

Industrialización y crecimiento en México: clásicos, estructuralismo y neoestructuralismo

(Recibido: 29/mayo/2014 –Aceptado: 29/octubre/2014)

Miguel Heras Villanueva^{*}
Carlos Gómez Chiñas^{**}

Resumen

En el presente artículo se analiza la necesidad del proteccionismo de aquellos países que requieren llevar a buen término su proceso de industrialización, frente a naciones que van adelantadas en su evolución desde el punto de vista de la economía política. Se realiza un seguimiento del proceso de industrialización en México con el análisis del modelo sustitutivo de importaciones, así como el replanteamiento del mismo con la puesta en marcha del paradigma neoliberal del libre comercio. Frente a un contexto de bajo crecimiento, se propone volver la mirada a los clásicos, no con la finalidad de justificar un proteccionismo a ultranza, sino de diseñar y ejecutar una nueva política industrial que aliente el crecimiento y la generación de empleo, deuda pendiente con la sociedad mexicana por varios lustros.

Clasificación JEL: B12, B59, F13, O14.

Palabras Clave: clásicos, comercio, estructuralismo, industrialización, noestructuralismo.

^{*} Sección de Estudios de Posgrado e Investigación, Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional y Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, <mikyheras@yahoo.com.mx>.

^{**} Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y Profesor de Asignatura de la SEPI-ESE-IPN, <cgom70@yahoo.com.mx>.

Introducción

Comúnmente se asocia a los autores de la economía política como propulsores tajantes del libre comercio, lo cual está más que justificado, pero no se menciona que ellos mismos asignaron excepciones con el propósito de alentar la industrialización en aquellos países que tardíamente se incorporaron al sistema capitalista de producción por diferentes razones. Incluso, debido a tal incorporación posterior a la de los primeros países capitalistas, se advirtió de las disparidades en materia comercial con las “metrópolis” respecto de las “colonias”.

De esta manera, el presente trabajo pretende retomar la lectura de los clásicos respecto del comercio internacional para reforzar o conformar vínculos industriales nacionales (Smith y Mill), para advertir de la desventaja y consecuencia en materia de tratados cuando los estándares de competitividad son diferentes (Ricardo), así como para alcanzar a países avanzados industrialmente (List), todo lo cual es acorde a los planteamientos estructuralistas de la protección en aras a estimular ordenadamente la sustitución de importaciones, así como los nuevos planteamientos en términos de política industrial para retomar las tasas de crecimiento que el país alcanzó en un período anterior a la puesta en marcha de las políticas de ajuste.

Por medio de lo anterior se pretende demostrar que una nueva lectura de los autores clásicos es más que necesaria, para abordar una nueva senda de crecimiento sobre la base no de un proteccionismo a ultranza, sino de la conformación de una nueva política industrial activa en combinación de una nueva macroeconomía, es decir, de la vinculación y trabajo estrecho de los instrumentos de política económica a fin de alentar una nueva etapa de industrialización por medio de la cual los sectores de productividad baja puedan incorporarse a los de productividad media y alta a través de la creación de fuentes de empleo.

El presente trabajado está dividido en cuatro partes. La primera de ellas intenta hacer un recuento de las principales tesis de los autores clásicos en términos de proteccionismo, partiendo desde Smith y Ricardo a los que generalmente se les reconoce meramente por sus aportaciones de ventajas absolutas y relativas, pasando por Mill y arribando a List como base teórica de la postura estructuralista.

Se lleva a cabo un recuento de las principales ideas estructuralistas en términos de industrialización, además de las justificaciones respecto al proteccionismo para completar la fase de sustitución de importaciones. Como siguiente apartado se hace un recuento de los límites a los cuales se enfrentó el modelo de Sustitución de Importaciones en México, tanto en términos de la puesta en marcha de un modelo alternativo que pudiera permitir retomar la senda del crecimiento, como en la revisión de algunos indicadores económicos.

Posteriormente se realiza la revisión de las principales ideas de corte neoestructuralista frente a un contexto de apertura comercial, con lo cual se intenta vincular la postura clásica del proteccionismo, con la estructuralista en el mismo sentido para alentar la industrialización. Un nuevo contexto de apertura comercial dentro del cual deben tomarse las medidas necesarias para retomar la protección de las industrias que están en desventaja frente a las extranjeras o bien, que debido a la apertura apresurada provocó su casi o total desaparición. Lo anterior está presente en las conclusiones.

El objetivo del trabajo es retomar la lectura de los autores clásicos de la economía política en términos de proteccionismo frente al comercio internacional con las naciones avanzadas, fundamento de la tesis estructuralista para la sustitución de importaciones, sobre la base de una nueva configuración en términos de política industrial activa y tecnológica dentro de un contexto macroeconómico adecuado (como la política del tipo de cambio, además de la fiscal y monetaria), que permita al país retomar las tasas de crecimiento adecuadas para confrontar la inequidad y la desigualdad resultado del estancamiento en que ha estado inmerso por varios lustros.

1. Los clásicos

En el contexto del crecimiento económico, enmarcado en el pensamiento económico europeo a raíz del nacimiento y consecuencias de la Revolución Industrial, básicamente existen dos corrientes. Por un lado, la corriente liberal conformada por Smith y otros pensadores ingleses, y por otro a la escuela historicista alemana que buscaba cerrar la brecha respecto del avance industrial inglés.

La primera es eminentemente liberal, que justifica el postulado del *laissez faire* como el medio idóneo para alcanzar una asignación óptima de los recursos, y justifica la intervención estatal sólo en los casos en que se requiere la corrección de las fallas del mercado. En dicho contexto, Smith supuso que el comercio internacional ocurre cuando existen ventajas absolutas,¹ mientras que David Ricardo (con su clásico ejemplo de paño y vino) cuando existen ventajas comparativas.²

¹ Cuando el país que exporta un bien produce con el mismo número absoluto de horas-hombre un volumen mayor de producción que cualquier rival.

² En un modelo de dos países (*I* y *II*), dos bienes (*X* y *Y*), la "doctrina" de la ventaja comparativa menciona que si el precio relativo del bien *X* es menor en el país *I* - si $(P_x/P_y)_I < (P_x/P_y)_{II}$ - éste exportará dicho bien al país *II*, es decir, el país *I* presenta una ventaja comparativa en el bien *X* y el país *II* en el bien *Y*, por lo que cada país exportará al otro el bien en que presenta la ventaja comparativa (Villarreal, 1989: 12-13).

A partir de la doctrina de las “ventajas”, comúnmente se piensa que los anteriores pensadores clásicos se oponían a toda intervención estatal, lo cual es un error. Con respecto a dicha intervención debemos mencionar que según Smith, el gobierno debía eliminar las barreras para la efectiva operación de la mano invisible del mercado. En términos de comercio exterior, pregonó que los países debían especializarse y exportar las mercancías en las cuales poseían ventajas absolutas e importar aquéllas en las cuales sus socios tuvieran ventajas del mismo tipo.

En este sentido, la intervención gubernamental se justifica con excepciones a la regla del libre comercio en los siguientes casos: *i)* Cuando cierta rama de la industria es necesaria para la defensa del país; *ii)* Cuando existe en el interior del mismo un impuesto sobre la producción de una industria que hace necesaria la asignación de un impuesto sobre el producto similar de la industria extranjera para crear condiciones de igualdad entre la industria local y la extranjera; *iii)* Cuando un país extranjero limita la entrada de productos de otro con derechos elevados, que en consecuencia requiere una respuesta impositiva del segundo con derechos iguales y prohibiciones sobre las importaciones del primero; y, *iv)* Al haber reserva de liberar el comercio de tajo en aquella rama de la industria que se ha desarrollado bajo el auspicio de la protección, bajo riesgo de provocar la desaparición de la misma y del empleo de miles de trabajadores (Gómez, 2003).

David Ricardo en su obra *Principios de economía política y tributación*, no realiza una defensa explícita de la intervención estatal en los términos que lo hizo Smith. Sin embargo, dilucidó los efectos de un eventual neocolonialismo, que en algunos casos se manifiesta como la antesala de las teorías del imperialismo y de la dependencia. En el capítulo “*Del comercio colonial*” de la obra citada mencionó:

Si esas dos naciones, entre las que se concierta el tratado comercial, son la metrópoli y su colonia, Adam Smith evidentemente admitirá que la primera se beneficiará con la opresión de la segunda.

