

1.3 Acerca de la política industrial	33
1.3.1 Política industrial y política económica	33
1.3.2 El papel del Estado en la economía	34
1.3.3 La política industrial desde la perspectiva institucional	39
1.4 Política económica y política industrial en México	41
1.4.1 La estrategia de la liberalización	41
1.4.2 La importancia de las políticas regionales	47

políticas industriales, con incentivos fiscales, procesos de desregulación administrativa, programas de desarrollo tecnológico, promoción de la inversión extranjera, entre otras medidas (Ruiz Durán, 1996: 24).¹² Uno de los objetivos de la investigación fue, justamente, estudiar los efectos de la concurrencia de las políticas industriales de la Federación y del gobierno de Yucatán en un determinado periodo de tiempo. ¿Han sido compatibles entre sí? ¿Qué intereses han intervenido en su diseño? ¿Han perseguido objetivos coincidentes? ¿Han desarrollado estrategias comunes? El estudio de políticas públicas concurrentes en un sistema federal es, en buena medida, una laguna inexplorada, tanto a nivel teórico como empírico.

1.3 Acerca de la política industrial

1.3.1 Política industrial y política económica

La política industrial es básicamente una política de fomento, que promueve el desarrollo industrial de un país o una región. Junto con otras políticas sectoriales de fomento (agro, pesca, turismo) se le considera parte de la *política económica*. Como área de la política pública, la política económica admite varias definiciones, según el ángulo de aproximación que se elija. Para nuestro trabajo, una de las más útiles es la que concibe a la política económica como un *proceso de adopción de decisiones*: uso ininterrumpido, por parte de los poderes públicos, de un *mecanismo de asignación de recursos*, que puede hacerse operativo tanto a través de la actuación económica directa del Estado (por medio de empresas públicas) como de su influencia sobre la actividad del sector privado en la economía (Arias, 1996: 22 y SS.).

Este mecanismo de asignación exige la adopción de decisiones y su potencial ejecución. Arias advierte que los poderes públicos están obligados a encarar la resolución de los problemas que en cada momento presente la economía real, y ello les obliga a fijar prioridades entre las diferentes alternativas de intervención. Al proceder a la formación de la *agenda político económica*, las autoridades públicas se instituyen en decisores políticos (*policy makers*). Si hay algo que resulte característico de su desempeño es la necesidad perpetua de elegir entre opciones distintas y en ocasiones enfrentadas. El diseño de la política económica incorpora un problema de control social, y una opción entre alternativas conflictivas, entre interés individual y colectivo, principios de intervención y libre mercado, continuidad y cambio (*Ibid.*).

La política económica como proceso decisorio se desenvuelve en un contexto de restricciones. Arias agrega que generalmente no basta con que exista la

¹² Existen por lo menos dos trabajos que se ocupan expresamente de la política industrial en una entidad federativa, ambos sobre el estado de Nuevo León. Uno de ellos, de José Luis Méndez, es una investigación comparativa de políticas de fomento industrial en Nuevo León y Pennsylvania (Méndez, 1993); el otro, de Diana Villarreal González, aborda las políticas de fomento industrial de los gobiernos de Jorge Treviño y Sócrates Rizzo (Villarreal, 1996).

voluntad política de introducir una determinada medida o programa para que éstos se lleven a efecto. Entre estas restricciones destacan las que se derivan de la evolución económica general, la disposición de las estructuras del estado, la acción de los diversos grupos de interés y los condicionamientos internacionales. La limitación más evidente es la que se deriva de la propia situación de la economía: las variables económicas tienen sus propias tendencias evolutivas que no siempre se ajustan a los intentos de reorientación introducidos desde fuera de los mercados. Los resultados de la política económica dependen en gran medida de que ésta sea capaz de influir significativamente sobre el comportamiento del resto de los agentes. En la práctica, sólo una fracción minoritaria de las medidas de política económica se introducen por la vía de la imposición pura y simple. Es mayor la importancia de los sistemas de incentivos y la persuasión. En una economía de mercado, la eficacia de una medida depende en alto grado de que resulte *creíble* para el resto de los agentes económicos (*Ibid.*).

Otra restricción deriva de la dimensión institucional misma en que las decisiones se toman y aplican. Así, no basta con tener la voluntad de desarrollar una determinada línea de política sino que también es preciso contar con la capacidad efectiva de hacerlo. Además, las estructuras estatales crean sus propias inercias no siempre fáciles de desterrar por parte del poder político. Un tercer tipo de restricciones deriva de la naturaleza de las relaciones entre los responsables de la política económica y los diversos grupos sociales (grupos de interés económico, sistema burocrático, partidos); en algunas ocasiones, en el marco de estructuras sociales complejas y diversificadas, la autonomía decisional del poder público se verá mermada. En este sentido, la política económica será el resultado del contraste de dos fuerzas: las presiones y líneas de influencia emanadas de los grupos y la capacidad efectiva de los decisores para mantener un criterio propio, que tiene que ver con el sostén de legitimidad del gobierno en cuestión. Por último, están las restricciones que derivan de las tendencias a la internacionalización de las economías, que han limitado mucho la capacidad de respuesta autónoma de las autoridades nacionales ante la aparición de problemas que se inscriben en una dinámica *global*, concluye Arias.

1.3.2 El papel del Estado en la economía

Como área específica de la política económica, la política industrial también es objeto de todas las restricciones señaladas, pero su carácter de política de fomento obliga a enfatizar las que derivan de la limitada capacidad de los gobiernos para influir en el comportamiento de los agentes económicos y, en estrecha relación con esto, las asociadas a la capacidad de los dispositivos institucionales para implementar con eficacia las medidas y los programas concretos. Por lo demás, el *fomento* mismo es una categoría no exenta de complicaciones. Fomento puede ser la eliminación de un simple trámite o la

creación de una paraestatal gigantesca. La discusión de sus alcances se remite al debate sobre el papel del Estado en la economía que se libra en un extenso *continuum*, desde las perspectivas del *Estado mínimo* (Nozick, 1984), en las cuales la política industrial, por supuesto, no tendría lugar, hasta los diversos intervencionismos asociados al keynesianismo, el corporativismo sueco o la planeación asiática.¹³

Un esbozo de las principales posiciones sobre el papel del Estado en la economía incluye al menos cinco grupos de teorías: 1. Para los modelos de competencia perfecta e imperfecta el mercado es eficiente y no se requiere de la intervención del Estado. El papel del Estado debe ser mínimo, reduciéndose a fijar el marco regulatorio que garantice el mantenimiento de la competencia económica. 2. La teoría de las fallas del mercado constituye una alternativa a los modelos convencionales de equilibrio general y competencia perfecta. La economía del bienestar contribuyó al estudio del papel del Estado a partir de considerar su capacidad para corregir las ineficiencias del mercado; su tesis básica es que, gracias a la intervención del gobierno, se pueden corregir las fallas del mercado que impiden alcanzar soluciones económicamente eficientes y socialmente justas. 3. Las teorías inscritas en la tradición keynesiana se ocupan de la intervención del Estado en el plano macroeconómico: administración de la demanda agregada, políticas monetaria y fiscal, manejo del presupuesto público. 4. Las teorías surgidas de la escuela de la elección pública se ocupan de los problemas derivados de los procesos políticos que involucran a los agentes económicos, incluido el propio Estado; actualizan y complementan los modelos neoclásicos convencionales. 5. El neoinstitucionalismo reintroduce el papel de las instituciones en la asignación de recursos y la coordinación económica de los agentes. Destaca el papel del Estado como sostén de un marco institucional que garantice la validez de los contratos y los derechos de propiedad y permita reducir los costos de transacción, que los modelos neoclásicos y/o de la elección pública habían omitido (Ayala, 1996: 18 y SS).

