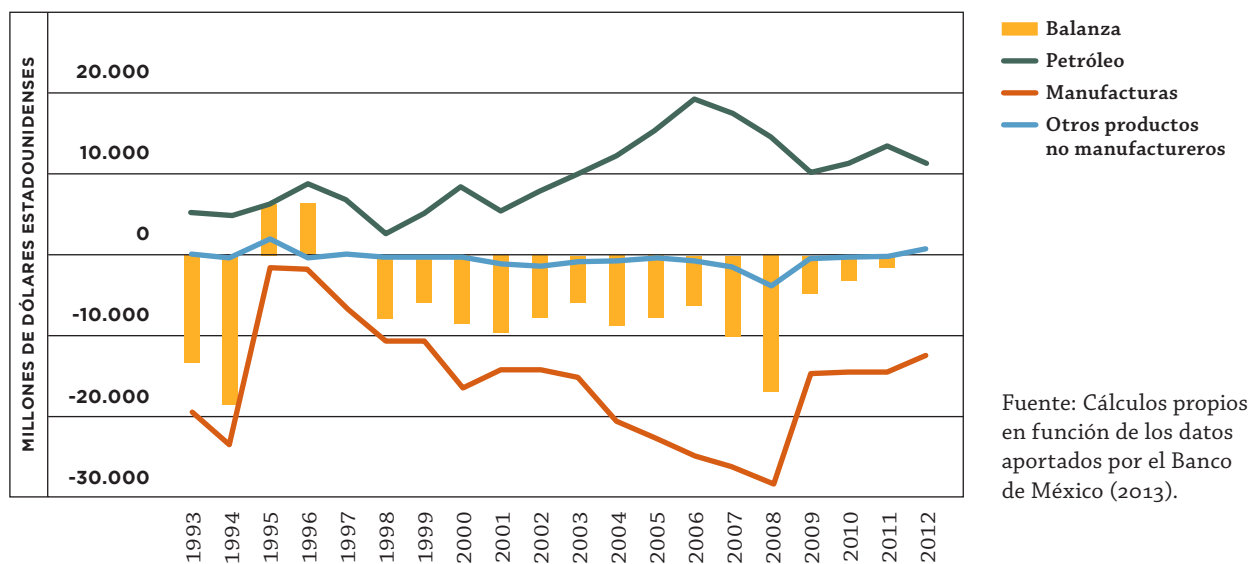


GRÁFICO 3

México. Balanza comercial por sectores. Petróleo, manufacturas y otros

en millones de dólares estadounidenses, 1980-2012



nitud está por encima o por debajo de la unidad, un aumento en el PIB real de las manufacturas genera un aumento proporcionalmente más alto o más bajo del PIB real de la suma de las actividades no manufactureras en su conjunto y, en consecuencia, del PIB de la economía mexicana.

Como muestra el *Gráfico 2*, desde 1960 hasta principios de la década de 1980, la industria manufacturera fue el motor del crecimiento de la economía mexicana, con un multiplicador estimado muy superior a uno (1.0). Con posterioridad, comenzó a perder capacidad de arrastre y para fines de la década de 1980, su magnitud estimada cayó por debajo de la unidad. En otras palabras, la expansión del PIB de la industria manufacturera dejó de provocar un aumento más que proporcional del PIB de las demás actividades no manufactureras y del PIB de la economía mexicana en su conjunto. ¿Por qué sucedió esto? ¿Por qué nos enfrentamos a la paradoja de que nuestra industria manufacturera al mismo tiempo en que se convertía en el sector exportador dinámico más impactante de México, perdía su capacidad de actuar como motor del crecimiento, su capacidad de atraer al resto de la economía hacia una plataforma del alto crecimiento? ¿Por qué tenemos un desempeño débil del valor agregado manufacturero –y por consiguiente de toda la economía–, en medio de un auge de exportaciones de manufacturas? La respuesta a estas preguntas reside en encontrar explicaciones para la desaceleración de la economía mexicana de las últimas tres décadas.

Se propusieron dos hipótesis principales para comprender las trayectorias asimétricas del comercio y del valor agregado en el sector manufacturero de México con posterioridad a las reformas. La primera sostiene que el gran aumento de la capacidad exportadora de la economía mexicana –sobre todo de manufacturas– disparado por las reformas macro estuvo acompañado por un aumento incluso más profundo en la penetración de las importaciones en el mercado interno mexicano (MORENO-BRID, 1999). Un aumento en la penetración de las importaciones que superó el dinamismo de las exportaciones.

Aproximadamente el 33% del aumento de la demanda global de México provocado, en parte, por el aumento de las exportaciones generadas por las reformas macroeconómicas de mediados de 1980 se tradujo en un crecimiento de las importaciones que acrecentó el componente extranjero de la oferta total. El factor que motivó este cambio fue un giro en la estrategia de desarrollo que llevó a eliminar las barreras comerciales, pero el fuerte impulso de las importaciones indica que se produjo cierto desmantelamiento, la ruptura de algunos vínculos hacia adelante y atrás en la estructura productiva de México, con empresas locales que se vieron desplazadas por la competencia extranjera. Detrás de las trayectorias cambiantes de la exportación y la importación de México, subyace la consolidación de una estructura dual que tiene como resultado que algunas de las empresas de mayor envergadura compitan con éxito en los mercados mundiales, pero con un escaso uso de proveedores nacionales de insumos y de materias primas, y con una gran cantidad, de pequeñas, medianas y microempresas muy poco dinámicas excluidas de los beneficios de la creciente demanda de la exportación y orientadas hacia un mercado interno más bien débil (DOMÍNGUEZ y BROWN, 2003; MORENO-BRID y ROS, 2009; PACHECO, 2005; VIDAL, 2008).

Una segunda hipótesis y, hasta cierto punto, complementaria es que la expansión de las exportaciones, que cada vez dependen más de insumos intermedios producidos en el exterior, dispararon las importaciones, por lo que, la debilidad de la inversión explica el lento crecimiento mexicano (BLECKER e IBARRA, 2013). Ambas interpretaciones coinciden en considerar que la tendencia a la apreciación del tipo de cambio real redujo el potencial de crecimiento de la economía mexicana porque socava la competitividad de los precios internacionales de los productores nacionales, a la vez que tiende a orientar las inversiones hacia la producción de bienes no transables, pero difieren en la importancia que le otorgan a la penetración de las importaciones en el sector no exportador y la consecuente ruptura de los eslabonamientos internos.

El *Gráfico 3* muestra que la magnitud del déficit comercial del sector manufacturero que excede el superávit comercial del petróleo ha definido notablemente la evolución de la balanza comercial de México desde 1993. Las manufacturas son el principal componente del déficit comercial de México, a pesar de su desempeño exportador excepcional. Este comportamiento refleja el carácter dual de la actividad que cuenta con la industria maquiladora y un puñado de firmas manufactureras de envergadura con superávits comerciales, pero su volumen se ve eclipsado por la importación de bienes manufacturados de otras empresas manufactureras y no manufactureras del resto de la economía.