Y más adelante señala:

Es evidente, entonces, que el comercio con una colonia puede ser regulado de tal manera que sea, al mismo tiempo, menos beneficioso para la colonia y más ventajoso para la metrópoli que si existiera un libre comercio perfecto. Así como es desventajoso para un consumidor individual verse obligado a efectuar sus operaciones con una tienda en particular, así lo es para una nación de consumidores estar forzada a comprar en un país determinado... La tienda, o el país vendedor, pueden perder en el cambio de actividades, pero el beneficio general nunca está tan bien asegurado como cuando rige la distribución más productiva del capital general, es decir, cuando opera un comercio universalmente libre (Ricardo, 1973).

Es evidente que en sentido estricto México no es más una colonia sujeta comercialmente a una metrópoli, pero los acuerdos comerciales en los cuales participa, principalmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), lo vincula completamente con nuestro vecino del norte, con desventajas abismales en términos de productividad, ante lo cual el autor no anticipó medidas de salvaguarda o remedios de fondo que no fueran el libre comercio.

Por su parte, Mill pasó revista a *teorías falsas* que inspiran acciones de gobierno más o menos perjudiciales desde el punto de vista económico. Entre tales teorías la más notable es aquélla que pugna por la protección de la industria nacional, que en términos del teórico significa la prohibición o la restricción por medio de fuertes derechos de aduana, de aquellas mercancías extranjeras que pueden producirse en el país.

Ahora bien, ¿por qué es una teoría falsa? Porque el comercio internacional se da cuando, desde el punto de vista económico, representa un bien para la nación que comercia, ya que permite obtener la misma cantidad de mercancías con un costo menor para el país en trabajo y capital. En el caso de que el comercio internacional, específicamente la importación de mercancías que representen una ventaja para el país receptor se prohibiera, provoca que el trabajo y capital de dicho país sean menos eficientes en la producción.

La menor eficiencia es medible a través del exceso del precio al cual se produce la mercancía sobre la que podría importarse, que para el caso de los productos manufacturados, sirve para reponer a los productores ya sea el trabajo malgastado o el capital que lo sostiene. En suma, se incurre en una pérdida tanto para el país como para los consumidores. Dicho lo anterior, ¿cuál es el origen de la política proteccionista o restrictiva?

Mill nos remite al sistema mercantilista, en el cual los individuos justificaban la restricción a las importaciones bajo el argumento de que los empleos que sostienen a los trabajadores e industria extranjera por la compra de sus mercancías, bien pudieran darse a los trabajadores e industria nacional en caso de que las mismas se produjeran en territorio nacional. Sin embargo, la alternativa no radica en emplear a los trabajadores nacionales o extranjeros, sino en emplear a una u otra clase de los nacionales. En otras palabras, los productos importados se solventan con aquéllos de la industria nacional, y ésta se vuelve más productiva, puesto que con la misma cantidad de trabajo y de capital, es posible lograr una mayor cantidad del artículo o producto en cuestión.

Dados los argumentos anteriores los cuales derrotan a la doctrina proteccionista, la misma se apoya en dos situaciones particulares: cuando se persiguen los intereses de la subsistencia y la defensa nacionales. Empero, el único caso defendible

del proteccionismo, sobre la base de la economía política según Mill, debe darse cuando se pretende naturalizar una industria extranjera, sobre todo en una nación joven y progresista, asumiendo que la superioridad de una rama de la producción de cierta nación sobre otra se debe al hecho de haber comenzado antes.

En el entendido de que la nación que comenzó antes a desarrollar cierta rama de la producción posee una superioridad en términos de habilidad y experiencias adquiridas, nada haría pensar que la nación rezagada no pudiera adaptarse incluso mejor a la producción. Pero tampoco nada haría pensar que los particulares introduzcan una nueva manufactura, exponiéndose a pérdidas seguras. En tal contexto, un derecho protector es requisito indispensable para llevar a buen término tal experimento, pero durante un periodo razonable, es decir, que la protección esté limitada a los casos en los cuales sea certero suponer que la industria a la que da medios de vida en sus primeros pasos, puede prescindir de la protección después de cierto tiempo. Asimismo, no debe hacerse pensar a los productores que la protección continuará más allá del tiempo necesario para que demuestren de los que son capaces de hacer (Mill, 1985).

Por el contrario, la segunda corriente antepone al Estado como garante de la organización social y no como excepción a la regla del libre comercio, puesto que no existe información perfecta que permita a los individuos enfrentar opciones y tomar las mejores decisiones en términos de costo-beneficio (Katz y Kosacoff, 2003: 58-60). La visión estructuralista surgió con la crítica alemana de List, quien consideró los planteamientos de la teoría clásica como carentes de desarrollar una teoría de la economía nacional. Según List, se debe recurrir a la protección en el caso de que un país tuviera una base natural para la industria, pero que su desarrollo económico estuviera retrasado debido a la existencia de países extranjeros maduros industrialmente. En tal sentido, la implantación de aranceles (más no prohibiciones) se justifica hasta el momento en que la industria es lo bastante fuerte para competir con la contraparte extranjera.

Para List, una de las causas del incremento de la riqueza de una nación descansa en la capacidad de la misma para exportar manufacturas, aunque curiosamente, se opuso a la protección del sector agrícola y a los subsidios directos a las exportaciones. Sin embargo, puesto que el libre comercio de manufacturas es un objetivo distante debido a que los países poseen diversos niveles de desarrollo industrial, el mismo debe alcanzarse mediante la protección. En suma, por lo que concierne a la justificación de la intervención gubernamental de parte de Smith, existe congruencia con el argumento de List. Sin embargo, de acuerdo con el segundo, el libre comercio entre iguales es en muchos casos la excepción a la regla, por lo que es requisito indispensable la protección del país menos desarrollado industrialmente para consolidar su sector productor de manufacturas (Gómez, 2003).

Durante el siglo XX, Prebisch pudo dilucidar tal situación en los países latinoamericanos. Declaró que el avance tecnológico en los diferentes países conformó dos tipos de naciones: las más desarrolladas (Centro) y las menos desarrolladas (Periferia). Dicha configuración dio lugar a estructuras productivas y especialización comercial radicalmente distintas, lo cual fue ignorado por la teoría tradicional del comercio, la cual supone que las estructuras económicas y sociales de los países son homogéneas.

Puesto que los postulados del comercio internacional no son ciertos, Prebisch también dilucidó las restricciones recurrentes de la balanza de pagos que enfrentaban los países de América Latina. Ante ello, sabía que requerían cierta protección para garantizar la difusión tecnológica, el aumento de la productividad y el incremento de los estándares de vida de la población. Es decir, la protección también debía de justificarse para poner en marcha un proceso de industrialización, todo lo cual abonaría a subsanar las restricciones mencionadas (Lazzarini y Melnik, 2013).

Hasta aquí hemos hecho referencia a dos corrientes del pensamiento económico que permiten lecturas diferentes del proceso de industrialización mexicano en dos contextos comerciales: proteccionismo y apertura comercial. Si bien la teoría estructuralista permite tener una visión más amplia del proceso de industrialización y de las limitaciones del mismo en un contexto de apertura, también es importante reconocer que existen alternativas teóricas neoclásicas³ que redundan en la comprensión de dicho fenómeno, sin embargo, nos abocaremos al análisis del caso mexicano desde la perspectiva estructuralista.

2. Visión estructuralista de la industrialización

Mucha de la construcción teórica estructuralista de la industrialización en América Latinas a través de la sustitución de importaciones⁴ (SI) estuvo a cargo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y sus principales pensadores. Tal plano teórico es básicamente un modelo de acumulación vinculado al desarrollo de largo plazo, la inversión, el empleo y la distribución. Sin embargo, es preciso apuntar que a raíz de los procesos coyunturales, la CEPAL más bien se preocupó por entender la lógica del proceso industrial que tomó parte entre el período de las dos

³ Véase Posner (1961), Vernon (1966), Melitz (2003), Bernard *et al* (2007).

⁴ En Cárdenas (2003) se puede ver una discusión interesante en torno al término de Sustitución de Importaciones y sus variantes. A partir de ello, denominamos al modelo como Industrialización y Sustitución de Importaciones dirigido por el Estado.

guerras mundiales del siglo pasado, más que por generar una nueva estrategia de industrialización (FitzGerald, 2003).