La preeminencia de una teoría o grupo de teorías sobre el papel del Estado en la economía no se da al margen de los procesos históricos; incorpora, por el contrario, una clara dimensión espacio-temporal. El liberalismo clásico fue la corriente hegemónica hasta la gran depresión y la segunda guerra mundial. En la posguerra cobraron auge las teorías que defendían un papel activo del Estado en la economía, en especial la revolución keynesiana. Chang (1996) atribuye este auge a varios factores: La segunda guerra mundial produjo coaliciones políticas de los países capitalistas desarrollados que tenían una numerosa representación obrera organizada. El destacado papel de la izquierda en la lucha contra el fascismo hizo que el pleno empleo y el bienestar social, los objetivos principales de la clase trabajadora, estuvieran

¹³ Para un recuento casi exhaustivo de las posiciones y escuelas que se enfrentan en el debate sobre el papel del estado en la economía ver Ayala, 1996.

en el primer lugar de la agenda política de la posguerra. Al término de la guerra los gobiernos europeos incorporaron los intereses de la clase trabajadora a un grado sin precedentes. Por otro lado, la gran depresión demostró que era imperativa la intervención estatal activa para suavizar los ciclos económicos con los instrumentos de política keynesiana recién descubiertos. Surge el Plan Marshall, mediante el cual el Estado asumió un nuevo papel promotor de la economía; surge también el corporativismo social. (Chang, 1996: 21 y ss.).

En los países no desarrollados el Estado tuvo una participación aún más activa durante la posguerra. La idea de que la industrialización a cargo del Estado era la vía más rápida y segura para alcanzar el desarrollo económico tuvo amplia aceptación en ese periodo. Se pensó que los países no desarrollados debían abandonar su papel de proveedores de materias primas en la división internacional del trabajo y desarrollar su industria manufacturera. Se invocó el argumento de la industria de nueva creación para justificar la estrategia de industrialización a cargo del Estado, basada en una gran protección de las importaciones y en los subsidios. El resultado fue el surgimiento de una variedad de nuevas estrategias de industrialización en las que el Estado jugaba el papel principal en la manufactura y en la infraestructura mediante el control de las empresas estatales y/o los recursos financieros. Como varios de los países no desarrollados tuvieron tasas de crecimiento mayores que el resto del mundo, dichas estrategias, que por lo general se conocen como "sustitución de importaciones", llegaron a denominarse "estrategias para el desarrollo" (*Ibid.*).

En el transcurso de los años 60 las teorías que postulaban un activo papel del Estado en la economía empezaron a perder terreno y se inició el ascenso del conjunto de teorías que hoy se conoce como neoliberalismo. El auge de la posguerra en Europa y Norteamérica llegó a su fin, con una reducción de los márgenes de utilidad a causa de la sobreacumulación, la creciente competencia japonesa y la internacionalización de los flujos de capital, que redujo la efectividad de la conducción macroeconómica de los gobiernos. Se derrumbó el consenso político sobre el Estado de Bienestar, basado en la negociación corporativista y el manejo de la macroeconomía keynesiana, y con él, se derrumbó el consenso teórico sobre el papel del estado. Entre otras corrientes surge el *monetarismo*, basado en la hipótesis de las expectativas racionales, que rechazó la efectividad del manejo de la demanda por parte del Estado; la teoría de la *esclerosis institucional*, que acusa a las instituciones diseñadas para garantizar ventajas políticas negociadas de algunos grupos (mínimos de bienestar, protección comercial, leyes laborales) de crear una rigidez perjudicial a largo plazo para el desarrollo; el *nuevo contraccionismo* (Nozick, Buchanan y Tullock) que sostiene que cualquier forma de Estado que vaya más allá del antiguo Estado liberal (orden público) no tienen justificación para los defensores de la libertad individual; el Estado de Bienestar

ya no es visto como algo deseable sino como el Leviatán que debe sujetarse para preservar las libertades y la vitalidad de la sociedad civil. (*Ibid.*).

En los *países no desarrollados*, nos dice Chang, el fin del activismo económico estatal llegó un poco más tarde. Todavía los años 70 fueron de crecimiento, sobre todo de los que se endeudaron en el mercado internacional, pero al mismo tiempo comenzó la escasez de divisas, impulsada por las altas tasas de interés, la caída de la demanda mundial y la crisis de la deuda. La restricción de divisas obligó a estos países a adoptar drásticos programas de ajuste impuestos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Se inicia el ataque a la sustitución de importaciones, asociado al FMI y el BM, que reafirma la sabiduría de las doctrinas neoclásicas, en especial la teoría de la ventaja comparativa: al producir bienes que se podrían producir a un costo menor en otras naciones, los países que están tratando de sustituir las importaciones se privan de las ganancias comerciales; además, las industrias protegidas terminan siendo monopólicas u oligopólicas y sin estar obligadas a mejorar su productividad. La nueva economía política presenta el argumento de que la creación de barreras de entrada por parte del estado conduce no sólo a pérdidas de eficiencia del bienestar estándar sino también al desperdicio adicional a causa de erogaciones por actividades políticas improductivas. En particular, las empresas públicas son acusadas de ser la causa principal de la ineficiencia económica y el estancamiento de los países menos desarrollados y se popularizan los argumentos neoliberales en favor de la privatización. (*Ibid.*).

Durante los años 80, con la activa promoción de los gobiernos de Reagan y Thatcher, las tesis neoliberales cobraron popularidad en todo el mundo y saltaron a los programas de gobierno en numerosos países no desarrollados. Sin embargo, los 90 han traído un nuevo cambio. En Europa continental el creciente desempleo y el descontento popular asociado han dado base al cuestionamiento del sentido mismo de una economía que sólo atiende a las reglas del mercado y se desentiende de sus implicaciones sociales;¹⁴ la vigencia del Thatcherismo en Inglaterra no logró devolver a ese país la competitividad perdida; el Reaganismo en Estados Unidos fue impugnado por el gobierno de Clinton; los flujos sin control de capital especulativo han dado lugar a verdaderas crisis regionales, como la de los países del sudeste asiático. Las teorías neoliberales sobre el papel del Estado en la economía no tuvieron respuesta para éstas y otras realidades. En este contexto, el papel del Estado ha empezado a ser revalorado sobre bases distintas. (*Ibid.*).

Incluso el Banco Mundial respalda ahora el papel de un *Estado eficaz* en la economía. En su Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997 sostiene que *el Estado es esencial para sentar las bases institucionales que requiere el mercado*.