Si bien no aparece en la figura, la magnitud del déficit comercial depende del nivel de actividad económica. El déficit comercial del sector manufacturero ha mostrado una tendencia al aumento, como proporción del PIB, incluso a tasas de crecimiento determinadas. Esta tendencia es motivo de preocupación porque implica que cada vez que la economía entra en una fase de crecimiento rápido, probablemente se corra el riesgo de que el déficit comercial del sector manufacturero aumente en exceso como porcentaje del PIB. La experiencia ha demostrado que cuando esto ocurre en México, tiende a acumularse un nivel de presión insostenible en la balanza de pagos y si este problema no se corrige, tarde o temprano hará descarrilar el proceso de crecimiento global.

Otra de las preocupaciones respecto del desempeño del sector manufacturero de México es la evolución de su productividad (HALLBERG, TAN y KORYUKIN, 2000; KUZNETSOV y CARL, 2008; LÓPEZ-CÓRDOVA, 2002; BANCO MUNDIAL, 2000). Su productividad laboral ha ido a la zaga de la industria manufacturera de los Estados Unidos. A diferencia de la experiencia mexicana en la época de sustitución de importaciones, sus avances en la productividad laboral de los últimos años estuvieron asociados a una reducción en el empleo en términos relativos y absolutos. Durante varios años, la industria manufacturera mexicana dejó de absorber mano de obra excedente de los sectores rurales y de servicios. Su incapacidad para crear

suficiente empleo se tradujo en la expansión del sector informal, caracterizado por baja productividad, bajos salarios y prácticamente ninguna protección social (CONEVAL, 2013; CORDERA, 2012; SAMANIEGO, 2008).

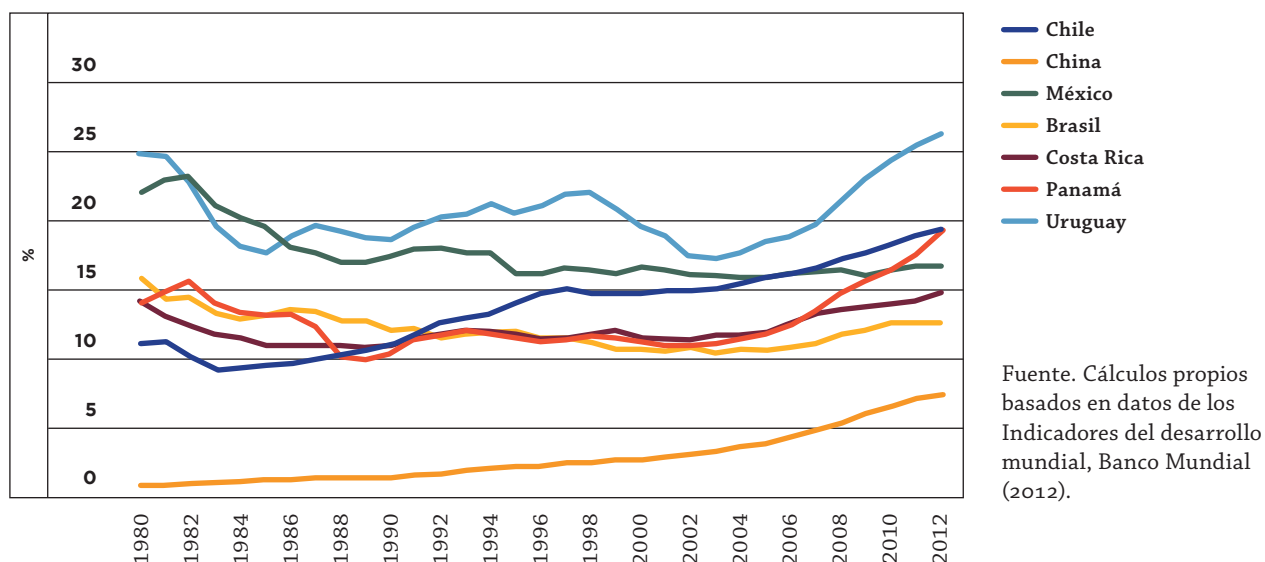
La evidencia empírica indica que construir un sector manufacturero robusto, internacionalmente competitivo y capaz de generar superávits comerciales y de crear empleo es prácticamente una condición indispensable de las grandes economías en desarrollo para entrar en una senda de crecimiento alto y continuo. México no es la excepción. Su programa de desarrollo debe incluir políticas especialmente adaptadas para mejorar la competitividad de la industria manufacturera en el mercado nacional y mundial, con base en actividades de conocimiento y de innovación intensa y eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás significativos con los proveedores nacionales.

Estos puntos destacan la necesidad urgente de implementar políticas que produzcan una transformación de la industria manufacturera mexicana, de modo que: 1) continúe una penetración dinámica de los mercados de exportación en los Estados Unidos y, aún más importante, en Asia y China, y que cada vez se base más en actividades intensivas de conocimiento y no en salarios bajos; 2) se apoye cada vez más en eslabonamientos fuertes con los proveedores nacionales para aumentar el contenido local y fortalecer la capacidad de arrastrar el resto de la economía hacia una trayectoria de expansión elevada y sólida; y 3) contribuya a ampliar el mercado interno cumpliendo satisfactoriamente con la demanda cambiante de los consumidores nacionales y mejorando las condiciones de empleo. Esta última meta se volvió muy importante tras la crisis financiera de 2008-09 y la desaceleración que provocó en el comercio mundial. Este debilitamiento del comercio mundial no cuestionó la viabilidad de las estrategias de crecimiento impulsadas por la exportación en economías medianas y grandes, y las obliga a confiar más en la expansión de la demanda interna.

GRÁFICO 4

PIB per cápita real en ciertos países seleccionados y en relación con Estados Unidos

porcentajes, a partir de datos de 2000 en dólares estadounidenses constantes



El escaso dinamismo de la economía mexicana durante las últimas tres décadas se ve reflejado abiertamente en la evolución del PIB per cápita real de México en relación con el de Estados Unidos, su socio comercial y de inversión extranjera directa (IED) más cercano. El Gráfico 4 muestra que la brecha se amplió desde 1982.

En 1982, el PIB per cápita de México fue el 23,3% del de Estados Unidos. Para 1995, la cifra era de 16,1% y en la actualidad se sitúa en 16,9% (INEGI, 2013). Esta brecha es similar a la que se produjo durante la década de 1950, hace casi 70 años. Brasil siguió un camino de crecimiento a largo plazo igual de decepcionante y la diferencia en su PIB per cápita es mayor ahora que hace 30 años. A Costa Rica le ha ido bastante mejor. Uruguay y Panamá muestran avances en este aspecto, gracias a la expansión económica rápida que experimentaron en los últimos 10 años. Las trayectorias de Chile y de China representan contrastes agudos, en el sentido de que han reducido sistemáticamente la diferencia de sus PIB per cápita en comparación con el de Estados Unidos. En comparación con estas economías, la búsqueda de México de alcanzar a los Estados Unidos parece aún más desalentadora. Las reformas no lograron ubicar a la economía mexicana

na en una senda de alto crecimiento liderado por las exportaciones (HANSON 2010; KEHOE y RUHL, 2011; MORENO-BRID y ROS, 2009). La baja inflación y los pequeños déficits fiscales se convirtieron en características propias de la economía mexicana, y sus exportaciones de manufacturas experimentaron un auge, pero en los últimos 30 años la tasa media de crecimiento del PIB mexicano se mantuvo muy baja. Este dinamismo tan escaso en su trayectoria de crecimiento evita que se reduzca la brecha de ingresos con respecto a los Estados Unidos y, lo que es más pertinente, ha dificultado una reducción más rápida y significativa de la pobreza y de la desigualdad y una creación más sólida de empleos formales.