FitzGerald (2003) considera que de acuerdo con la CEPAL, tres fueron las razones en favor de la implementación del modelo de SI en los países latinoamericanos. Primero, una pérdida de los términos de intercambio de los productos primarios, haciendo necesaria una fuente interna de desarrollo. Segundo, la exigencia de incrementar el nivel de empleo rápidamente para satisfacer la demanda de una creciente mano de obra subempleada en el sector agrícola. Tercero, la industrialización era el medio de inducir progreso tecnológico de manera acelerada, todo lo cual modificaba tres supuestos del modelo neoclásico de comercio internacional: que dados ciertos precios internacionales un país enfrenta una demanda de exportación infinitamente elástica; que existe pleno empleo, movilidad de capital y trabajo; y, la inexistencia de externalidades importantes debido a la inversión.

El proceso teórico de SI distinguía dos etapas de transición. La primera se refiere a la sustitución de bienes de consumo no duraderos y de insumos básicos en el entendido de contar con un mercado interno cautivo y poco exigente, crédito, inversión y nivel tecnológico conocido, mientras se disponía de una oferta de bienes de consumo duraderos, insumos de mayor elaboración y bienes de capital procedentes del exterior. A su vez, la segunda etapa consistía en la sustitución de bienes de consumo duraderos, de insumos más elaborados y bienes de capital, enfrentando un mercado más exigente.

Por otro lado, fue visto que las inversiones eran bajas⁵ para generar un nivel de pleno empleo, situación que requería de inversiones públicas no de menor importancia, así como una intervención activa del Estado en la producción y planeación económica. Se deben tomar en cuenta dos puntos más. En primer lugar, el modelo consideraba que las exportaciones de la Periferia estaban limitadas por barreras proteccionistas de los países del Centro para aquellas manufacturas y materias primas que procedían de los de la Periferia.

Puesto que tanto importaciones como exportaciones son elásticas en un contexto de tipo de cambio real, el equilibrio comercial pudiera alcanzarse a cualquier nivel dado de demanda agregada fijándolo en un nivel apropiado. En tal sentido, el modelo depende no de las condiciones de las elasticidades, sino de que el equilibrio del tipo de cambio real no puede en realidad ser alcanzado. En otras

⁵ Las causas pueden enumerarse como *i)* bajo entusiasmo de los beneficiarios de las rentas de exportación (terratenientes y corporaciones mineras) para invertir en la industria manufacturera; *ii)* los requerimientos financieros y empresariales de los proyectos industriales estaban por encima de las capacidades del empresariado nacional; *iii)* insuficiente infraestructura y mano de obra capacitada; y *iv)* ausencia de conocimientos tecnológicos.

palabras, debido a que el tipo de cambio nominal ejerce una influencia en los precios internos así como en la inflación, el modelo requiere para su funcionamiento de un tipo de cambio sobrevaluado para no aumentar los costos de las importaciones de bienes intermedios y de capital para completar el proceso de SI.

En segundo lugar, un asunto nodal del modelo de SI es una mejor redistribución del ingreso a través del empleo. El modelo asumía que el incremento del empleo industrial sería mayor al de la mano de obra, lo cual constituía un medio para eliminar la pobreza, por medio de la absorción de mano de obra de sectores como la agricultura, servicios menores, entre otros, es decir, aquéllos de baja productividad. En otras palabras, el pleno empleo en el modelo de SI se determina por la tasa de acumulación del sector industrial y de la tecnología incorporada, además de la dinámica demográfica.

En otras palabras, el concepto dinámico del desarrollo de la Periferia se produce con diferenciales de productividad respecto de los países del Centro, en el entendido de que la fuerza de trabajo no posee movilidad internacional, lo que conduce a términos de intercambio no equitativos. Para atacar tal problemática se hacía necesaria una política de protección y de industrialización.

La primera podía sostenerse hasta que los diferenciales de productividad y salarios Centro-Periferia fueran eliminados (Prebisch, 1959). La segunda era condición necesaria para afrontar los problemas del atraso. Con respecto a las limitaciones del modelo de SI, la CEPAL en su momento realizó ciertas advertencias que pueden resumirse como: *i)* La conformación de distorsiones de precios (debido a los aranceles a las importaciones), sesgando las exportaciones primarias; *ii)* La política proteccionista de bienes de consumo conlleva a elecciones inadecuadas de técnicas de producción, menos empleo y más importaciones; *iii)* Sostenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado para mantener costos, afectando las exportaciones de productos primarios y manufacturados, que agrava las dificultades de la balanza de pagos; *iv)* Excesivo gasto público, obtención de rentas excesivas por parte del empresariado industrial y aumentos salariales de sus trabajadores, que generan desequilibrios macroeconómicos (Bielschowsky, 2009; FitzGerald, 2003).

Ahora bien, con lo mencionado anteriormente no se quiere decir que la política de protección y de industrialización tuviesen que ponerse en marcha de manera separada, sino que la protección era condición necesaria para lograr la industrialización, la cual se vislumbra a partir de la formulación de una teoría estructural del ajuste de la balanza de pagos.⁶ La protección comprime la importación de cierto

⁶ Un análisis detallado de este punto se encuentra en Rodríguez (1993), cap. III.

tipo de bienes y expande la de otros, es decir, la sustitución de importaciones va acompañada por un cambio en la composición de las importaciones. Así, mediante la industrialización sustitutiva se logra que la producción y el ingreso crezcan a una tasa mayor que la de las importaciones y exportaciones globales.

La industrialización mediante sustitución de importaciones consiste en una transformación paulatina de la estructura productiva de la periferia y en un cambio gradual en la estructura de sus importaciones. En tanto tales cambios ocurren, la capacidad para importar aumenta con lentitud. Debido a la especialización característica de la periferia, la transformación del aparato productivo requiere una alta tasa de crecimiento de ciertas importaciones en circunstancias que la propia especialización hace difícil comprimir otras importaciones con la intensidad y oportunidad necesarias para evitar el desequilibrio.

En estas condiciones, la protección se destina a hacer posible este proceso de industrialización sustitutiva y por ello es un requisito de la preservación del equilibrio, externo en el desarrollo periférico. En dicho contexto, al contrario de lo que se piensa frecuentemente, la CEPAL no pugnaba por un proteccionismo permanente e indiscriminado. Según este enfoque, la protección debe proporcionarse sólo al grupo de ramas industriales que conviene instalar o expandir y su nivel ha de ser el mínimo necesario para compensar las diferencias de productividad.

De este modo, el instrumento adecuado para aplicar discriminadamente a cada rama, en otras palabras la protección mínima necesaria, es el arancel y no el manejo del tipo de cambio que obligaría al uso de un complejo sistema de cambios múltiples, muy difícil de administrar. Pero la advertencia señala que la protección demasiado alta impide someter a la industria al incentivo de la competencia internacional, en menoscabo de su eficiencia. Por otro lado, la protección indiferenciada y extendida al conjunto de la actividad manufacturera puede conducir a un aumento excesivo en la actividad interna y a una expansión del sector exportador menor a la óptima, con el consiguiente perjuicio para el nivel del producto global y para el volumen internacional.

En otras palabras, según la CEPAL hay dos tipos de proteccionismo en los países en desarrollo: *i)* El proteccionismo que contribuye a promover los cambios estructurales exigidos por el desarrollo económico sin provocar la reducción de las importaciones por debajo del volumen correspondiente a la capacidad de pagos exteriores y sin reducir el comercio mundial ni debilitar su ritmo de crecimiento; y *ii)* El proteccionismo que lleva más allá del límite el ajuste de las importaciones y afecta adversamente al comercio mundial.

Mientras en un caso no se reduce el volumen del comercio internacional con respecto a lo que hubiera podido ser y se obtiene el máximo incremento del

ingreso real del país en desarrollo, en el segundo caso se afecta desfavorablemente el comercio internacional y se emplean en forma antieconómica los recursos disponibles.

Los efectos del proteccionismo sobre el comercio mundial no son los mismos en el centro que en la periferia. En esta última, las importaciones tienden a crecer más que las exportaciones. Un margen adecuado de protección permite mantener la correspondencia entre importaciones y exportaciones, limitando la importación de algunos bienes en beneficio de la de otros, dentro de lo que permite la capacidad de pagos exteriores y sin afectar al volumen global del comercio.