¹⁴ Ver, al respecto, el trabajo de Riccardo Petrella sobre los efectos que la búsqueda de la competitividad a toda costa han provocado en los niveles de vida de la clase trabajadora. (Petrella, 1996).

Un “Estado eficaz”, afirma, no sólo es la piedra angular de toda buena economía, sino que sin él es imposible alcanzar el desarrollo económico y social. La institución creada en Bretton Woods identifica cinco tareas fundamentales que los estados deben cumplir eficazmente para despejar el camino hacia el crecimiento, que a su vez permita alcanzar estadios más altos de desarrollo social: 1. Establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; 2. Mantenimiento de un entorno eficaz de políticas macroeconómicas, con inclusión de instituciones financieras eficaces; 3. Inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; 4. Suministro de una red de seguridad integral para los integrantes vulnerables de la sociedad; 5. Protección del medio ambiente. El estudio del Banco Mundial, basado en una encuesta en 69 países, concluye que para que el mercado pueda alcanzar un nivel de desarrollo avanzado es indispensable contar con derechos de propiedad eficaces y erradicar la corrupción.

En los años 90, como exemplifica el Banco Mundial, ha cobrado popularidad la perspectiva *institucionalista* sobre el papel del estado en la economía. El institucionalismo es visto como la síntesis y superación del protagonismo económico estatal de la posguerra (cuyos vicios fueron puestos al descubierto por los autores neoliberales, en una contribución innegable) y de los excesos ideológicos del neoliberalismo, cuya fórmula invariable de menos Estado y más mercado, pertinente en su momento, se considera ahora demasiado simplista.

A partir de las diferencias en las instituciones económicas y políticas, la perspectiva institucionalista trata de explicar las capacidades diferenciales de los países para lograr un proceso de cambio estructural en sus economías que sea efectivo y equitativo. Los institucionalistas, escribe Chang, rechazan la primacía institucional del mercado y creen que no hay nada “natural” en él; desde una perspectiva histórica el surgimiento mismo del orden aparentemente espontáneo del mercado se debió en gran parte al papel activo del estado en el establecimiento de derechos de propiedad y otras instituciones mercantiles, lo cual resulta obvio en el caso de muchos países de desarrollo “tardío”, donde el Estado tuvo que crear la clase capitalista e iniciar las organizaciones financieras y productivas modernas. Los institucionalistas afirman que el éxito o fracaso de una economía depende de un conjunto de instituciones, de las cuales el mercado es sólo una, si bien muy importante. Muchos ponen especial énfasis en el papel del Estado como administrador de la matriz institucional, aunque reconocen asimismo la importancia de las instituciones no estatales como las asociaciones empresariales, los sindicatos y las grandes corporaciones. (Chang, 1996: 169 y SS.).

Desde la perspectiva institucionalista, el Estado tiene un papel fundamental en mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, garantizar los derechos de propiedad y mantener la estabilidad económica. Un conjunto bien definido

y verificable de derechos de propiedad representa una disminución de los costos de transacción; un entorno macroeconómico estable permite a los agentes tomar decisiones de más largo plazo al aumentar la predictibilidad de metas como ahorro, inversión y consumo. Por oposición, movimientos repentinos en la paridad cambiaria, las tasas de interés, las tasas impositivas y otras variables claves, obligarán a los individuos a destinar mayores recursos para la recolección y procesamiento de la información y en la revisión de sus decisiones; la incertidumbre eleva los costos de transacción. La información es una variable crucial en el intercambio; las elecciones económicas dependen de la información disponible en lo que se refiere al marco legal, las regulaciones vigentes, los contratos, las características de los mercados, las tecnologías disponibles y otros aspectos. El establecimiento por parte del Estado de instituciones que propicien la generación y difusión de información relevante para las decisiones es un elemento que contribuye a reducir la incertidumbre, favorecer la ampliación del intercambio y mejorar el desempeño económico. (Ayala, 1996: 367-371).

Por supuesto, para el institucionalismo el papel del Estado en la economía no se agota en las tareas de reducir los costos de transacción, asegurar la fluidez del intercambio y proporcionar información; también asigna a la gestión estatal la responsabilidad de invertir en servicios sociales básicos e infraestructura, suministrar una red de seguridad integral para los integrantes vulnerables de la sociedad y proteger el medio ambiente, para decirlo en los términos del Banco Mundial. Muy poco de esto, si es que algo, estaría en la agenda de la elección pública y otras vertientes neoliberales.

1.3.3 La política industrial desde la perspectiva institucional

Podemos volver ahora a la política pública que es nuestro objeto de estudio. Una aproximación contemporánea a la política industrial no puede ignorar la evolución de la economía real y de las ideas existentes sobre ella que han tenido lugar en el último medio siglo. El modelo de sustitución de importaciones se agotó en la teoría y en la práctica durante los años 70; el neoliberalismo también ha mostrado sus limitaciones, más teóricas que prácticas porque, en realidad, en ninguna parte del mundo se adoptó este modelo con el radicalismo individualista y antiestatista de sus proponentes. No cabe hoy pensar en una política industrial basada en la intervención directa del Estado en la producción de manufacturas y en la multiplicación incesante de empresas paraestatales, al estilo de los años 60 y 70. Naturalmente, no cabe tampoco hablar de una política industrial inspirada en el neoliberalismo, algo que en sentido estricto no existe. En el marco del capitalismo de fin de siglo y del desarrollo actual de la economía política es preciso volver la vista al institucionalismo.

Desde una perspectiva institucional, Chang nos propone un modelo de política industrial a partir de dos funciones del Estado que considera claves

para el cambio estructural: el *fomento empresarial* y la *resolución de conflictos*. En una economía abierta, donde los factores de la producción son interdependientes en cuanto a su uso pero dispersos en cuanto a su propiedad, un cambio estructural efectivo requerirá probablemente del cambio coordinado de numerosos componentes de la economía. Quienes controlan los elementos individuales podrían carecer de la capacidad para iniciar y lograr el cambio, debido a que carecen de una capacidad sistémica o a su incertidumbre estratégica sobre el comportamiento de otros agentes. De ahí la necesidad de coordinación por parte de un órgano central (sea el Estado o no) para que se logre un cambio que abarque a toda la economía. Chang no afirma que el Estado necesariamente tenga una capacidad superior para identificar una mejor ruta para el futuro de la economía, sino únicamente que el proporcionar un punto de apoyo en torno al cual se organicen las actividades económicas en tiempos de cambio puede resultar sumamente útil; el argumento para plantear el fomento empresarial por parte del Estado se basa principalmente en su posición estratégica: el Estado, por definición, constituye el único organismo que puede representar el interés de la sociedad en su conjunto. (Chang, 1996: 181 y SS.).

El fomento industrial que realiza el Estado no se agota en proporcionar una visión del futuro. Si ésta ha de lograrse, el Estado tendrá que brindar una realidad institucional para su consecución. Esto significa que hemos de tener en cuenta el papel del Estado como creador de instituciones. Durante el proceso de cambio estructural aparecerán nuevas interdependencias y desaparecerán las antiguas. Al surgir un nuevo patrón de interdependencias es necesario establecer una nueva estructura para la coordinación, que requerirá necesariamente la participación del Estado, aun en el caso de que un gobierno específico no desee participar, pues sólo el Estado tiene la facultad de *legalizar* los cambios en los derechos de propiedad y las nuevas relaciones, tanto a nivel de la sociedad como a nivel empresarial.