POLÍTICA INDUSTRIAL: TEORÍA Y PRÁCTICA

La política industrial ha provocado históricamente reacciones viscerales en América Latina entre quienes la apoyan y quienes están en contra. Hace apenas unas décadas, la política industrial estaba prácticamente prohibida en el discurso oficial de la política económica, pero esta hostilidad, o el fuerte escepticismo, no impidieron que los gobiernos de la región y de otras partes del mundo –incluso de los países ricos– siguieran realizando intervenciones de política industrial en el ámbito local e incluso nacional. La percepción actual de la política industrial como dato curioso que remite a los regímenes populistas no podría ser más errada. Tras la crisis financiera internacional de 2008-2009, cuenta con una aceptación generalizada en el discurso académico y político, así como entre los profesionales de la política. Aún existe el debate sobre sus virtudes, limitaciones, desafíos y diferencias en la aplicación en un amplio número de países. La Unión Europea, los Estados Unidos, el Reino Unido y otras potencias económicas han lanzado programas e iniciativas políticas ambiciosas para impulsar sus sectores manufactureros. Por ejemplo, el primer ministro del Reino Unido, David Cameron, brindó un discurso el año pasado para los funcionarios de alto rango del Ministerio de Relaciones Exteriores:

“Necesitamos un enfoque más moderno y estratégico para mantener y desarrollar nuestra ventaja comparativa global, a fin de poder salir a competir y sacar el máximo provecho. Necesitamos lo que yo llamo una estrategia industrial. No manteniendo industrias obsoletas en terapia intensiva, como se hizo con la estrategia industrial de los años 70, sino apoyando a aquellas industrias que cuentan con una ventaja competitiva y fomentando industrias con altas perspectivas de crecimiento futuro. El núcleo de una estrategia industrial moderna y exitosa radica en el poder de convocatoria del gobierno nacional para conducir aquello que funcione y posicionar nuestros sectores claves de modo que tengan la mejor oportunidad de ganar en la competencia mundial”.

THE TELEGRAPH, 2012

En aquel momento, el gobierno japonés también se comprometió a implementar programas y políticas importantes para fomentar el sector de manufacturas junto con el sector privado en reacción a *“políticas industriales cada vez más agresivas de los Estados Unidos, Gran Bretaña, China, Francia”* (THE ECONOMIST, 2010).

Numerosos factores explican el retorno abierto y generalizado de la política industrial al mundo desarrollado. En primer lugar, como herramienta para proteger el empleo y estimular la demanda interna, lo cual ayuda a reducir los efectos adversos de la crisis financiera. Otro factor que contribuye a cambiar la opinión pública en favor de la política industrial es el impulso de tecnologías de producción menos contaminantes y el uso de energía más eficiente para competir en la economía verde. Además, las trayectorias de crecimiento dinámico y de penetración en los mercados mundiales de China, India y otras naciones del sudeste asiático, donde la política industrial ha sido sin ningún tapujo parte de las estrategias económicas de los gobiernos, también motivaron la revaloración de las virtudes de la política industrial. Según la conclusión de un estudio reciente: *“La verdad es que todo el mundo utiliza la política industrial, algunos con más éxito y más abiertamente que otros”* (CIURIAK y CURTIS, 2013).

Antes de enumerar sus principales ventajas y desventajas, es necesario hacer algunas aclaraciones en cuanto a los objetivos de la política industrial y su relación con el crecimiento económico. Por política industrial, entendemos el uso de políticas gubernamentales destinadas específicamente a cambiar la estructura productiva de la economía para respaldar algunas actividades más que otras. Otro elemento crucial es que el objetivo de la política industrial es promover el crecimiento y el desarrollo de la economía en su conjunto y no exclusivamente del sector manufacturero ni de ninguna actividad individual específica (CALDERÓN y SÁNCHEZ, 2012; CIMOLI, HOLANDA, PORCILE, PRIMI y VERGARA, 2009; CEPAL, 2012).

Las intervenciones en materia de política industrial se basan en dos supuestos. El primero es que el mercado por sí mismo no generará la transformación en la estructura productiva de la economía en la dirección, magnitud o velocidad deseada por las autoridades políticas. El segundo supuesto es que el ritmo de crecimiento de una economía se asocia, en gran medida, a la composición de su producción y de sus exportaciones. Lo que una economía produce y lo que exporta figura entre los principales factores determinantes de su trayectoria de crecimiento a largo plazo (CAPDEVIELLE, 2005; CIMOLI *et al*, 2009; HAUSMANN *et al*, 2005). Las economías con una estructura exportadora muy diversificada tienden a crecer más rápido y de manera más estable que aquellas cuyas exportaciones están muy concentradas en pocos productos y en *commodities*.

Existen otras características de la estructura productiva de una economía que ejercen una influencia fundamental en su ritmo de crecimiento. Como señaló la CEPAL, la estructura productiva de una economía es más favorable para garantizar un crecimiento alto y sostenido en la medida en que posea estas tres características: 1) producción y exportaciones con orientación y capacidad para competir en los segmentos dinámicos de las cadenas globales de valor de los mercados mundiales; 2) producción con una importante presencia, cada vez más significativa, de actividades con procesos de producción intensivos en cuanto a innovación y alta tecnología; y 3) estructura productiva caracterizada por un alto grado de interconectividad, de eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás. Las economías cuya estructura productiva está marcada por estas características tienen más probabilidades de lograr construir ventajas competitivas dinámicas que les permitan entrar en círculos virtuosos de expansión de su producción, productividad y exportaciones netas, con efectos importantes y positivos en el salario real y el empleo (CEPAL, 2012).

Prestar atención a estos aspectos en el diseño, implementación y seguimiento de la política industrial es importante, pero no garantiza que sirva para realizar una transformación exitosa de la economía que logre

impulsar el ritmo de expansión a largo plazo de la producción y la productividad, una transformación que no se lograría dejando actuar a las fuerzas de mercado por sí solas. Existen muchos otros factores que condicionan el efecto de la política industrial en el crecimiento económico, entre ellos el marco institucional para su aplicación, la reacción de la inversión privada con respecto a los incentivos políticos, el acceso a los recursos financieros, la conducción de políticas macroeconómicas y la incidencia de perturbaciones externas en los términos comerciales o en los mercados mundiales claves. El contexto histórico y socio-político es importante. Hacer caso omiso a las características estructurales de una economía en el diseño de su política industrial es una fórmula propicia para que surjan complicaciones y, tal vez, para que su implementación efectiva resulte irrelevante.

En economías pequeñas, dada la escala limitada de su mercado local, la política industrial debe enfocarse en la promoción de servicios. En economías grandes, se suele poner énfasis en fomentar la industria manufacturera. Puesto que esta industria está sujeta a rendimientos crecientes a escala, la transferencia de recursos desde el sector agrícola y de servicios tiende a aumentar la productividad y el crecimiento en toda la economía.