La aplicación de medidas iguales en los países del centro produce efectos contrarios sobre su intercambio con la periferia. Las exportaciones de bienes industriales de los primeros tienden a crecer más que el ingreso respectivo mientras que sus importaciones de bienes primarios tienden a aumentar menos, a raíz de la baja elasticidad-ingreso de la demanda. Restringirlas mediante la protección no favorece la importación de otros productos de la periferia y equivale a incidir negativamente sobre el volumen de comercio.

En el caso de la protección periférica, ésta solo obliga a ajustar las exportaciones del centro al cambio en la composición de las importaciones periféricas. En el caso de la protección de los países centrales, ésta se convierte en un factor adicional de debilitamiento de las exportaciones de la periferia, lo que la obliga a expandir la actividad interna más allá del óptimo y va en desmedro de su desarrollo potencial y del volumen del comercio mundial.

De acuerdo a lo señalado se puede aceptar que hay dos principios cuyo franco reconocimiento tendría grandes proyecciones sobre la política comercial de los países latinoamericanos tanto en sus relaciones con los países industriales como en las que guardan entre ellos: primero, que la industrialización -en distintos grados, según los países- es una imposición inevitable del desarrollo económico; segundo, que la protección en medida razonable es en general indispensable a la industrialización (Naciones Unidas, 1954: 64).

Así, la justificación primordial de la protección estriba en las diferencias de productividad entre los países menos desarrollados y los más desarrollados. A primera vista se podría pensar en una asimilación del razonamiento cepalino de la protección al argumento de la industria naciente. Sin embargo, éste constituye una excepción al criterio de óptimo que se desprende de la teoría estática de la división internacional del trabajo.

El argumento cepalino se arraiga en cambio en una concepción dinámica: se supone que el desarrollo del sistema centro-periferia se realiza con diferentes ritmos de aumento de la productividad del trabajo; dadas las condiciones reales

de inmovilidad internacional de la mano de obra, dicha diferencia trae consigo el deterioro y la concentración de los frutos del progreso técnico en los países del centro. La protección constituye pues un requisito *sine qua non* para contrarrestar el funcionamiento perverso del sistema en su conjunto; es decir, para evitar la creciente desigualdad entre los niveles de ingreso y de vida de los dos polos que lo constituyen (Rodríguez, 1993: 168).

3. Limitantes del modelo de SI en México

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la segunda mitad de los años 70 del siglo pasado, México y los países latinoamericanos emprendieron una estrategia de desarrollo basada en la necesidad de implementar reformas de corte fiscal, financiero, agrario, administrativo, entre otras, con el fin de intensificar el proceso de industrialización que evidentemente había comenzado antes del conflicto bélico citado, además de reducir las desigualdades existentes (Bielschowsky, 2009).

La estrategia, denominada de SI, jugó en México un papel determinante en el crecimiento nacional. Durante el período de SI la economía mexicana se cimentó en el dinamismo del sector industrial, así como en la estabilidad de precios. Esto se debió a que dicho sector mantuvo un nivel de crecimiento sostenido, aunque apoyado en gran medida en un mercado cautivo por una política proteccionista bajo diseño gubernamental, situación que resultó en el desarrollo de empresas que no sufrían competencia extranjera.

El dinamismo del sector industrial se manifestó en el incremento que tuvo como proporción del PIB; en 1950 dicha proporción era del 26.5%, en 1960 del 29.2%, en 1970 del 33.5% y en 1980 del 34%.⁷ Dicha situación gestó la conformación de un sector industrial moderno que logró un real desarrollo social de México. Diversos programas fueron diseñados y ejercidos con el fin de proteger a las industrias locales, a través de altas tasas arancelarias, cuotas a la importación, controles del tipo de cambio, créditos subsidiados, entre otras medidas, a fin de lograr tal desarrollo industrial.

De la misma manera, la inversión nacional e internacional en el país aumentó bajo la protección gubernamental. Gracias al modelo de SI, el país experimentó el crecimiento económico más importante durante los años 60 del siglo pasado, crecimiento que no ha vuelto a lograrse hasta el día de hoy, alcanzando una tasa de crecimiento promedio anual de 7.0% (véase Cuadro 1).

⁷ La misma proporción en 2012 fue del 35.6%.

Cuadro 1
México: tasas de crecimiento del PIB
por decenio y periodo

1950-1959	5.9
1960-1969	7.0
1970-1979	6.4
1980-1989	1.5
1990-1999	3.1
2000-2009	1.5
1950-1982	6.4
1960-1982	6.5
1983-2012	2.6

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

A finales de la década de los 70, se observó una disminución en el crecimiento debida a la incapacidad del país para sustituir importaciones de bienes de capital y alta tecnología, cuando al mismo tiempo la producción agraria arribó a una fase de estancamiento (Sosa, 2008). Sin embargo, el incremento sustancial del endeudamiento externo y de las exportaciones petroleras evitó cambios en el manejo del modelo (Cárdenas, 2003).

Otra dificultad que abonó a la disminución del crecimiento tuvo que ver con el sector exportador desarrollado bajo el modelo de SI. El comportamiento del sector impidió que éste financiara los niveles de importación requeridos, debido a que estaba restringido a productos agropecuarios y extractivos, a la variación de la demanda extranjera de tales productos y a la variación de los términos de intercambio, situación que Morales denominó como insuficiencia dinámica de las exportaciones (Morales, 1985).

Para encontrar la causa de la reversión del crecimiento, habría que preguntarse en qué medida se siguió con seriedad la construcción teórica de corte estructuralista,⁸ tanto por parte del empresariado industrial, como por los diseñadores de políticas públicas. Furtado (1970) considera que México completó la etapa inicial de industrialización, es decir, poseía un número importante de industrias de bienes

⁸ En su momento, la CEPAL recibió mucha culpa como constructora teórica del modelo de SI, además de los lineamientos en materia de política gubernamental para la implementación de la industrialización hacia adentro, cuando en realidad lo que sucedió es que la Comisión consideró al modelo de sustitución como una respuesta espontánea al proceso de industrialización debido a la coyuntura de los sucesos mundiales de la primera mitad del siglo pasado (Bielschowsky, 2009; Cárdenas, 2003; Ferrer, 2010; FitzGerald, 2003; Katz y Kosacoff, 2003; Sosa, 2008).

de consumo no duraderos, germinando en una verídica sustitución de importaciones. Desafortunadamente, no pudo llevar a cabo la segunda etapa del proceso de industrialización en los años sesenta y setenta del siglo pasado.

Los obstáculos estuvieron definidos por desequilibrios causados por el propio modelo, los cuales ya se habían advertido por la CEPAL, entre los cuales resaltan procesos inflacionarios, escasez de mano de obra calificada, sistemas educativo y fiscal ineficientes, altos costos de insumos para exportadores, además de un creciente endeudamiento, en un contexto donde las empresas transnacionales afianzaban sistemas tecnológicos y de comercio exterior acorde a sus intereses, cuando el requisito de la segunda etapa era más intervención gubernamental orientada a incentivar la investigación local, la capacitación laboral y la competitividad de las exportaciones.

A pesar de ello, durante el período de SI diversos actores surgieron y se consolidaron en el país. Dentro de los nuevos actores se pueden nombrar a las pequeñas y medianas empresas cuyo origen de capital fue nacional, las cuales comienzan a trabajar con equipos de capital usados o reparados, además de producir equipo nacional que por su sencillez, no precisamente competían con su similar de países industrializados, enfrentando una demanda interna con poca exigencia en términos de calidad y precio.

Por lo que respecta a aquéllos que se consolidan es posible mencionar a las empresas públicas, además de las subsidiarias locales de empresas transnacionales, las cuales ciertamente introducen nuevas formas de organización industrial. Empero, México no pudo cerrar la brecha industrial que lo separaba de los países industrializados, pues los segundos comienzan a despegar en ciertos sectores de alta tecnología e investigación que en la época de guerra se aplicaba al tema bélico. Tal diferenciación, sin embargo, no puede entenderse simplemente como una cuestión de precios relativos de factores, sino a un ambiente dinámico que determina el carácter evolutivo de una sociedad.⁹

Una de las virtudes del proceso de industrialización a través de la sustitución de productos fue entonces despertar en el empresariado local un esfuerzo adaptativo de procesos técnicos y cambios tecnológicos que configurarían una

⁹ Katz y Kosacoff (2003) plantean como una de las bondades del modelo de SI en el plano microeconómico, que el empresariado local fue capaz de realizar mejoras potenciales de productividad por medio de la fabricación de bienes más actualizados respecto de los que solían producir. Ciertas empresas incluso crearon departamentos de ayuda técnica de planta, de ingeniería de procesos, de organización y planeación de la producción, etc., todo lo cual contribuyó a incrementar el conocimiento tecnológico, la generación de capital local y el establecimiento de una capacidad tecnológica interna. Empero, el empresariado nacional carecía de una vocación exportadora como la que hubo en los países del Este asiático.

nueva dinámica industrial en México, que en algunas industrias maduró a tal grado que incrementó sus compromisos de exportación cuando años antes esto era algo impensable.