En cuanto a la resolución de conflictos, Chang parte de que las innovaciones tecnológicas que caracterizan al crecimiento moderno y el proceso de cambio estructural con frecuencia llevan a la *dislocación* de los factores productivos, con lo cual se vuelve extremadamente conflictivo el proceso. Al ser limitada la movilidad de ciertos activos físicos y humanos, sus propietarios enfrentan el riesgo de obsolescencia, desempleo y diferenciales de ingreso, si aceptan el resultado del mercado. Cuando los propietarios de los activos afectados no aceptan tal resultado, pueden optar por acciones “no mercantiles”, o “políticas” para intentar rectificar la situación, tales como regateos, sobornos, huelgas, para obtener concesiones. El Estado no puede permanecer nunca como mero espectador. Que sea el garante último de los derechos de propiedad y de otros derechos, y que normalmente constituya el actor más importante en lo que se refiere al establecimiento y la ejecución del programa público, lo convierte en el árbitro último de los conflictos.¹⁵

¹⁵ Respetamos los términos de la traducción del trabajo de Chang, pero dado el contexto general de la obra bien podemos entender “establecimiento” y “ejecución” como *diseño e implementación*.

Para enfrentar los conflictos, el Estado puede optar por aceptar la solución que brinda el mercado, siempre que esté en situación de enfrentar las tensiones especialmente fuertes que surgen cuando los costos que han de pagar los perdedores son cuantiosos, de aquí la paradoja de que un mercado libre requiera un Estado fuerte; puede también optar por desafiar abiertamente el resultado del mercado, en el sentido de realizar acciones que revelan claramente quién obtiene protección y para qué; en ocasiones el desafío declarado a la lógica del mercado permite al Estado resolver los conflictos de modo menos controvertido, aunque puede abrirse la puerta a lo que los neoliberales llaman una “politización ingobernable de la economía”; en tercer lugar, puede optar por algún método que no desafíe abiertamente el resultado del mercado sino que trate de modificarlo en formas menos visibles, por ejemplo con instrumentos aparentemente “neutros” como la política monetaria. Por último, puede enfrentar los conflictos redefiniendo la agenda pública, para dejar fuera (o para introducir en ella) el problema en cuestión, por ejemplo el desempleo. En sociedades donde el Estado no logra manejar los conflictos de manera adecuada, las personas se mostrarán reacias a aceptar riesgos o a destinar sus recursos en inversiones específicas, con lo que se verá afectado el dinamismo de la economía. (*Ibid.*).

El fomento industrial y la resolución de conflictos por parte del Estado se ven limitados por diversos factores, aun en el caso de que éste posea la capacidad administrativa para realizar tales funciones. Su autonomía frente a los grupos de interés determina con cuánta eficacia podrá instituir una estructura nueva de derechos de propiedad y manejar los conflictos como desee. Numerosos Estados carecen de esa autonomía, pero aun en el caso de un Estado sumamente autónomo las ideologías, las instituciones y el programa político prevalecientes en la sociedad le impondrán un límite a su disposición para llevar a cabo innovaciones en el diseño de la estructura para la coordinación y el sistema para la resolución de conflictos. Además, la creciente internacionalización de las actividades económicas en numerosas áreas dificulta el diseño de políticas por parte de los Estados-nación, ya que este proceso vuelve ambiguos a los destinatarios de tales políticas. No obstante, le resulte fácil o difícil, lo desee o no, el Estado está obligado a desempeñar un papel de primordial importancia en el fomento empresarial y la resolución de conflictos en las economías modernas, con complejas interdependencias e innovaciones en las tecnologías y las instituciones, concluye Chang.

1.4 Política económica y política industrial en México

1.4.1 La estrategia de la liberalización

Podemos explicar los fundamentos de la política industrial aplicada desde los años 80, tanto en México como en otros países de América Latina, a

partir del abandono de la estrategia de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) y la adopción de una nueva estrategia, la de la Liberalización, inspirada en el Modelo de Industrialización Orientada hacia las Exportaciones (IOE), que a su vez fue básicamente una nueva versión de la teoría neoclásica industrial y comercial prescrita en el modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS).¹⁶

El modelo HOS, o modelo de las ventajas comparativas, establece que una nación exportará (importará) la mercancía que utiliza su factor más abundante (escaso) en forma intensiva. El libre comercio alienta la especialización en la producción de aquellas mercancías con una dotación de recursos relativamente abundante y permite la importación de mercancías cuyos requerimientos de factor estén por encima de las proporciones existentes en el país; por tanto, el libre comercio maximizará el bienestar, la eficiente asignación de factores y los beneficios entre el grupo de las naciones que comercian, si bien no necesariamente maximizará el ingreso real o el consumo de algún país en particular.¹⁷

La ISI en América Latina se inició en los años previos a la segunda guerra mundial y fue impulsada por el aislamiento de las economías latinoamericanas durante la guerra, que les generó la necesidad de desarrollar sus propias industrias e infraestructura, así como por los objetivos de autosuficiencia y modernización de sus economías a partir de la industrialización. La ISI encontró gran parte de su base teórica en el teorema Prebisch-Singer (PS), que establece que en un modelo de dos países, uno del norte y otro del sur, y de dos productos, los términos de intercambio dependerán de la relación entre las tasas de crecimiento y de la elasticidad del ingreso frente a las importaciones. Al ser la demanda de productos primarios inelástica al ingreso en el sur, mientras que es elástica la de productos manufacturados en el norte, el sur enfrentará a largo plazo un menor crecimiento y el descenso de sus términos de intercambio. Así, la ISI, basada en la protección del mercado interno y el desarrollo de bienes manufacturados (con alta elasticidad de ingreso) fueron los elementos para evitar los déficits en cuenta corriente y el subdesarrollo generalizado.

La ISI puso el acento en desarrollar una industria manufacturera nacional protegida por el Estado con medidas arancelarias y no arancelarias, permisos y derechos de importación y subsidios a las importaciones de bienes intermedios y de capital. Además, la intervención estatal se asumió como necesaria dada la existencia de diversos cuellos de botella que obstaculizaban el desarrollo económico; brechas en oferta de trabajo calificado, en mercados de capitales, en cuenta corriente y en inversión y ahorro interno. También, la estrategia encomendó al Estado la tarea de desarrollar sectores con

¹⁶ Dussel Peters, 1997b: 118.

¹⁷ Ibid.: 27 y SS.

potencial de generar encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, como el acero, el hierro y los textiles. En una primera etapa la ISI generaría enclaves industriales altamente dependientes de las importaciones; el reto para los países latinoamericanos sería integrar tales industrias con la economía nacional a través de los encadenamientos productivos.