Estos comentarios exponen nuestro punto de vista sobre aspectos claves de la política industrial y cómo ciertas características de la estructura productiva de una economía ejercen una influencia significativa en su tasa de crecimiento. En la siguiente sección, analizamos brevemente algunos mitos y desafíos básicos de la política industrial.

MITOS Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL: GUÍA BÁSICA

El primer mito es que la mejor política industrial es que no exista una política industrial. Como eslogan, obtuvo mucha notoriedad en México a principios de la década de 1990. Reflejaba la visión dominante de que la política industrial era algo que debía ser evitado y eliminado, dado que constituía en esencia una fuente de distorsiones e ineficiencias en la asignación de recursos.

Por su reivindicación general de los costos y beneficios de la política industrial, y por esta cuestión de la intervención directa del gobierno en la economía, esta frase publicitaria ostentaba una raíz ideológica más que una base analítica o histórica sólida. En el momento de la aparición de ese eslogan, a principios de la década de 1990, incluso México estaba aplicando una política industrial, aunque con marcadas diferencias respecto de las aplicadas por gobiernos anteriores. Las reformas macroeconómicas iniciadas a mediados de la década de 1980 eliminaron una cantidad de iniciativas políticas, pero algunos de los programas más importantes para fomentar las exportaciones prevalecieron. En sus inicios, el decreto de la industria maquiladora se puso en marcha para promover las exportaciones intensivas en mano de obra escasamente calificada en las plantas cercanas a la frontera con Estados Unidos.

Si bien eran significativos, se mantuvieron muy pocos programas y políticas activamente orientados a la acumulación o a la consolidación de las grandes empresas exportadoras de México. Para cumplir con este objetivo, la política industrial facilitaba las importaciones de insumos intermedios y de materias primas que serían reexportados. Florecieron las exportaciones de manufacturas, especialmente las de la industria maquiladora (aunque no con exclusividad), pero con muy poco contenido local. Ninguna de las administraciones de los presidentes Zedillo, Fox y Calderón eliminó el programa. Públicamente o no, estas administraciones continuaron implementando iniciativas y programas políticos para fortalecer actividades industriales específicas, algunos de ellos dentro de la industria manufacturera.

En el aspecto teórico, es de público conocimiento que los defectos y fallas del mercado –incluso la ausencia de ciertos mercados– justifican la política industrial en el sentido de intervenciones políticas directas por parte del gobierno para la asignación de recursos que apunta a favorecer ciertas industrias o actividades productivas. La economía convencional señala cuatro argumentos teóricos que sustentan la legitimidad de la política industrial: externalidades positivas, política comercial estratégica, industrias incipientes y fallas de coordinación⁷. A estos argumentos podríamos agregar que, en algunos casos, la ausencia de mercados también justifica este tipo de políticas gubernamentales.

Las externalidades positivas se presentan cuando el suministro o disponibilidad de ciertos bienes y servicios genera beneficios para la sociedad en su conjunto que exceden los beneficios para la firma que los produce. En estos casos, el mercado por sí sólo no garantiza un suministro socialmente adecuado de dichos bienes y servicios. Por ejemplo, una firma que intenta innovar asume los costos de la innovación por sí sola en muchos campos, pero los beneficios del conocimiento pueden ser fácilmente acumulables frente a sus competidores actuales y futuros; sin la intervención directa de los gobiernos, el *suministro* de la innovación será menor que el beneficio social que implicaría. El beneficio neto marginal privado es mucho menor que el marginal social.

Es pertinente implementar políticas comerciales e industriales estratégicas en industrias con rendimientos crecientes a escala para ganar cuotas de mercado más grandes y de mayor escala de producción y mejorar la competitividad mediante la reducción de los costos medios de producción. En estas industrias, el respaldo directo del gobierno se justifica por dos motivos. Las empresas obtienen los grandes beneficios de estar entre las primeras entrantes en nuevos mercados y, a su vez, disfrutan de una ampliación en la escala

[7] Para acceder a una descripción detallada, ver CIURIAK y CURTIS (2013).

de su producción. Por otra parte, puesto que otros países aplican la política industrial para promover la competitividad internacional de sus empresas, actuar de manera similar y poner en práctica este tipo de políticas industriales redundaría en mayores beneficios.

El argumento de la industria incipiente –o infante– para justificar la intervención estatal se basa en la idea de que los avances en la productividad distan mucho de ser lineales pero en la realidad tienen una ganancia acumulada casi exponencial en el proceso de *aprender sobre la marcha*. El argumento es que si el gobierno no interviniera para fomentar de manera temporal estas industrias en fases incipientes, las empresas no podrían llegar a etapas más maduras en las cuales su productividad hubiera explotado plenamente los beneficios de aprender sobre la marcha. Hoy en día en México, al igual que en muchos otros países de América Latina, el argumento de la industria naciente no tiene mucha aceptación porque los políticos tienden a asociarlo con experiencias fallidas de décadas anteriores y con el régimen de sustitución de importaciones. Pueden haber surgido fallas en la aplicación de la política industrial, pero según las conclusiones de RODRIK (2008): *“es difícil identificar casos de situaciones de exportación no tradicionales y exitosas en América Latina y Asia que no hayan recurrido al apoyo del gobierno en algún momento”*.

LIN (2010), economista jefe del Banco Mundial en 2012, señaló: *“Las economías en desarrollo están plagadas de fallas de mercado, que no se pueden pasar por alto simplemente por temor a los fracasos del gobierno. Y como han demostrado los historiadores económicos, muchos de los países desarrollados de la actualidad le deben una porción sustancial de su progreso a la aplicación sistemática de políticas industriales para proteger su fabricación nacional bajo la lógica de la industria naciente”*⁸.

Las fallas de coordinación suponen la incapacidad del mercado para garantizar la acción conjunta de las empresas privadas en situaciones en las que no sería rentable actuar en forma aislada, por ejemplo en la inversión, pero sí sería enormemente rentable invertir de manera coordinada. Un ejemplo se puede observar en muchos países pobres, en los cuales la inversión fragmentada de empresas privadas individuales que actúan por su cuenta no es lo suficientemente rentable, y los resultados individuales sumados serían insuficientes para alejar la economía de la trampa del equilibrio del crecimiento lento, a menos que el gobierno lo coordinara para garantizar los beneficios de las economías de escala y romper ciertos mercados oligopólicos.

Un segundo mito es que la política industrial debería limitarse a la aplicación de las denominadas políticas horizontales; no debería recurrir a iniciativas que discriminen en forma explícita y apunten directamente al estímulo de ciertas industrias en detrimento de otras actividades. Un problema clave de esta idea es que, salvo en el caso de iniciativas políticas muy básicas, como la eliminación del papeleo burocrático, prácticamente ninguna de las políticas horizontales ejerce la misma influencia sobre las distintas empresas e industrias. Las políticas tendientes a brindar apoyo a la innovación afectan de manera diferenciada y más positiva a las industrias de alta tecnología, basadas en el conocimiento, que a otras empresas cuyos procesos de producción dependen en gran medida de salarios bajos y utilizan mano de obra poco calificada. La misma situación se da con otra iniciativa horizontal frecuente, la depreciación acelerada del capital de inversión con fines impositivos. Sus efectos sobre las firmas privadas están lejos de ser uniformes porque dependen de la relación entre el capital y el trabajo de cada empresa. Otras políticas horizontales, como la depreciación del tipo de cambio o las ventajas aduaneras también poseen efectos heterogéneos sobre las diferentes firmas, según produzcan bienes y servicios transables o no transables.