Con el propósito de reanimar al modelo, es decir, superar las señales de crisis o agotamiento que emitía, el gasto público se convirtió en el motor de crecimiento. De ese modo, el gobierno implementó un programa que modificara la inequitativa distribución del ingreso con recursos obtenidos de los dividendos por la venta de hidrocarburos y por el endeudamiento externo.¹⁰

Desafortunadamente, la estrategia se volvió muy vulnerable debido a la dependencia que tenía de los recursos fiscales que a su vez provenían de los rendimientos obtenidos por las exportaciones del petróleo. Al mismo tiempo, las importaciones de bienes intermedios y de capital se incrementaron, causando una expansión importante del déficit comercial. Al final, el mercado internacional del petróleo colapsó en 1982 y las tasas de interés en Estados Unidos se elevaron, todo lo cual causó una crisis fiscal y cambiaria en el país.

Como resultado de lo anterior, el presidente López Portillo¹¹ declaró una moratoria del pago de servicios de la deuda externa en 1982 poniendo fin a un periodo de expansión económica de 40 años basado en el modelo de SI, para ser sustituido por una serie de reformas con el objetivo de posicionar al sector privado y a las fuerzas del mercado como los agentes motrices de la inversión y la industrialización (Moreno-Brid, Rivas y Santamaría, 2005).

Después de intentos fallidos para lograr las metas en términos de crecimiento, así como para estabilizar la economía mexicana, los cambios estructurales fueron acelerados. En un principio, el presidente De la Madrid envió al Congreso ciertas reformas constitucionales con el propósito de configurar una economía mixta en la que no solo el Estado, sino también el sector social y privado, tuvieran una participación activa.

¹⁰ En tal sentido, el presidente Echeverría primero puso en marcha un ambicioso programa llamado “Desarrollo Compartido”, estrategia que resultaría en una tasa de crecimiento promedio anual de 6.4 por ciento entre 1970 y 1979 (véase Cuadro 1). Debido al creciente monto de la deuda externa, el peso mexicano se devaluó en 1976, mostrando los problemas estructurales que se gestaron a raíz del desarrollo del modelo. Empero, el planteamiento de recurrir al ahorro externo no fue modificado en un primer momento, sino que fue usado para cubrir los obstáculos al crecimiento. Además del crédito externo, el siguiente presidente, López Portillo, también incorporó subsidios vía programas para evitar detener la creación de empleos y alentar el crecimiento industrial.

¹¹ En Gracida (2012) se aprecia que durante los sexenios de Echeverría y López Portillo se conformó un periodo de transición hacia la recuperación teórica y práctica del pensamiento liberal, dejando atrás la filosofía económica e ideológica del Estado del Bienestar, dando lugar a una fase de bajo crecimiento, concentración de la riqueza, profundización de la desigualdad y de la pobreza.

Para dar comienzo a las reformas, entre 1983 y 1985 algunas empresas públicas comenzaron a ser desincorporadas y vendidas bajo el argumento de corregir las deficiencias del mercado. En pocos años, entre 1985 y 1988, la economía mexicana se transformó de ser una de las más cerradas a una de las más abiertas del mundo (Cordera y Lomelí, 2008). En otras palabras, el proceso de reformas comenzó a incrementar la contribución del sector privado, permitiendo a las fuerzas del mercado dirigir la actividad económica e insertar al país en la economía mundial (Moreno y Ros, 2008).

En los albores de los 80 del siglo pasado, una serie de cambios radicales fueron implementados con el objetivo de profundizar el proceso de reformas, los cuales adoptaron una estrategia basada en el denominado Consenso de Washington, centrada en la liberalización comercial y una drástica reducción de la intervención estatal en la economía, de tal modo que el primero de enero de 1994, después de que México había firmado con Estados Unidos y Canadá un Tratado de Libre Comercio (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés), la estrategia de liberalización comercial se consolidó en México con la puesta en marcha de dicho Tratado.

De acuerdo al argumento neoclásico (neoliberal), la eliminación de barreras comerciales promovería las economías de escala, aumentaría la especialización e incrementaría las capacidades tecnológicas y un uso más rápido y eficiente de aquellos factores en los cuales el país posee ventajas comparativas, tales como sus recursos naturales y una fuerza de trabajo relativamente barata (Wise, 2009).

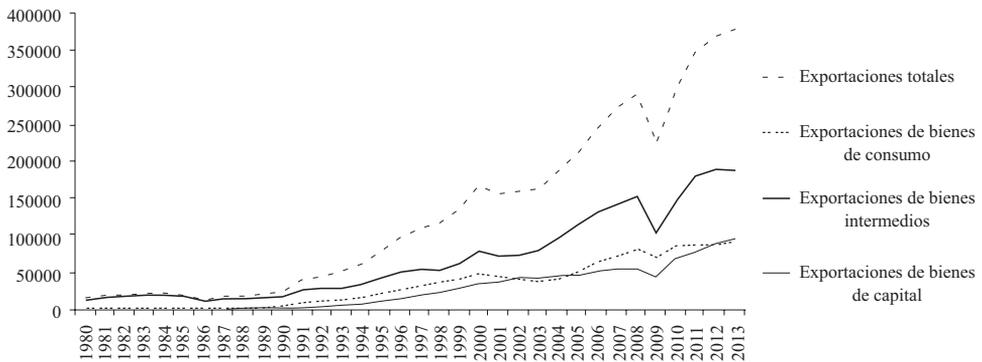
Ahora bien, aunque los datos sobre exportaciones muestran un éxito de las reformas de libre comercio, éste ha sido más identificado en los bienes intermedios, permitiendo una especialización de tipo intra-industria e intra-firma, mientras otras industrias como las procesadoras de alimentos, textiles y las de manufactura tradicional han mostrado ser menos eficientes y experimentado un mayor número de dificultades para lograr su modernización (véase Gráfica 1).¹²

Las industrias química y automotriz son ejemplos excelentes de los cambios que sufrieron las cadenas de valor en México, la reubicación de fuentes de empleo, la generación de tecnología y conocimiento a nivel nacional, así como los

¹² Lo mismo puede decirse de las importaciones que realiza el país, es decir, para el mismo período de la gráfica uno, las importaciones de bienes intermedios han representado el mayor monto respecto de las importaciones totales, seguidas en segundo término por las de bienes de capital y de consumo prácticamente en la misma proporción, lo cual demuestra el tipo de comercio exterior del país o la base sobre la cual se cimienta el “éxito” del comercio exterior mexicano. Véase Lamy, 2012. En tal sentido, la crítica al punto de vista del modelo neoclásico del intercambio comercial, es decir, del modelo Heckscher-Ohlin (HO) de las ventajas comparativas, es que sólo puede aplicarse a los países más desarrollados, no así a la periferia (Lazzarini y Melnik, 2013).

cambios en el número de oferentes (véase Vázquez, 2013 y Martínez *et al.*, 2011). Es decir, el cambio de paradigma industrial relegó la protección del sector industrial mexicano modificando las tareas del Estado para tal fin y con ello, salieron adelante las empresas que en el plano internacional se posicionan gracias a su eficiencia y eficacia en un entorno globalizador, a saber, la generación de encadenamientos verticales u horizontales transfronterizos. En dicho plano no sobresalen la mayoría de las empresas mexicanas que en el período de SI conformaron encadenamientos productivos impulsores del crecimiento.