La estrategia ISI fue sujeto de contradicciones endógenas que a la postre determinaron la insustentabilidad del modelo. La sobrevaluación de los tipos de cambio implementada en un principio como incentivo a las importaciones de bienes de capital se convirtió en una fuerte limitante de las exportaciones y el desarrollo industrial general. Faltó asimismo una clase empresarial con la suficiente coherencia e influencia en la política económica para llevar la industrialización más allá de la etapa relativamente segura de la sustitución de importaciones hacia la más arriesgada etapa de las exportaciones. También, el propósito de aumentar el ingreso, que requería de elevadas importaciones de bienes de capital, era inconsistente con el postulado de la sustitución; faltaron políticas de promoción de las exportaciones y más bien se generalizó la predisposición contra ellas: sobrevaluación de la moneda y sobresaltos continuos en los tipo de cambio; la ISI causó así una brecha creciente e insostenible en la balanza comercial.

La planeación económica del Estado rara vez fue más allá de los anuncios públicos de políticas y objetivos, a diferencia de otras regiones del mundo; nunca quedó suficientemente claro cuáles sectores y productos debían ser incentivados y por qué razones y objetivos. Por último, la participación del sector privado en los sectores más modernos quedó a la zaga del Estado y de las corporaciones transnacionales.

La crisis de la ISI en los años 70, del keynesianismo y del Estado de Bienestar, junto con la crisis de la deuda externa de los años 80, prepararon el terreno para la IOE, que enfatizaba la necesidad de reorientar la producción manufacturera a los mercados externos y, también, la separación radical de la función del mercado y el papel del Estado, al contrario de la ISI. Dussel Peters no duda en calificar de *contrarrevolución* a la adopción de la IOE, convertida en la parte medular del denominado “Consenso de Washington” y promovida activamente por las agencias multilaterales.¹⁸

Los teóricos de la IOE (Bela Balassa, Anne Krueger y Jagdish Bhagwati, entre otros) postulan una asociación positiva entre comercio y desarrollo, al igual que el modelo HOS; asimismo, subrayan el papel central de las manufacturas en las economías periféricas. Sostienen que el proteccionismo aplicado durante la ISI tuvo un impacto negativo en la asignación de recursos, en las exportaciones y en la estructura económica en general de los países que la aplicaron. Proponen, en cambio, la abolición de todas las restricciones

¹⁸ *Ibid.*: 34 y ss.

de los mecanismos de mercado como punto de partida de una estructura productiva más eficiente que incrementaría el bienestar. La mayor eficiencia en la asignación de recursos generada por el libre comercio permitiría un incremento del ingreso real, dado que ya no se emplearían recursos en producir mercancías que pueden importarse a menores precios. La IOE, a diferencia del modelo HOS, apunta a los efectos dinámicos de la expansión de las exportaciones sobre el crecimiento económico.

La IOE reserva un papel central a las condiciones macroeconómicas para el desarrollo: libre comercio y apertura total de las economías; abolición de barreras arancelarias y no arancelarias; estrategias antiinflacionarias y un estado minimalista con políticas fiscales y monetarias restrictivas. El sector privado es concebido como el motor del desarrollo y de la futura industrialización, dejando por completo a un lado el papel que en este terreno la ISI había asignado al Estado. Los teóricos de la IOE pretenden que el desarrollo económico alcanzado por los países recientemente industrializados de Asia oriental se ha debido a la implementación de esta estrategia, lo que ha sido puesto en tela de juicio por autores como Kim y Chang (1996).¹⁹

La IOE conceptualiza al desarrollo industrial como una consecuencia de la competencia y el desarrollo libre de las fuerzas del mercado; enfatiza las condiciones macroeconómicas, dando por hecho que si éstas son favorables también lo serán las condiciones microeconómicas, por esto descuida un tanto la discusión sobre el desarrollo industrial y se orienta por políticas neutrales, confiando en que la estructura industrial se ajustará automáticamente a las condiciones del mercado en función de las ventajas comparativas. La posibilidad de otorgar un tratamiento preferencial a determinados sectores es rechazada con el argumento de la falta de información y la ignorancia de los costos sociales y el potencial de tales sectores. El libre comercio asegura que los bienes y servicios se produzcan donde resulte más barato hacerlo y maximiza las ganancias a través de la especialización, dadas la dotación de factores y las restricciones; por tanto, el libre comercio debe aplicarse en todas las naciones.

Sin embargo, la estrategia IOE reserva ciertas funciones al Estado, en los casos de industrias nacientes, formación de capital humano, externalidades y bienes públicos. También acepta la intervención del Estado para paliar el “crecimiento pauperizante” que puede tener lugar en un país con libre comercio y alguna forma de monopolio que conlleve el deterioro en los términos de intercambio y la pérdida real de ingresos. Pero aún en estos casos las intervenciones del Estado deben considerarse sólo como las segundas mejores opciones, porque la aplicación de las políticas intervencionistas está llena de dificultades y peligros.

¹⁹ *Ibid.*: 60 y SS. Chang (1996) proporciona numerosos argumentos contra la posición del Banco Mundial en el sentido de que fueron el libre comercio y la estrategia IOE los responsables de la exitosa experiencia de industrialización en su país.

La responsabilidad central del Estado está a nivel macroeconómico: la liberalización económica y la orientación hacia las exportaciones deben implementarse enérgicamente en forma continua. Son muy importantes la estabilidad de las políticas, especialmente la fiscal y la del tipo de cambio real, no sólo porque generan confianza e incentivos entre el sector privado exportador sino porque permiten estabilizar la balanza de pagos. Estas políticas deben contemplarse en un contexto de liberalización general, comenzando por un proceso de ajuste macroeconómico. En particular, es necesario dar un trato semejante a las importaciones y a las exportaciones porque esto permite una especialización más eficiente. Anne Krueger enfatiza cuatro tipo de políticas:

1. Estabilidad macroeconómica, principalmente a nivel de inflación y tipo de cambio.
2. Creación de infraestructura para la producción privada.
3. Reforma fiscal, privatización de empresas públicas, eliminación de controles sobre el comercio exterior, sobre el mercado laboral y sobre la asignación de créditos.
4. Establecer incentivos para la asignación de recursos en el sector privado, eliminando la discriminación al sector agrícola.²⁰

Cambios estructurales en la industria manufacturera

La estrategia de la liberalización se ha asociado con un crecimiento relativamente alto de las exportaciones no petroleras, así como con un rápido crecimiento de la productividad del trabajo y del capital en la manufactura. También, el crecimiento del PIB ha sido significativamente más alto para la manufactura que para el resto de la economía desde 1988, aunque mostró una tendencia a declinar desde 1990. Por otra parte, el periodo 1988-92 se puede considerar de crecimiento relativamente estable y alto para las manufacturas, con una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) del PIB manufacturero de 4.9%.

Con todo, entre 1988 y 1992 la TCPA anual del empleo manufacturero, de apenas 0.2%, se compara desfavorablemente con las de anteriores periodos de crecimiento: 3.0% en 1972-75 y 8.6% en 1978-81. Además han surgido dificultades y contradicciones importantes en la restructuración del sector manufacturero, entre otras un drástico proceso de desinversión desde 1983, que sólo se recuperó en 1991. Por otro lado, a pesar del dinamismo de sus exportaciones, las manufacturas contaron con un coeficiente de exportación relativamente constante entre 1988-1993, frente a un crecimiento explosivo de su coeficiente de importación desde la liberalización comercial: en 1994 el 77.2% del PIB manufacturero fue importado. El déficit comercial acumulado del sector, de 144 mil millones de dólares entre 1988 y 1994, es el signo más claro del problema estructural de la manufactura.