[8] Para obtener un análisis histórico, ver CHANG (2002) y PERES y PRIMI (2009).

Un mito adicional respecto de la política industrial es que no debería utilizarse porque existen intereses creados que la cooptarían y se generarían prácticas corruptas y rentistas. Uno podría plantear la salvedad sensata de las políticas sociales, sobre todo en tiempos electorales, pero rara vez se oye que los gobiernos deban abstenerse de aplicar políticas y programas sociales. Los intereses creados pueden cooptar cualquier política, pero la solución no radica en dejar de recurrir a ellas, sino en implementar los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas necesarios para acompañar una aplicación eficaz y transparente. Es importante que los incentivos considerados por las políticas industriales sean temporarios, transparentes y evaluados sistemáticamente mediante criterios de desempeño medibles definidos *a priori*.

Otra crítica, otro mito, es que la política industrial posee un defecto original, ya que implica *elegir triunfadores*, algo que los gobiernos simplemente no pueden hacer de manera efectiva ni consiguen superar al mercado. Tal vez la mejor respuesta es la de RODRIK (2008), quien argumenta que mediante la política industrial no se pretende elegir ganadores, sino inducir un proceso de experimentación y descubrimiento cuya premisa fundamental es *descartar a los perdedores*, en otras palabras, la cuestión es conceder un estímulo temporal. Bajo esta óptica, el problema de otorgar incentivos u ofrecer protección a industrias incipientes o infantes no está en efectuar elecciones incorrectas con algunos de los beneficiarios. El problema radica en mantener esos incentivos o beneficios durante demasiado tiempo. Se trata de un desafío que se reduce a diseñar los incentivos de la política industrial con el fin de garantizar que no sean permanentes, poco claros ni contradictorios. Aunque se han cometido y se cometerán algunos errores, dadas las fallas, los defectos y las ausencias del mercado, el funcionamiento general de la economía mejoraría con intervenciones políticas diseñadas correctamente. Algunos de los críticos que hacen hincapié en la incapacidad del estado para *elegir triunfadores*, como argumento en contra de la política industrial, al mismo tiempo están a favor de políticas sociales –como las transferencias monetarias

condicionadas– que se basan en el supuesto de que el estado tiene la capacidad de elegir *perdedores* a nivel individual o familiar.

En la práctica, la reacción de los gobiernos de diversos países desarrollados frente a las crisis financieras internacionales –por ejemplo la ocurrida durante el gobierno de Obama– incluyó la intervención directa, visible y fundamental de las autoridades políticas en el ámbito empresarial individual de las principales corporaciones manufactureras y de las instituciones financieras privadas para protegerlas, fortalecer sus posiciones financieras e invertir en ellas de manera temporal, con el fin de ponerlas nuevamente en carrera. En algunos casos, hasta se incluyeron programas para orientar el gasto público y privado hacia la compra de productos de fabricación nacional.

Además otro mito importante, y relevante para el caso mexicano, es que la política industrial poco puede hacer, dado que la nación posee el compromiso de cumplir con acuerdos comerciales internacionales, principalmente los firmados en el marco del TLCAN y la Organización Mundial del Comercio. Esto es falso. Existen limitaciones claves, entre ellas, el compromiso de no levantar barreras comerciales mediante la concesión de subsidios directos a las exportaciones, la imposición de controles de precios sobre los bienes comercializados o requisitos de desempeño sobre la inversión extranjera directa, por ejemplo, en cuanto a la balanza comercial o al contenido de origen nacional. Pero estas limitaciones siguen dejando un amplio espacio para que las intervenciones de política industrial utilicen incentivos financieros y fiscales para promover la investigación, el desarrollo y la innovación, adoptar políticas de compra de productos nacionales en las adquisiciones y contratos públicos, y utilizar los recursos fiscales y financieros en la construcción de capacidades técnicas y educativas en la fuerza laboral (CARDERO, 2012). Fomentar los *clústeres* industriales está permitido, al igual que la promoción de servicios y prácticamente todo lo que colabore para llegar con mayor rapidez hacia una menor emisión de carbono y una economía ecológica. La clave no reside en la

cuestión de que haya espacio para la acción política industrial dentro de los límites establecidos por nuestros compromisos internacionales; la clave es que exista voluntad política y la fortaleza financiera-fiscal necesaria para implementar una política industrial –y, en este sentido, una nueva agenda para el programa de desarrollo– que contribuya de manera significativa a insertar a México en una senda de alto crecimiento económico con igualdad.

Existe la cuestión de si la política industrial debería atenerse al fortalecimiento de las ventajas comparativas existentes o si también debería participar en estimular la creación o la acumulación de nuevas ventajas comparativas. Quienes sostienen el punto de vista de la economía convencional y han aceptado el caso de la política industrial por motivos prácticos y teóricos defienden la primera posición y se oponen firmemente a la segunda. Las intervenciones políticas del gobierno que están dispuestos a aceptar, como parte del conjunto de herramientas de política industrial, incluyen una amplia gama de medidas que abarcan desde normativas universales para facilitar la creación de empresas, hasta reducir los costos de transacción y fortalecer las industrias ya existentes con ventajas competitivas comprobadas en el mercado nacional y de exportación. Estas personas rechazan las intervenciones cuyo objetivo es generar nuevas ventajas competitivas. Es posible que se equivoquen si este último esfuerzo se concibe como una acción tomada por el estado, no de forma aislada, sino como parte de una cooperación a largo plazo entre el gobierno y el sector privado.

Las economías que entran en una trayectoria de desarrollo sólido a largo plazo no son aquellas cuyas ventajas competitivas permanecen congeladas, sino las que mejoran sistemáticamente sus ventajas competitivas en un intenso proceso de creación-destrucción, reinventando su capacidad para ingresar con éxito a eslabones nuevos y tecnológicamente complejos de cadenas de valor en los mercados mundiales. Más importante aún, los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás con sus mercados nacionales más significativos determinan

los sectores de exportación. En el caso de economías dinámicas de gran envergadura, sus interacciones con el sector productivo competitivo que tiende hacia el mercado nacional pueden conducir a un círculo virtuoso de crecimiento económico elevado.

Por último, existe el mito de que implementar una política industrial garantiza una transformación de la estructura productiva que llevará a un crecimiento económico alto y sostenido. Ningún resultado por el estilo se puede garantizar. Muchos otros factores, endógenos y exógenos, tienen influencia decisiva en la trayectoria de crecimiento de una economía. Lo que sí se puede asegurar es que, sin una política industrial significativa y activa, la búsqueda de crecimiento por parte de cualquier economía de gran tamaño tiene muchas menos posibilidades de éxito y es probable que quede *circuida de escollos y desgracias* (SHAKESPEARE, 1967)⁹.

[9] La cita completa es esclarecedora en este caso concreto. “Existe una marea en los asuntos humanos, que, tomada en pleamar, conduce a la fortuna; pero, omitida, todo el viaje de la vida va circuido de escollos y desgracias. En esta pleamar flotamos ahora, y debemos aprovechar la corriente cuando es favorable o perder nuestro cargamento” SHAKESPEARE (1967) Acto 4, escena 3, 218–224.