Gráfica 1
México: exportaciones totales y por tipo de bien (mdd)
1980-2013



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Para afrontar tal situación, México tuvo y sigue teniendo programas sin efectos alentadores, por lo que las industrias tradicionales no han logrado una transición que las inserte en la economía mundial o bien, relocalizar a sus trabajadores. Entonces, a pesar del dinamismo de las exportaciones mexicanas sesgadas hacia las de intermedios, obedeciendo al nuevo entorno industrial internacional en el que se incorporó el país (como lo muestra la Gráfica 1), el crecimiento ha sido insuficiente para crear los empleos que satisfagan la demanda de una creciente fuerza de trabajo, provocando el consecuente aumento del desempleo, subempleo y economía informal (Moreno-Brid, Rivas y Santamaría, 2005), además de mayores niveles de desigualdad entre trabajadores empleados en el sector de bienes comerciables y no comerciables e informales (Taylor y Vos, 2001; Ganuza, Paes de Barros y Vos, 2001; Ros y Bouillon, 2001).

Para dilucidar lo anterior en términos numéricos, si bien en los decenios anteriores a los procesos de ajuste las tasas de crecimiento del producto agregado fueron aceleradas, sucede lo contrario a partir de ellos. Durante los diez años de 1980 a 1989 el producto creció a una tasa promedio anual de 1.5%, de 1990 a 1999 de 3.1% y de 2000 a 2009 de 1.5 por ciento. Considerando períodos más extensos, la economía del país creció en promedio 6.4% de 1950 a 1982, 6.5% de 1960 a 1982 y 2.6 por ciento de 1983 a 2012 (véase Cuadro 1).

4. Alternativa neoestructuralista

A consecuencia de la crisis de la deuda y del petróleo en los ochenta del siglo XX, el punto de vista estructuralista y sus recomendaciones respecto de la industrialización en México y los países de América Latina se sustituye por los lineamientos de los organismos financieros internacionales y de los países del centro. En este sentido, en lo que respecta a las limitaciones del modelo de SI, existe una notable diferencia entre el planteamiento neoliberal y estructuralista. Mientras que la primera corriente hace una crítica feroz de los alcances del modelo de SI, lo cierto es que el cuerpo teórico estructuralista ayuda a entender la expansión industrial que en México experimentaron ciertas regiones y ramas de la actividad económica, así como la acumulación de conocimientos empresariales, tecnológicos, hábitos laborales e interacción de los agentes económicos.

Con la adopción de nuevos planteamientos teóricos y de política económica, el decenio de 1990 marcó una nueva realidad caracterizada por la apertura comercial, libre movilidad internacional de capitales, privatización y desregulación, en un contexto de globalización que acentúa las relaciones entre países, así como una mayor integración regional. Es así que la liberalización comercial y desregulación se ciernen sobre el pensamiento ortodoxo, hostil al pensamiento heterodoxo el cual realiza propuestas para revisar la apertura financiera, el diseño convencional del ámbito macroeconómico y la puesta en marcha de una nueva política industrial, tecnológica y comercial activas.

En el ámbito comercial, la propuesta neoestructuralista es consciente del contexto de un mundo globalizado y del entorno jurídico del nuevo marco de intercambio de bienes y servicios entre naciones. Quedó atrás la idea de protección de las industrias nacientes por medio del proteccionismo (véase Tabla 1), pero se apoya la apertura comercial de forma gradual y selectiva, reforzada por un tipo de cambio real elevado y estable, a fin de lograr una competitividad basada en el fortalecimiento de la capacidad productiva y la innovación (Bielschowsky, 2009).

Con tales antecedentes, es hasta la crisis financiera de 2008 cuando se manifiesta con mayor intensidad la necesidad de devolver al Estado la conducción de las

estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos, redefiniendo su papel y sus formas de funcionamiento, pues si bien es cierto que desde el período de reformas se lograron cambios importantes en el ámbito macroeconómico, persisten viejas restricciones estructurales como la dinámica de la productividad, la heterogeneidad productiva y la creación y difusión de capacidades tecnológicas (Bárcena, 2010).

Un cambio estructural es entonces el marco de referencia para lograr una nueva senda de crecimiento inclusivo a partir de cambios cualitativos en la estructura productiva con mayor participación de los sectores intensivos en conocimiento, en un contexto de economías abiertas y con ello, incrementar los niveles de productividad y empleo, es decir, se convierte en un proceso dinámico, el cual se vincula con dos tipos de eficiencia. La primera tiene que ver con procesos de innovación, altos niveles de productividad y arrastre dentro de los sectores con estas características, o bien hacia otros, la economía o la sociedad en su conjunto. La segunda eficiencia se vincula con sectores beneficiados por altas tasas de crecimiento de la demanda externa e interna y que tiene efectos positivos sobre la producción y el empleo.

Dicho cambio estructural también demanda una inserción en los mercados mundiales para fortalecer la demanda agregada interna, aumentar la producción, la creación de empleo y mejorar la distribución del ingreso. Lo anterior permitiría entrar en una senda de mayor crecimiento de largo plazo no comprometida con los problemas perennes de la cuenta corriente y el endeudamiento externo, puesto que exportaciones con mayores niveles de valor agregado generarán las divisas para cubrir los montos de las importaciones y el pago de intereses o factores en su caso, manteniendo estables los saldos de la cuenta corriente y de la deuda externa.

Por lo que respecta al plano macroeconómico, una relación estrecha entre la política industrial y la conformación de una política tecnológica para el desarrollo de capacidades, es requisito indispensable para generar efectos duraderos que rebasen meramente el corto plazo, objetivos de las políticas monetaria y fiscal en el plano ortodoxo. Por el contrario, una nueva macroeconomía debe tener como objetivo una tasa de crecimiento de largo plazo bajo el auspicio del cambio estructural, es decir, con una intervención activa, pero mejor coordinada y de largo plazo entre las políticas monetaria, fiscal y de tipo de cambio, con un cambio de visión para lograr algo más que meramente equilibrios cortoplacistas.¹³

¹³ Con la crisis de 2008 el punto de vista oficial aceptó la necesidad de cambiar la forma de ver a la macroeconomía de las últimas décadas, proponiendo flexibilizar el objetivo fundamental de la política monetaria y el uso de otras medidas como la política fiscal y de tipo de cambio para mejorar las perspectivas de crecimiento o bien, para afrontar de mejor manera posibles crisis en el futuro. Asimismo, existen estudios que critican el desempeño de las economías europeas debido a la inflexibilidad de la política monetaria y su nula relación con la política fiscal, que de coordinarse, podrían expandir el crecimiento económico en la región. Con respecto a la versión oficial véase Blanchard *et al.*, 2010; respecto de los estudios europeos remítase a Panico, 2011.

La ausencia de políticas industriales activas en México afectó la inversión desde la puesta en marcha de las políticas de ajuste en los ochenta del siglo pasado. Mientras tanto, países asiáticos se beneficiaban de la expansión del comercio mundial, logrando economías de escala y crecimiento con equilibrio externo. Las economías asiáticas, especialmente Corea y Singapur, pusieron en marcha políticas industriales y tecnológicas, conjugadas con políticas macroeconómicas, que permitieron alterar el sistema de precios relativos y de incentivos a favor de actividades que impulsaron un cambio estructural de sus economías (Amsden, 2004; CEPAL, 2012).

En otras palabras, las economías asiáticas de industrialización tardía pusieron énfasis en sectores comerciables estratégicos de arrastre. México, al ser una economía abierta en desarrollo, tiene como motor de crecimiento a su sector comerciable que muestra características que pueden ser mejoradas en mucho, por ello la necesidad de poner en marcha políticas que de manera coordinada, eleven los encadenamientos al interior del país o bien, que inserten a las micro, pequeñas y medianas empresas a las cadenas de valor internacional.

De la misma manera, es requisito indispensable elevar la productividad del sector no comerciable que mantiene cautivo el mercado interno gracias a la política proteccionista del modelo sustitutivo de importaciones que impidió la apertura comercial en momentos en que la CEPAL recomendaba realizarlo. Frente a tales desafíos, el financiamiento debería ser una herramienta útil; de ello existen diagnósticos y propuestas para incrementar el margen de financiamiento hacia el sector productivo del país, que también tiene que ver con la configuración de la política industrial y tecnológica mencionadas líneas arriba (Ros, 2013).