²⁰ *Ibid.*, 41.

Para analizar el desempeño del sector manufacturero en el periodo 1988-94, Dussel Peters construye una tipología a partir de la definición de tres grupos y seis subgrupos de ramas manufactureras con base en dos variables: la TCPA del PIB y la intensidad de capital (acervo neto de capital/ empleo) de cada rama. Las ramas del grupo I presentan una TCPA del PIB de más de dos puntos porcentuales por encima del promedio manufacturero (4.9%); las ramas del grupo II presentan una TCPA de su PIB entre más dos y menos dos puntos porcentuales del promedio, y las del grupo III presentan una TCPA inferior a menos dos puntos porcentuales del promedio. Los subgrupos A presentan una intensidad de capital mayor al promedio manufacturero durante 1988-92 y los subgrupos B presentan una intensidad de capital menor al promedio.

Las ramas más dinámicas, particularmente las del subgrupo I.A, han sido las más sobresalientes en la mayoría de las variables que examina: crecimiento del PIB, tasa de retorno, generación de empleo, formación bruta de capital, productividad del trabajo y de capital, utilización de las capacidades, salarios reales, importaciones y exportaciones. Las ramas del subgrupo I.A, en su mayoría transnacionales (automóviles y equipo eléctrico), monopolios (productos petroquímicos) u oligopolios internos (cerveza y vidrio y sus productos), también han mostrado la más alta capacidad de respuesta a los precios relativos y a las variaciones del tipo de cambio real.

Sin embargo, este mismo subgrupo ha representado el deterioro más rápido en el coeficiente déficit comercial/PIB, de -15.3% en 1988 a -43.4% en 1992. Tendencias similares en el coeficiente de importación hacen concluir que las ramas más dinámicas han disminuido significativamente sus encadenamientos hacia atrás, es decir, han disminuido su capacidad de propagar el crecimiento tecnológico y económico, así como la generación de empleo y los procesos laborales de aprendizaje. Por otro lado, estas ramas han sido las más dinámicas desde los años 70, lo que sugiere que la estrategia de la ISI proveyó de la mayoría de las condiciones tecnológicas, productivas y laborales disponibles en los años recientes, en una conclusión diametralmente opuesta a la visión de la IOE, que busca las causas de los cambios estructurales exclusivamente en los años en que se ha implementado la estrategia de la liberalización.

Fuera del grupo I.A., todos los demás grupos muestran desempeños pobres en la mayoría de las variables consideradas, lo que permite a Dussel Peters hablar de una economía crecientemente polarizada. Así, por ejemplo, frente a las ramas del grupo I.A, que lograron aumentar el crecimiento del PIB a pesar de la caída en sus precios relativos determinada por la apertura, el resto de las ramas, sobre todo las del grupo III y particularmente las ramas manufactureras más tradicionales (cuero y calzado; madera; algodón, lana y fibras sintéticas; metales no ferrosos, entre otras), respondieron con una

contracción en los niveles de su actividad económica. La utilización de las capacidades sólo ha aumentado en el grupo I mientras que ha disminuido en los grupos II y III, hecho aún más inquietante si se considera que la manufactura se ha caracterizado por la caída de los acervos netos de capital en el periodo 1982-1990, al contrario del resto de la economía. Las ramas más intensivas en fuerza de trabajo, las del subgrupo III.B, han sido las ramas con el más bajo potencial de crecimiento y las que peor se han desempeñado desde la estrategia de la liberalización.

En cuanto al empleo, los grupos I y II aumentaron su participación en el empleo total entre 1988 y 1992, mientras que cayó la participación del grupo III, pero tanto el grupo II como el grupo III muestran un deterioro continuo en su capacidad para absorber empleo. El grupo III expulsó fuerza de trabajo durante 1988-1992, con una TCPA del empleo de -2.6%, que confirma que las ramas manufactureras tradicionales han expulsado masivamente fuerza de trabajo para ajustar su estructura económica desde la estrategia de la liberalización. De particular importancia para Yucatán es el hecho de que la rama de yute y fibras duras destaca entre las que exhiben el peor desempeño en términos de generación de empleo.

Por otro lado, todos los grupos, incluyendo al subgrupo I.A., han expulsado fuerza de trabajo en términos netos, esto es, por debajo de los requerimientos de la sociedad mexicana. El sector manufacturero ha mostrado la más baja tasa de absorción de empleo desde 1982 y también desde 1988. Esto permite afirmar a Dussel Peters que la estrategia de la liberalización se ha caracterizado como un proceso general de exclusión, que ha producido serias contradicciones y altos costos sociales, políticos y económicos. La evolución del empleo revela también que la elevación de la productividad del trabajo y del capital alcanzada en la mayoría de las ramas desde 1988 presenta una característica perversa: se ha logrado a expensas del empleo.

1.4.2 La importancia de las políticas regionales

Políticas regionales y neoliberalismo

Aun cuando no existe una definición precisa de políticas regionales y desarrollo regional, hay cierta coincidencia entre los autores que trabajan estos temas en identificar al desarrollo regional con el desarrollo endógeno, impulsado desde dentro de la región misma, a partir del aprovechamiento de las potencialidades productivas y competitivas de cada una de las regiones como opción de incremento del producto regional, la generación de empleos y, en general, el incremento del bienestar de los pobladores de la región. Políticas regionales serían, así, las áreas de la política pública cuyo objeto es promover el desarrollo regional, es decir, el aprovechamiento de las potencialidades productivas de cada región para incrementar el bienestar de sus habitantes;

el desarrollo nacional mismo es concebido, entonces, como el resultado del desarrollo de las distintas regiones que componen un país.²¹

Al igual que en las demás áreas de la política pública, la naturaleza, los contenidos y los alcances de las políticas regionales están acotados por la visión sobre el quehacer estatal de un gobierno determinado, especialmente el grado en que considera debe intervenir en la marcha de la economía, ya sea por convencimiento propio o por condicionantes externos. Así, las políticas regionales tuvieron su mejor momento en los años en que prevaleció el consenso sobre el Estado de Bienestar, pero fueron perdiendo terreno en las agendas gubernamentales conforme políticas de inspiración neoliberal empezaron a ser implementadas en la década de los 80 y en los 90.