CONCLUSIONES

Por su propia naturaleza, la política industrial es selectiva, ya que elige en forma explícita y decisiva fomentar algunas actividades, en su intento por lograr una transformación estructural de la economía que sea más propicia para insertarse en una plataforma de alto crecimiento, de acuerdo con las autoridades políticas. En la medida en que produce esto, interfiere con los mecanismos de asignación de recursos del libre mercado. Genera distorsiones en estos mecanismos. Para algunos puristas, esto es suficientemente nocivo porque consideran que prácticamente todas las distorsiones inducidas por el gobierno son desviaciones negativas e innecesarias del primer y mejor escenario o resultado posible surgido de la operación del libre mercado. Una vez que se reconoce que algunos mercados sencillamente no existen y que otros mercados claves tienen fallas y defectos importantes y significativos, la introducción de este tipo de distorsiones por parte de la política gubernamental puede ayudar bastante a aumentar los beneficios materiales de la sociedad en su conjunto, más allá de lo que implicaría, en la competencia de mercado, la maximización de beneficios privados por parte de empresas individuales.

Las responsabilidades del gobierno implican que sus intervenciones en la economía deben tener un horizonte a más largo plazo que el sector privado en cuanto a la evolución deseable de la inversión y la composición de la estructura económica. El gobierno debe tener la capacidad y el compromiso de considerar las diferencias claves en sus acciones entre beneficios privados y sociales marginales. Al mismo tiempo, tiene la posibilidad, o incluso la obligación, de usar políticas macroeconómicas y de otra índole para intervenir la economía de manera contracíclica a fin de reducir los efectos adversos de las perturbaciones externas en el nivel de producción y empleo. La política industrial puede desempeñar un papel decisivo para ayudar a lograr una trayectoria a largo plazo de mayor crecimiento económico.

Existe consenso en que la política industrial debe fomentar abiertamente las actividades o los eslabones en las cadenas globales de valor agregado que: 1) se caractericen por rendimientos crecientes a escala y tengan grandes externalidades positivas sobre el resto de la economía; 2) tengan altos costos fijos de entrada, ya sea en términos de finanzas, innovación u otros; o 3) sean estratégicas en términos de interés nacional o porque los competidores internacionales están aplicando políticas industriales activas para fomentar su desarrollo (CIURIK y CURTIS, 2013).

El nuevo gobierno que entró en funciones en diciembre de 2012 ha admitido la necesidad de implementar una política industrial como parte de su programa para promover un crecimiento económico más veloz. La política industrial siempre ha sido un instrumento integrante del conjunto de herramientas de desarrollo de México en la práctica, aunque con diversas orientaciones y grados de intervención estatal directa en la economía. El regreso manifiesto de la política industrial al discurso de la agenda de desarrollo es una buena señal. Este regreso habilita una discusión y un debate abiertos sobre los desafíos, virtudes, limitaciones, costos, efectos, necesidades de recursos e instrumentos de versiones alternativas de lo que es, o debería ser, una política industrial moderna para la economía mexicana actual, dado el contexto global que está marcando la economía mundial en los primeros años del siglo XXI.

Al admitir la importancia de la política industrial para el México de hoy, el gobierno abrió las puertas al debate sobre aspectos claves de la política industrial: sus objetivos, instrumentos, orientación, recursos implicados, escala y alcance y formas de coordinación entre los sectores público y privado. Muchos de estos aspectos se desconocen al momento de la redacción del presente, pero existen una serie de cambios positivos. Uno de ellos es que el Plan Nacional de Desarrollo hace hincapié en la necesidad urgente de crear eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás fuertes entre las exportaciones y el resto de las actividades productivas para impulsar el crecimiento

económico y los mercados internos de México. En la medida en que esto suponga establecer un objetivo que no se ciña exclusivamente a la promoción de las exportaciones, sino que sirva para incrementar el valor agregado nacional generado por ese sector, la nueva política industrial puede aportar el eslabón perdido en la búsqueda infructuosa de México de un crecimiento liderado por las exportaciones. Felicitamos a la Secretaría de Economía por su declaración de que los programas bajo su esfera tienen como objetivo afianzar y desarrollar el mercado interno con la misma solidez que el mercado externo, para fortalecer las industrias incipientes que tengan ventajas competitivas y mejorar la innovación. Estos objetivos de la política industrial son claros y se imponen como parte de una agenda tendiente a promover el crecimiento económico. No obstante, hasta el momento y en la práctica, la política industrial no ha cambiado.

Los desafíos se encuentran en los detalles de implementación de la política industrial, muchos de los cuales siguen siendo poco claros. El compromiso de impulsar las actividades incipientes es algo nuevo en la historia económica reciente de la política industrial de México. Hasta qué punto este estímulo en industrias incipientes o infantes se concentrará sólo en aquellas que ya hayan demostrado ventajas competitivas, constituye el centro del debate sobre los pros y los contras de considerar también la posibilidad de estimular nuevas ventajas competitivas. La escasa referencia del Pacto a la industria manufacturera y a la política industrial es una cuestión que preocupa a algunos analistas.

¿En qué instrumentos particulares se apoyará la política industrial? ¿Cómo y cuándo se implementarán y en coordinación con qué otras políticas de las áreas macroeconómica o laboral? En este sentido, se recomienda que el tipo de cambio no entre en una tendencia de apreciación real a largo plazo y que el sector privado tenga mayor acceso a los recursos financieros significativos del sector bancario con fines de inversión. La reforma financiera propuesta por el gobierno parece avanzar en la dirección correcta en aspectos tales

como la recuperación de los bancos de desarrollo, pero no queda nada claro si esto bastará para asignar crédito a la inversión en todas las actividades y regiones requeridas y para acompañar o apoyar altas tasas de crecimiento económico. El anuncio del presidente sobre la creación de un gran fondo nuevo para financiar empresas pequeñas y medianas y de un Instituto de Emprendimiento es digno de elogio, pero el énfasis en la pequeña y mediana empresa en lugar de actividades o enlaces seleccionados en las cadenas globales de valor no sería necesariamente la mejor opción para sostener una política industrial que induzca a la transformación estructural que requiere la economía mexicana para alcanzar tasas de expansión altas y sostenidas.