Tabla 1
Ideas centrales de la corriente estructuralista y neoestructuralista

Estructuralismo	<ul style="list-style-type: none"> • La industrialización (década de 1950). • La necesidad de aplicar reformas en los ámbitos fiscal, financiero, agrario y administrativo, entre otros, para profundizar la industrialización y reducir la desigualdades (década de 1960). • La reorientación de los “estilos” de desarrollo (década de 1970).
Neoestructuralismo	<ul style="list-style-type: none"> • Se conserva el enfoque central del pensamiento estructuralista, adecuado a la nueva realidad de apertura comercial, movilidad internacional de capitales, privatización y desregulación. Es decir, se plantean reformas de largo plazo discrepantes de la agenda neoliberal (década de 1990). • Las propuestas neoestructuralistas se mejoran, configurándose así una agenda de políticas que abarca los cuatro campos analíticos fundamentales de la CEPAL: macroeconomía y finanzas, desarrollo productivo y comercio internacional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental (década de 2000).

Fuente: Bielschowsky, 2009.

Aunque la perspectiva neoestructuralista es muy valiosa para dilucidar la conformación de un panorama industrial y de crecimiento alternativo, existen otras posturas teóricas no ortodoxas que refuerzan dicha visión. Según Rodrik, lo que un país produce es importante en términos de su desempeño económico, idea que retoma de Prebisch y que contradice los postulados de las reformas de los ochenta y noventa del siglo pasado: la estabilidad macroeconómica y asignar al mercado, con una estructura regulatoria adecuada, la orientación de la economía para que funcione independientemente y asigne los recursos con eficiencia. Sin embargo, lo que un país produce no es resultado del azar, sino de su estructura productiva que depende de estrategias públicas o de una significativa intervención estatal, lo que a su vez genera crecimiento económico, es decir, *converge*¹⁴ rápidamente cuando se aferra a los bienes de más alta productividad, pues ésta última se difunde al resto de la economía.

Contrario al principio estático de las ventajas comparativas, el cual postula la especialización como medio para que una país alcance la prosperidad, establece que para impulsar el crecimiento se requiere una dinámica que lleve al país a diversificar gradualmente las inversiones en una amplia gama de nuevas actividades, ya que los países prósperos son aquellos en los que se hacen nuevas inversiones en nuevas áreas. Aunque no existe una receta particular para lograr dicha meta en países pobres, debe aprovecharse la base institucional ya existente en los mismos, además de responder a los obstáculos concretos que impidan alcanzarla.

Si bien es cierto que el período de SI prolongó los incentivos a la planta industrial nacional y provocó muchas ineficiencias, la apertura indiscriminada del mercado asignó castigos repentinos. De acuerdo con el autor, hoy en día una política industrial efectiva debe combinar incentivos a industrias eficientes y castigarlas cuando no cumplen con sus objetivos, dentro de un marco cambiario competitivo, al que cataloga como la mejor política industrial. Precisamente en ello se basó el éxito de las economías asiáticas de exportación, es decir, en mantener tipos de cambio competitivos, incentivos a las empresas exitosas (en forma de subsidios a las exportaciones, incentivos fiscales y créditos subsidiados, entre otros mecanismos) y castigo a las que incumplían con las normas impuestas por su desempeño (Rodrik, 2005).

Un ejemplo adicional del éxito exportador en los últimos años se encuentra en lo realizado por China e India, quienes no fijaron su confianza en

¹⁴ Cabe mencionar que esta postura difiere significativamente de la teoría de la convergencia propuesta por Robert Barro y Xavier Sala-i-Martin.

las fuerzas del mercado, sino que pusieron en marcha políticas a todas luces no convencionales en los noventa del siglo pasado: altos niveles de protección comercial, nula privatización, políticas industriales extensivas, inversión extranjera directa obligada a participar con inversiones locales, además de políticas fiscales y financieras laxas.

Como lo demuestra la experiencia (ver tasas de crecimiento de 1990 a 1999 en el Cuadro 1), el crecimiento debido al descubrimiento de nuevos recursos naturales, exportaciones de maquilas o el *momentum* de la firma de un acuerdo comercial, se diluye con el tiempo. Para que el proceso sea permanente, debe buscarse la diversificación en nuevas áreas de bienes comerciables. En ello también descansa el éxito de las economías del sudeste asiático, en el constante fomento de la adopción de tecnología y diversificación (Rodrik, 2006).

Adicionalmente, existe en la economía mexicana un síntoma que justifica la adopción de medidas que aumenten los encadenamientos productivos, generen empleo y eleven el ingreso. La política industrial de SI estimuló la presencia, favoreció el crecimiento y diversificación de las empresas transnacionales, las cuales llevaron a cabo un proceso de *oligopolización y desnacionalización* al ubicarse en sectores de mayor concentración. Durante décadas dicho espectro viene favoreciendo la transferencia de recursos desde los sectores más débiles de productores y consumidores hacia los oligopolios, donde la tasa de rentabilidad y de crecimiento son más elevadas, haciéndolos más atractivos al financiamiento interno.

Con la concentración industrial se cumplió la predicción de Fajnzylber, quien predijo una redistribución regresiva del ingreso en el sector industrial debido a un mayor dinamismo de las empresas transnacionales, realidad que se vive en el sector de bienes comerciables sobre los no comerciables. La dinámica global de estas empresas determina a su vez el tipo y nivel de comercio exterior del país, situación que permite entender los márgenes de exportaciones e importaciones de bienes intermedios (Fajnzylber, 2006: 105-112).

Al contrario de lo anterior, la importancia relativa de las empresas nacionales en la producción industrial de los países del este asiático (específicamente Corea, Taiwán y Hong Kong) es notoriamente mayor, lo que configuró una vocación y competencia para definir opciones estratégicas de penetración en los mercados internacionales creando, con el esfuerzo interno, las ventajas comparativas del mundo actual, en un marco bien definido de intervención estatal (Fajnzylber, 2006: 187-210).

Frente a las enormes disparidades que crearon las distorsiones del modelo de SI en el ámbito industrial y su consecuente impacto al resto de la economía, además de los efectos de las políticas de ajuste, existen propuestas retomadas ini-

cialmente por Fajnzylber para lograr la transformación productiva (pero de manera simultánea) con equidad y que las volvemos propias (Fajnzylber, 2006: 337-354):

1. Incorporación permanente del progreso técnico al sector productivo.
2. Desplazar la prioridad desde el conjunto del sector manufacturero, a los subsectores específicos que contribuyen a incorporar y difundir progreso técnico al conjunto del sector productivo.
3. Favorecer la inserción internacional sobre la base de impulsar la elevación de la productividad y la competitividad en sectores específicos.
4. Introducir modificaciones en las instituciones y políticas públicas con el objetivo de inducir en el sector privado, comportamientos coherentes con los criterios anteriores.
5. Promover un contexto institucional proclive a la colaboración estratégica entre gobierno, empresarios, sector educativo y sector laboral.

En México se han venido dando pasos enormes respecto al ámbito institucional, empero, el reto es cómo fortalecer la atención prestada a las instituciones y políticas encaminadas a favorecer la incorporación de progreso técnico e innovación en el sector productivo. Esta pareciera ser la reforma pendiente, donde un mejor diseño de la intervención estatal sea la alternativa frente a tantos intentos fallidos de los dictados ortodoxos.

Conclusiones

Los autores clásicos desde Smith hasta List estaban conscientes de la necesidad de anteponer cierta protección estatal para que las naciones pudiesen lograr un nivel de industrialización que les permitiera ser competitivos en el plano del comercio internacional. Lo anterior vuelve a ser evidente y necesario a raíz del cambio estructural planteado a propósito de la última crisis financiera, pues con el discurso del Consenso de Washington, el “veto” o “sacrilegio” del concepto se fundamentaba en que el mercado, con el apoyo de señales correctas, se haría cargo de optimizar la asignación de factores de modo tal que a la larga redundaba en saltos de productividad. Es momento entonces de retomar a los primeros clásicos de la economía política e incluso, ir más allá en el plano teórico de la ciencia económica, a saber, plantear nuevamente escenarios que den continuidad a las ideas estructuralistas.

Debido a bajos niveles de crecimiento de la economía mexicana en las últimas tres décadas, además de los niveles y condiciones de productividad y empleo, es requisito indispensable conformar una política industrial activa con un decisivo

rol del Estado, como plataforma de la cual pueda ser factible la conformación de encadenamientos hacia atrás y hacia delante, con el apoyo a los sectores de productividad intermedia para vincularse de manera más dinámica con empresas más grandes o sectores de mayor liderazgo en productividad, con lo que será posible la movilidad del empleo de sectores de baja, a media y alta productividad, con un impacto positivo en la igualdad o en una menor desigualdad en la distribución del ingreso.