Existe un relativo consenso entre los analistas de las políticas regionales en México en señalar al neoliberalismo como el responsable del virtual abandono en que éstas cayeron desde la década de los 80. Wong, por ejemplo, habla de un *impasse* en materia de desarrollo regional como resultado del nuevo modelo de desarrollo nacional adoptado desde entonces, que creó lo que denomina un *vacio de política*, donde la variable territorial pasó a ser un factor marginal o secundario. Este autor recuerda que el nuevo modelo se basa en la premisa de que, una vez que se obtiene el crecimiento económico, el mercado por sí solo tenderá a propiciar el equilibrio interregional; la racionalidad económica guiaría entonces la asignación de recursos en función de la eficiencia sectorial y no hacen falta, por tanto, políticas activas de desarrollo regional.²²

En el mismo sentido, Bendesky plantea que durante un tiempo la cuestión regional fue atendida de manera específica por la política económica, incluyendo aspectos de la planificación y también la gestión de proyectos de inversión con un carácter territorial. Hoy, sin embargo, la dimensión regional está disminuida y se inserta en la misma lógica del mercado que rige de manera general los presupuestos de la asignación eficiente de los recursos. Para Bendesky cada vez es más claro que para que una política económica sea de naturaleza regional, debe ser formulada y aplicada explícitamente con esa intención: “La efectividad de las políticas regionales ha de asociarse con criterios específicos en su diseño y su instrumentación”.²³

Aguilar utiliza el ejemplo de la integración europea para cuestionar los enunciados de la teoría neoclásica convencional, en el sentido de que las fuerzas del mercado pueden por sí solas equilibrar las disparidades territoriales de desarrollo, al concebir a éstas como producto de ajustes de corto plazo; según Aguilar, la experiencia de la integración europea no avala tales resultados y, más bien al contrario, sugiere que tales disparidades entre

²¹ Ver, entre otros, Arroyo y Medina, 1998; Ruiz Durán, 1997; Aguilar, 1988.

²² Wong, 1998: 286.

²³ Bendesky, 1998: 162.

los sectores y regiones bien pueden ser acentuadas por los procesos de integración económica. Este autor concluye que la atracción de capital extranjero es una cosa, y otra muy distinta la acumulación de capital regional, principalmente en aquellas regiones menos desarrolladas. Así, el apoyo a las industrias pequeñas y medianas sería consistente con una estrategia que aliente la formación, la preservación y la acumulación de capital en las distintas regiones.²⁴

Dussel Peters, Piore y Ruiz Durán atribuyen la escasa eficacia de la política industrial a “la orientación neoliberal del actual gobierno y de su predecesor inmediato, y de una manera paradójica y perversa, la interacción del neoliberalismo con antiguas tradiciones de acción gubernamental en México a las que el neoliberalismo se opone. Éste ha generado una profunda e ilimitada fe en el mercado para guiar el desarrollo económico y un profundo escepticismo acerca de la habilidad del gobierno para actuar constructivamente y fomentar las actividades de empresas individuales y/o intervenir en mercados particulares (...) los esfuerzos de la administración se han concentrado prioritariamente hacia la política macroeconómica, y dentro de esta área, sobre todo en lo concerniente a la estabilidad de precios y al equilibrio presupuestario. Las intervenciones para promover el desarrollo son percibidas como desafortunados compromisos con ideologías retrógradas y presiones políticas de interés propio y no como instrumentos de políticas constructivas”.²⁵

Más radical, Corona sostiene que “la conceptualización actualizada de la teoría y métodos de las ciencias para el desarrollo regional tiene su punto de partida en el rechazo contundente del modelo de desarrollo neoliberal implantado en México hace más de una década”. A juicio de este autor, un requisito de las políticas regionales es descartar previamente la doctrina de la no intervención del Estado en la actividad económica y sustituir al neoliberalismo por un modelo que se sustente en la regulación del mercado a través de intervenciones estatales de distinto orden: “El propósito es canalizar hacia las regiones necesitadas inversiones productivas y gastos sociales que incrementen los niveles de bienestar familiar y eleven sustancialmente el producto regional”.²⁶

Políticas horizontales y desarrollo regional

También hay consenso entre los analistas del desarrollo regional en cuestionar la validez de las políticas de corte horizontal, que hacen tabla rasa de las disparidades regionales y pretenden impulsar el desarrollo con políticas homogéneas de aplicación general en todo un país. En el caso específico de

²⁴ Aguilar, 1998: 324.

²⁵ Dussel Peters, Piore y Ruiz Durán, 1997a: 57.

²⁶ Corona, 1998: 62-64.

las políticas industriales, Ruiz Durán plantea que la promoción del desarrollo industrial en América Latina ha estado ligada al espacio nacional, al asumir que la política industrial opera en un entorno homogéneo que recibe los impulsos de manera uniforme y al dejar ausente la participación y la dimensión territorial, lo que deriva de una forma de entender el desarrollo que considera al espacio geográfico como contexto, pero nunca al territorio como factor de desarrollo.²⁷ Junto con Dussel Peters y Piore, Ruiz Durán cuestiona el sentido y la eficacia de una política industrial única para regiones tan dispares como, por ejemplo, Sonora y Chiapas.²⁸

En el caso de México, Arroyo y Medina señalan la falta de interacción entre objetivos macronacionales y aquellos que impactan a los niveles regionales y locales que, por cierto, es anterior a las políticas de inspiración neoliberal. A juicio de estos autores, la región como tal sólo ha interesado al gobierno federal en la medida en que es apta para el desarrollo de alguna rama de la producción (petróleo, siderurgia, electricidad). Proponen un cambio en la manera de ver las regiones, considerándolas ya no como medios para el desarrollo del país sino como el lugar en que se puede lograr el desarrollo *de los mexicanos*.²⁹ En sentido similar, Guillermo recuerda que las regiones con menores niveles de desarrollo no son espacios “vacíos” a la espera de nuevas actividades productivas, nuevos patrones de consumo o población migrante, sino que el desafío consiste en intentar el desarrollo regional *con los individuos*, actividades, instituciones existentes, y *no sobre ellos*.³⁰

A juicio de Ruiz Durán, México debe aprender a tomar ventaja de su diversidad, superando los enfoques de la política derivados de una visión central, y asumiendo de manera sistemática un enfoque territorial. Este autor plantea que la riqueza de las localidades ha sido dejada en manos del mercado y el resultado ha sido sumamente heterogéneo, puesto que el crecimiento ha estado fundamentado en una visión central, basada en la asignación presupuestal, pero que no ha logrado desatar una dinámica que derive su fuerza de acción de la organización de las localidades. Ruiz Durán propone razonar en términos de *territorios socialmente organizados*, pensados en función de sus capacidades para materializar las innovaciones y para generar sinergias positivas entre los responsables de las actividades productivas, esto es, el conjunto del tejido empresarial.

El concepto de territorio que propone Ruiz Durán incluye no sólo al espacio geográfico sino también a los gestores públicos locales y/o regionales, a los actores privados empresariales y al conjunto de la sociedad civil. Este autor entiende al desarrollo productivo no como una cuestión que dependa de las directrices e intervenciones del Estado, pero tampoco como resultado

²⁷ Ruiz Durán, 1997: 433.

²⁸ Dussel Peters, Piore y Ruiz Durán, 1997b: 20.

²⁹ Arroyo y Medina, 1998: 366.

³⁰ Guillermo, 1998: 184.

únicamente de las actividades empresariales privadas. Más allá de esta dicotomía, el desarrollo depende de la manera en que el conjunto de la sociedad organiza su producción material. Ruiz Durán plantea que el logro de la eficiencia productiva y la competitividad de las empresas es una *función sistémica* de todo el conjunto de actividades que costea la sociedad: educación, capacitación, salud, vivienda, un sistema judicial eficaz, conservación de recursos estratégicos y servicios avanzados de la producción.