¿Cuáles son los recursos disponibles para la política industrial? ¿Los incentivos que se implementen serán temporales, transparentes y orientados a los resultados? ¿Contarán con mecanismos de rendición de cuentas? ¿Existe ya el consenso político necesario para sostener una política industrial eficaz como parte clave de una agenda de desarrollo para alcanzar un alto crecimiento económico con igualdad en México? ¿Los principales objetivos de desarrollo establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo para la transformación de la economía mexicana se alcanzarán a través del tipo de política industrial que aparentemente pretende aplicar el gobierno? Estas son preguntas importantes cuyas respuestas se conocerán a la brevedad.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- AMSDEN, A. (2001). *The rise of the rest, challenges to the west from late-industrializing economies*. Oxford: Oxford University Press.
- ASPE, P. (1993). *Economic transformation: The Mexican way*. Londres: MIT Press.
- Banco de México. (2013). Banco de datos. Disponible en <http://www.banxico.org.mx>
- BLECKER, R. A. y IBARRA, C. A. (2013). *Trade liberalization and the balance of payments constraint with intermediate imports: the case of Mexico revisited*. Estudio presentado en LASA. Nueva York, abril de 2013.
- CALDERÓN, C. y SÁNCHEZ, I. (2012). *Crecimiento económico y política industrial en México*. Revista Problemas del Desarrollo, 170(43), 125-154. México, DF: UNAM.
- CAPDEVIELLE, M. (2005). *Globalización, Especialización y Heterogeneidad Estructural en México*. En M. Cimoli (Ed.), *Heterogeneidad Estructural, Asimetrías Tecnológicas y Crecimiento en América Latina* (pp. 101-126). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo; CEPAL.
- CAPDEVIELLE, M. y DUTRENIT, G. (2012). *Políticas para el desarrollo productivo y la innovación: desafío y oportunidad para la economía mexicana*. In J. L. Calva (Ed.), *Nueva Estrategia de Industrialización* (vol. 7, pp. 153-185). México, DF: Juan Pablos Editor. Consejo Nacional de Universitarios.
- CARDERO, M. E. (2012). *Una política industrial para México en el marco de la OMC y del TLCAN*. En J. L. Calva (Ed.), *Nueva Estrategia de Industrialización* (vol. 7, pp. 65-78). México, DF: Juan Pablos Editor. Consejo Nacional de Universitarios.
- CARTON, C. (2008). *Crecimiento económico en América Latina: evidencias desde una perspectiva Kaldoriana*. Munich Personal RePEc Archive, Paper 8696, Library of Munich, Alemania.
- CASALET, M. (2013). *Actores y redes públicas y privadas en el desarrollo del sector aeroespacial a nivel internacional y nacional: El cluster de Querétaro, una oportunidad regional*. México, DF: FLACSO México.
- CHANG, H. J. (2002). *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*. Londres: Anthem Press.
- CHIQUEAR, D., FRAGOSO, E. y RAMOS-FRANCIA, M. (2007). *Comparative advantage and the performance of Mexican manufacturing exports during 1996-2005*. Working Paper, N°2007-12. México, DF: Banco de México.
- CIMOLI, M., DOSI, G. y STIGLITZ, J. E. (Eds.) (2009). *Industrial policy and development. The political economy of capabilities accumulation*. The Initiative for Policy Dialogue Series. Oxford: Oxford University Press.
- CIMOLI, M., HOLLAND, M., PORCILE, G., PRIMI, A. y VERGARA, S. (2009). *Growth, structural change and technological capabilities Latin America in comparative perspective*. Sao Paulo: Escola de Economia de São Paulo.
- CIURIK, D. y CURTIS, J. M. (2013). *The Resurgence of Industrial Policy and What It Means for Canada*. IRPP Insight 2. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- CLAVIJO, F. y CASAR, J. (1994). *La Industria Mexicana en el Mercado mundial: Elementos para una política industrial*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- CONEVAL. (2013). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx>
- CORDERA, R. (coord.) (2012). *México ante la crisis: Hacia un nuevo curso de desarrollo. Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal*. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- DE LEÓN, A. y SANDOVAL, P. (2012). *Política industrial, competitividad y productividad: una relación necesaria para el desarrollo*. En J. L. Calva (Ed.), *Nueva Estrategia de Industrialización* (vol. 7, pp. 186-218). México, DF: Juan Pablos Editor. Consejo Nacional de Universitarios.
- DE MARÍA y CAMPOS, M. (2009). *El desarrollo de la industria mexicana en su encrucijada: Entorno macroeconómico, desafíos estructurales, política industrial*. México, DF: IIDSES-UIA.
- DE MARÍA y CAMPOS, M., DOMÍNGUEZ, L. y BROWN, F. (2012). *La industria manufacturera en su encrucijada: evolución en los últimos treinta años y algunas consideraciones de política para el futuro*. En J. L. Calva (Ed.), *Nueva Estrategia de Industrialización* (vol. 7, pp. 279-308). México, DF: Juan Pablos Editor. Consejo Nacional de Universitarios.
- DEVLIN, R. y MOGUILLANSKY, G. (2012). *What's New in the New Industrial Policy in Latin America? Policy Research Working Paper 6191*. Washington, DC: Banco Mundial.
- DOMÍNGUEZ, L. y BROWN, F. (2003). *Estructuras de mercado de la industria mexicana*. México, DF: Miguel Ángel Porrúa Editores-UNAM.
- DUSSEL, E. (2000). *Polarizing Mexico. The impact of liberalization strategy*. Boulder y Londres: Lynne Rienner.
- DUSSEL, E. (comp.) (2003). *Perspectivas y retos de la competitividad en México*. México, DF: UNAM, FE, CANACINTRA y CDE UNAM-CANACINTRA.
- DUSSEL, E. (2012). *La manufactura en México: condiciones y propuestas para el corto, mediano y largo plazos*. En J. L. Calva (Ed.), *Nueva Estrategia de Industrialización* (vol. 7, pp. 79-115). México, DF: Juan Pablos Editor. Consejo Nacional de Universitarios.

CEPAL. (2012, agosto). *Structural Change for Equality: An integrated approach to development*. Santiago de Chile: CEPAL.

ESQUIVEL, G. (2010). *De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica*. En Lustig, Nora (coord.), *Crecimiento económico y equidad* (pp. 35-78). México, DF: El Colegio de México.

FORO MÉXICO. (2013). *Foro México 2013: Políticas Públicas para un Desarrollo Incluyente*. Disponible en <http://www.foromexico2013.org/Crecimiento>

FUNDACIÓN COLOSIO. (2013). *El Futuro que vemos: Memoria de los encuentros por el futuro de México*. México, DF: Fundación Colosio.

GALLAGHER, K. P., MORENO-BRID, J. C. y PORZECANSKI, R. (2008). *The dynamism of Mexican exports: Lost in (Chinese) translation?* World Development, 36(8), 1365-1380.

GUERRERO DE LIZARDI, C. (2012). *La Manufactura Mexicana, Diagnóstico de su Estructura y Programas Locales de Apoyo: Prácticas, logros y pendientes hacia una política industrial nacional*, CEPAL LC/MEXL.1084. México, DF: CEPAL.

HALLBERG, K., TAN, H. y KORYUKIN, L. (2000). *México: Export Dynamics and Productivity. Analysis of Mexican Manufacturing in the 1990s*. Report 19864-ME, Latin America and the Caribbean Region, Washington, DC: Banco Mundial.

HANSON, G. H. (2010). *Why Isn't Mexico Rich?* NBER Working Paper N° 16470, Washington, DC: NBER.

HAUSMANN, R., HWANG, J. y RODRIK, D. (2005, diciembre). *What You Export Matters*. Center for International Development, Working Paper N° 123. Boston: Harvard University.

HERNÁNDEZ LAOS, E. (2005). *Productivity Performance of the Mexican Economy*. Viena: Naciones Unidas Industrial Development Organization (UNIDO).

IBARRA, C. A. (2009). *Mexico's slow growth paradox*. CEPAL Review, 95, 83-102.

IBARRA, C. A. (2010). *Exporting without growing: Investment, real currency appreciation, and exported growth in Mexico*. Journal of International Trade and Economic Development, 19(3), 439-464.