¿Qué justifica la configuración de una nueva política industrial activa? En términos teóricos, una lectura sería de los autores clásicos a los cuales solo se les reconoce por su mérito en la construcción del concepto de la mano invisible y las bondades del libre comercio, pero no por aquéllas vinculadas con el proteccionismo, base teórica a su vez de las ideas estructuralistas para completar la fase de sustitución de importaciones.

Un nuevo proteccionismo se basa entonces no en el sentido de proteger a industrias nacientes, puesto que se señaló que la sustitución de importaciones fue un fenómeno espontáneo de las economías latinoamericanas y de la mexicana de manera específica, sino dentro de un contexto que de manera comprometida estimule e incentive sectores basados en el conocimiento y la innovación por medio de la puesta en marcha de políticas de corte macroeconómico adecuadas, a decir, una política de tipo de cambio real, en un contexto responsable pero alternativo de las políticas fiscal y monetaria, con lo cual se da respuesta a las explicaciones limitativas respecto a que el mercado por sí solo asigna de forma eficiente los recursos y las capacidades de las empresas. Esta pareciera ser la reforma pendiente sujeta al acuerdo no solo del Congreso, sino de todos los sectores productivos del país.

Bibliografía

- Amsden, Alice (2004). "Import substitution in high-tech industries: Prebisch lives in Asia!" *CEPAL Review*, no. 82, pp. 75-89.
- Bárcena, Alicia (2010). "Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión postcrisis", *Revista CEPAL*, no. 100, pp. 7-28.
- Barro, Robert, and Xavier Sala-i-Martin (1995). *Economic Growth*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Bernard, A.; Jensen, J.; Redding, S. and Schott, P. (1997). "Firms in International Trade", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, no. 3, pp. 105-130.
- Bielschowsky, Ricardo (2009). "Sixty years of ECLAC: structuralism and neo-structuralism", *CEPAL Review*, no. 97, pp. 171-192.

- Blanchard, Olivier, Giovanni Dell'Ariccia, y Paolo Mauro (2010). "Rethinking Macroeconomic Policy", International Monetary Fund Staff Position Note.
- Cárdenas, Enrique (2003). "El proceso de industrialización acelerada en México (1929-1982)" en *Industrialización y Estado en la América Latina*, Cárdenas E., J. Ocampo y R. Thorp, comps., El Trimestre Económico, Lecturas, no. 94, FCE, México, pp. 240-276.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, CEPAL, Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006). Fernando Fajnzylber - Una visión renovadora del desarrollo de América Latina, Libros de la CEPAL no. 92, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Cordera, Rolando y Leonardo Lomelí (2008). "El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural (1982-2004)" en *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Cordera R. y Cabrera C., coords., FCE-UNAM, México, pp. 82-124.
- Ferrer, Aldo (2010). "Raúl Prebisch and the dilemma of development in the globalized world", *CEPAL Review*, no. 101, pp. 7-15.
- FitzGerald, E. (2003). "La CEPAL y la teoría de la industrialización por medio de la Sustitución de Importaciones" en *Industrialización y Estado en la América Latina*, Cárdenas, E., J. Ocampo y R. Thorp, comps., El Trimestre Económico, Lecturas, no. 94, FCE, México, pp. 85-137.
- Furtado, Celso (1970). *Economic development of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ganuzza, Enrique, Ricardo Paes de Barros y Rob Vos (2001). "Efectos de la liberalización sobre la pobreza y la desigualdad", en *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, EUDEBA, Buenos Aires, pp. 79-116.
- Gómez, Carlos (2003). "De Adam Smith a List, ¿del libre comercio al proteccionismo?", *Aportes. Revista de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*, año VIII, no. 24, pp. 103-113.
- Gracida, Elsa (2012). "La leyenda negra de los años setenta" en *Fundamentos de la política económica en México 1920-2010*, Romero Ma. E., coord., Facultad de Economía, UNAM, México, pp. 333-426.
- Katz, Jorge y Bernardo Kosacoff (2003). "El aprendizaje tecnológico, el desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones" en *Industrialización y Estado en la América Latina*, Cárdenas, E., J. Ocampo y R. Thorp, comps., El Trimestre Económico, Lecturas, no. 94, FCE, México, pp. 58-84.

- Lamy, Pascal (2012). “La consolidación del proceso mexicano de liberalización comercial: beneficios y desafíos de la apertura”, en *Reflexiones sobre la política comercial internacional de México 2006-2012*, Leycegui, G. coord., M. A. Porrúa, México, pp. 31-36.
- Lazzarini, Andrés y Denis Melnik (2013). “El atraso de las naciones: los retos al desarrollo en las teorías de Evgeny Preobrazhensky y Raúl Prebisch”, *Investigación Económica*, vol. LXXII, no. 283, pp. 5-31.
- Martínez, Arturo, Ana Valderrama y Humberto Ríos (2011). “Organización industrial y comercio intraindustrial en la industria automotriz” en *Exportaciones manufactureras mexicanas: comercio intraindustrial y tecnología*, Valderrama, A., H. Ríos y O. Neme, Plaza y Valdes Ed., México, pp. 279-294.
- Melitz, M. (2003). “The Impact of Trade on Intraindustry Reallocations and Aggregate Industry Productivity”, *Econometrica*, Vol. 71, No. 6, pp. 1695-1725.
- Mill, John Stuart (1985). *Principios de economía política*, FCE, México.
- Morales, Raúl (1985). “El sector externo y la crisis económica actual en México: una perspectiva histórica”, *Análisis Económico*, vol. IV, no. 6. pp. 227-321.
- Moreno-Brid, Juan, Juan Rivas y Jesús Santamaría (2005). “Mexico: economic growth exports and industrial performance after NAFTA”, *Serie Estudios y Perspectivas*, no. 42, CEPAL, México.
- Moreno-Brid, Juan., y Jaime Ros (2008). “Las reformas del mercado desde una perspectiva histórica” en *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, Cordera R. y Cabrera C., coords., FCE-UNAM, México, pp. 41-81.
- Naciones Unidas (1954). *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*, NU, Nueva York.
- Panico, C. (2011), “Las políticas fiscales y monetarias en un ámbito comunitario”, *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 42, no. 164, pp. 55-70.
- Posner, M. (1961). “International Trade and Technical Change”, *Oxford Economic Papers*, Vol. 13, pp 323-341.
- Prebisch, Raúl (1950). *The economic development of Latin America and its principle problems*, New York, CEPAL.
- Prebisch, Raúl (1959). “Commercial policy in the underdeveloped countries”, *American Economic Review*, vol. 44, pp. 251-273.
- Ricardo, David (1973). *Principios de economía política y tributación*, Ed. FCE, México.
- Rodrik, Dany (2006). “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform”, *Journal of Economic Literature*, vol. XLIV, pp. 973–987.

- Rodrik, Dany (2005). "Políticas de diversificación económica", *Revista de la CEPAL*, vol. 187, pp. 7-23.
- Rodríguez, Octavio (1993). *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI Editores, Octava Edición, México.
- Ros, Jaime y César Bouillon (2001). "La liberalización de la balanza de pagos en México: efectos en el crecimiento, la desigualdad y la pobreza", en *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, EUDEBA, Buenos Aires, pp. 715-763.
- Ros, Jaime (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, COLMEX-UNAM, México.
- Sosa, Sergio (2008). *Ensayos sobre macroeconomía mexicana*, Ed. Tlaxcallan, México.
- Taylor, Lance y Rob Vos (2001). "Liberalización de la balanza de pagos en América Latina. Efectos sobre el crecimiento, la distribución y la pobreza", en *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, EUDEBA, Buenos Aires, pp. 15-75.
- Vázquez, Raúl (2013). "Globalización y cambio estructural: el caso de la industria química en México", *Argumentos*, vol. 71, pp. 69-93.
- Vernon, R. (1966). "International Investment and International Trade in the Product Cycle", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 80, pp. 190-207.
- Villarreal, René (1989). "Economía internacional. I. Teorías clásica, neoclásicas y su evidencia histórica", *El Trimestre Económico*, Lecturas, No. 30, FCE, México.
- Wise, Carol (2008). "North American Free Trade Agreement", *New Political Economy*, vol. 14, pp. 135-149.