Corresponde entonces a los poderes públicos territoriales, según Ruiz Durán, intervenir indirectamente como animadores en la construcción de este entorno de servicios que, de forma sistemática, facilite o haga posible el desarrollo productivo y empresarial. El Estado y las administraciones públicas territoriales deben intervenir en la planificación del desarrollo económico pero entendiendo esta intervención en un sentido estratégico y participativo, encaminándola esencialmente a crear los espacios de concertación necesarios entre los diferentes actores sociales en pos de un logro común: el desarrollo territorialmente equilibrado.³¹

Políticas regionales y globalización

Si las políticas de desarrollo regional han perdido desde los años 80 el protagonismo que tuvieron en los años de la industrialización sustitutiva de importaciones, y si han dejado su lugar a políticas de corte horizontal, subordinadas a objetivos macroeconómicos de estabilización y mantenimiento de los equilibrios monetario, fiscal y externo, aún podemos señalar un tercer condicionante del entorno en que el diseño e implementación de políticas regionales tienen lugar actualmente: los procesos de globalización económica y flexibilización de la producción. El término globalización hace referencia a la integración transnacional de la producción, con procesos productivos dispersos en distintos países para abaratar costos, posibles gracias a la generalización de medios eficaces de comunicación, transporte y transmisión de la información. La flexibilización de la producción se refiere a la combinación de una gran diversidad de productos que se ofrecen en cualquier momento y a la creciente innovación y el desarrollo de nuevas generaciones de productos y de cambios tecnológicos.³²

En este contexto, los cambios más significativos que han tenido lugar desde los años 80 y aún antes en la estructura productiva de las distintas regiones en México se explican, no en función del mayor o menor éxito de las políticas de desarrollo regional, sino de los procesos citados, cuyos determinantes básicos se hallan fuera de las esferas de acción de los gobiernos y fuera también del espacio económico nacional. Un buen ejemplo de esto es la relocalización del empleo manufacturero en el norte del país, que Wong

³¹ Ruiz Durán, 1997: 433-435.

³² Dussel Peters, Piore y Ruiz Durán, 1997b: 14-17.

percibe no como producto de políticas regionales específicas sino como resultado del proceso de integración internacional de la producción, reforzado con políticas macroeconómicas favorables como la apertura comercial, la firma del TLCAN y la flexibilidad cambiaria.

Wong aporta datos para fundamentar su tesis: En 1965 la región centro-sur (D.F., Edo. de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala) concentraba el 55.6% del empleo manufacturero total, mientras que la región frontera norte (BC, BCS, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) sólo representaba el 17.4%; para 1993 las participaciones de ambas regiones habían cambiado y eran de 39.4% y 30.1%, respectivamente. Las cifras de la rama metalmecánica son aún más reveladoras: en 1965 la región centro-sur concentraba casi el 70% del empleo en esa rama y la región frontera norte sólo el 17%; en 1993 la primera región había reducido su participación al 35% del total, por debajo de la frontera norte, que para entonces ya concentraba el 50% de los empleos generados en la rama metalmecánica, superando así a la tradicional región manufacturera del país. Con el proceso de integración internacional las regiones fronterizas adquirieron relevancia y, con el cambio en el patrón de localización industrial, surge en México lo que este autor denomina una *nueva división territorial del trabajo*. Si bien las políticas de descentralización industrial pudieron haber sido aprovechadas, no fueron éstas las que motivaron la redistribución geográfica de la industria, toda vez que políticas con este objetivo existen desde hace más de 40 años y no habían sido efectivas.³³

En el contexto actual el diseño e implementación de políticas regionales eficaces se enfrenta a grandes obstáculos. Guillermo señala tres factores -aunque aclara que hay otros más- que dificultan la viabilidad de las políticas regionales: En primer término, las grandes empresas, transnacionales o no, seleccionan sus sitios de producción no únicamente dentro de un espacio nacional sino dentro de bloques comerciales mucho más extensos, lo que complica la acción del Estado para garantizar un alto nivel de empleo en su espacio nacional; dada esta situación la prioridad pasa a ser la atracción de empleos a nivel nacional, sin prestar mucha atención a cada espacio regional; en segundo lugar, con las políticas neoliberales ha habido una marcada tendencia a la reducción del gasto público, incluidos los subsidios, lo cual afecta mayormente a los programas de bienestar e infraestructura social; estos últimos significaron la base de la política regional en décadas anteriores y su reducción o desaparición tiende a dejar en desventaja a las regiones con mayores carencias, lo que a su vez dificulta la disminución de las brechas regionales; por último, en la actualidad no son las regiones en sí mismas las que se relacionan entre sí, sino la existencia de una red de relaciones de producción que da lugar a un nuevo y más puntual patrón de desigualdad espacial. La nueva división espacial de trabajo funciona en gran medida a través de avanzadas tecnologías

³³ Wong, 1998: 298.

de comunicación y flujos de información; en esta realidad, donde los vínculos externos son decisivos para el desarrollo local, las políticas regionales para desarrollos localizados aparecen como poco viables.³⁴

Hacia una nueva política regional

Wong encuentra que para México la década de los 90 ha mostrado en forma cruel y costosa (social, económica y políticamente) el abandono de la dimensión regional en las políticas de desarrollo. La que denomina política regional vacía ha significado el fin de la mayor parte de las medidas que tendían a discriminar e incidir diferenciadamente entre regiones, lo que ha conducido a la intensificación de la competencia entre estados y municipios por obtener recursos y atraer capitales. En conexión con esta última idea, Wong plantea que ante los procesos de integración internacional y globalización, los gobiernos nacionales han perdido control sobre los procesos de relocalización de las actividades productivas y, como contraparte, ha adquirido mayor relevancia la acción al respecto de los gobiernos regionales y locales. En todo caso, plantea este autor, la industrialización del norte del país asociada a la globalización ha menoscabado la oportunidad de combinar las ventajas competitivas en los mercados internacionales con el desarrollo de su potencial endógeno.

Ante esta realidad, propone *recuperar* la importancia de lo regional dentro del marco general de políticas, considerando el nuevo entorno económico y político. A su juicio, en esta época de globalización, lo regional puede convertirse en un factor que contribuya a la consecución de los grandes objetivos nacionales: crecimiento económico, empleo, competitividad, sustentabilidad, equidad y disminución de la pobreza. En las actuales condiciones, considera Wong, la política regional debe buscar el desarrollo del *potencial endógeno* y a la vez aprovechar al máximo las ventajas competitivas en los mercados externos, toda vez que uno refuerza al otro.³⁵

En síntesis, parece clara la pertinencia de recuperar la dimensión regional en el diseño de la política pública, dejando atrás el convencimiento, de matriz neoliberal, de que el mercado eliminará las disparidades regionales y proveerá las bases de un desarrollo regional equilibrado. También ha quedado clara la necesidad de dejar atrás las políticas horizontales de desarrollo, que hacen tabla rasa de las diferencias regionales y sectoriales, y avanzar hacia políticas específicas para cada región y sector, en cuyo diseño e implementación participen activamente los agentes locales.

³⁴ Guillermo, 1998: 185.

³⁵ Wong, 1998: 306.