IBARRA, D. (2012, Junio 17). *La Política industrial en México*. El Universal. Disponible en <http://davidibarra.com.mx/wp-content/uploads/2013/03/20100617-La-pol%C3%ADtica-industrial-en-M%C3%A9xico.pdf>

INEGI. (2013). *Sistema de Cuentas Nacionales de México* (National Accounts System). Disponible en <http://www.inegi.org.mx>

KALDOR, N. (1966). *Causes of the slow rate of growth of the United Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press.

KALDOR, N. (1975). *Economic growth and the verdoorn law: A comment on Mr. Rowthorn's article*. Economic Journal, 85, 891-896.

KEHOE, T. J. (2010, diciembre). *Why have Economic Reforms in Mexico Not Generated Growth?* NBER Working Paper N° 16580. Washington, DC: NBER.

KEHOE, T. J. y MEZA, F. (2012). *Catch-up Growth Followed by Stagnation: Mexico, 1950-2010*. Federal Reserve Bank of Minneapolis, Working Paper 693.

KEHOE, T. J. y RUHL, K. J. (2011). *Does Openness Generate Growth? Reconciling Experiences of Mexico and China*. Disponible en <http://www.econ.umn.edu/~tkehoe/papers/KehoeRuhlVoxNov11.pdf>

KRUEGER, A. O. (1998). *Why trade liberalisation is good for growth*. Economic Journal, 108, 1153-1522.

KUZNETSOV, Y. y CARL, J. D. (2008). *Mexico's Transition to a Knowledge-Based Economy, Challenges and Opportunities*. World Bank Institute, Development Studies. Washington, DC: Banco Mundial.

LIN, J. Y. (2010). *New structural economics: A framework for rethinking development*. Oxford: Oxford University Press.

LÓPEZ-CÓRDOVA, J. E. (2002). *NAFTA and Mexico's Manufacturing Productivity: An Empirical Investigation Using Micro-Level Data*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

LUSTIG, N. (1998). *México: The remaking of an economy*. Washington, DC: Brookings Institute Press.

MELO, A. (2001, agosto). *Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century*. Research Department, Working paper series N° 459. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

MORENO-BRID, J. C. (1999). *México's economic growth and the balance of payments constraint: A cointegration analysis*. International Review of Applied Economics, 13(2), 149-159.

MORENO-BRID, J. C. y PAUNOVIC, I. (2008). *What is new and what is left of the economic policies of the new left governments of Latin America?* International Journal of Political Economy, 37(3), 82-108.

MORENO-BRID, J. C. y ROS, J. (2009). *Development and growth in the Mexican economy. A historical perspective*. Oxford: Oxford University Press.

- MORENO-BRID, J. C., RIVAS, J. C. y SANTAMARÍA, J. (2005). *Industrialization and economic growth in Mexico after NAFTA: The road traveled*. Development and Change, 36(6), 1095-1119. National Development Plan. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en <http://pnd.gob.mx/>
- PACHECO, P. (2005). *The impact of trade liberalisation on exports, imports, the balance of payments and growth: The case of Mexico*. Journal of Post Keynesian Economics, 27(4), 595-619.
- PACTO POR MÉXICO. (2012). *Pacto por México*. Disponible en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>
- PEÑA NIETO, E. (2013). *Foro México 2013. Discurso de Inaguración*. Disponible en http://www.foromexico2013.org/assets/files/Documentos/Documentos/Miercoles_9/Discurso_Apertura_Foro_Políticas_Publicas_Enrique_Pena_Nieto.pdf
- PERES, W. y PRIMI, A. (2009). *Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience*. Serie Desarrollo Productivo 187. Santiago de Chile: CEPAL.
- RODRIK, D. (2004). *Industrial Policy for the XXIst Century*. Working Paper Series rwpo4-047, Harvard University, John F. Kennedy School of Government. Cambridge: Harvard University.
- RODRIK, D. (2008). *Normalizing Industrial Policy*. Commission on Growth and Development. Working paper N° 3. Washington, DC: Banco Mundial.
- ROS, J. (1993). *Mexico's trade and industrialization experience since 1960: a reconsideration of past policies and assessment of current reforms* (N° 186). Instituto Helen Kellogg de Estudios Internacionales. Universidad de Notre Dame.
- RUIZ DURAN, C. (2010). *Política Industrial en México: elementos de una política inacabada*. En A. Aguilar Monteverde (Coord.) ¿Tiene México una política industrial? México, DF: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Centro Mexicano de Estudios Sociales.
- RUIZ NÁPOLES, P. (2001). *Liberalisation, exports and growth in Mexico 1978-1994: A structural analysis*. International Review of Applied Economics, 15(2), 163-180.
- RUIZ NÁPOLES, P. (2004). *Exports, growth and employment in Mexico 1978-2000*. Journal of Post Keynesian Economics, 27(1), 105-124.
- RUIZ NÁPOLES, P. (2006). *Efectos macroeconómicos de la apertura y el TLCAN*. En M. Gambrelli (Ed.), Diez años del TLCAN en México. México, DF: UNA.
- SAMANIEGO, N. (2008). *El crecimiento explosivo de la economía informal*. Economía UNAM, 5(13), 30-68.
- SÁNCHEZ, F., FERNÁNDEZ, M. y PÉREZ, E. (1994). *La política industrial ante la apertura*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y Nacional Financiera.
- SÁNCHEZ, I. (2010). *Estandamiento económico e industrias manufactureras regionales en México, 1993-2010: explicación y propuestas*. (Tesis doctoral). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- SCHRANK, A. y KURTZ, M. J. (2005). *Credit where credit is due: Open economy industrial policy and export diversification in Latin America and the Caribbean*. Politics & Society, 33(4), 671-702.
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA. (2013). Banco de datos. Disponible en <http://www.economia.gob.mx/industry/industrial-policy>.
- SHAKESPEARE, W. (1967). *The tragedy of Julius Caesar*. Londres: Penguin Books.
- THE ECONOMIST. (2010, August 5). *The global revival of industrial policy: Picking winners, saving losers*. Disponible en <http://www.economist.com/node/16741043>
- THE TELEGRAPH. (2012). *Discurso de David Cameron en el banquete de Lord Mayor*. Disponible en <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/banksandfinance/9673847/David-Camerons-Lord-Mayors-Banquet-speech-in-full.html>.
- THIRLWALL, A. (1983). *A plain man's guide to Kaldor's growth laws*. Journal of Post Keynesian Economics, 5(3), 345-358.
- UNCTAD. (2007). *Rethinking Industrial Policy*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Documento de debate, N° 183. Nueva York: Naciones Unidas.
- VIDAL, G. (2008). *El crecimiento por medio de la exportación de manufacturas, el avance de la reforma económica y las grandes empresas*. En G. Vidal (coord.) México en la región de América del Norte. Problemas y Perspectivas. México, DF: Miguel Ángel Porrúa.
- VILLARREAL, R. (2005). *Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Macroindustrial y Financiero 1929-2010*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- BANCO MUNDIAL. (2000). *México: Exports dynamics and productivity*, Report N° 19864-ME. Washington, DC: Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL. (2012). *Indicadores del desarrollo mundial*. Disponible en <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.