

# Hacia una política industrial de nueva generación: primera parte

Autor: Ricardo Zermeño González

## Latinoamérica: un estancamiento regional

A finales de los años ochenta el estadounidense Robert Solow, quien recibiera el Premio Nobel de Economía en 1987, afirmó que el nivel de la productividad no había experimentado un incremento importante en años recientes, a pesar de que el número de computadoras y su uso era cada vez mayor. *“Usted puede ver la era de la computación en cualquier parte, pero no en las estadísticas de productividad”*<sup>1</sup> Este comentario generó mucha discusión y comenzó a darse a conocer como la *“paradoja de la productividad”*.

A partir de entonces, se han realizado muchos estudios para probar la relación entre la productividad y la inversión en tecnologías de información y comunicaciones (TIC). Los resultados arrojados muestran que a mayor inversión en TIC se derivan avances importantes en la productividad, no sólo en el sector empresarial, sino también a nivel macroeconómico. Sin embargo, este avance sólo es visible cuando el uso de la tecnología es reforzado con la adopción de un conjunto de prácticas gerenciales que contribuyen a la transformación de las organizaciones. Como hemos señalado en boletines anteriores, la tecnología es necesaria, pero no suficiente: se requiere una verdadera transformación de las organizaciones apuntalada por las innovaciones digitales.

Latinoamérica es evidencia de esta paradoja de la productividad; una región estancada en el crecimiento económico, ya que en los últimos 35 años su producto interno bruto (PIB) no ha crecido por arriba de 2.6%. A pesar de incrementos importantes en la inversión fija, incluyendo en TIC, la productividad de América Latina es muy pobre, lo que explica su largo estancamiento. En un estudio reciente se señala que *“casi todos los sectores de la economía... exhiben en promedio una productividad total de los factores (PTF) negativa durante los últimos 20 años. Lo anterior indica que hay dificultades para lograr que estas economías funcionen con eficiencia y nos lleva a deducir que en la región se carece de la capacidad para consumir un progreso técnico”*<sup>2</sup>.

## Fases del desarrollo y la barrera de los ingresos medios

---

<sup>1</sup> Robert Solow, 1987, *We'd better watch out*, New York Times Book Review, julio 12, 1987, página 36.

<sup>2</sup> Hofman, A., Mas, M., Aravena, C. y Fernández de Guevara, J., 2017, *Crecimiento económico y productividad en Latinoamérica. El proyecto LA-KLEMS*, El trimestre económico, vol. LXXXIV (2), núm. 334, abril-junio de 2017, pp. 259-306.

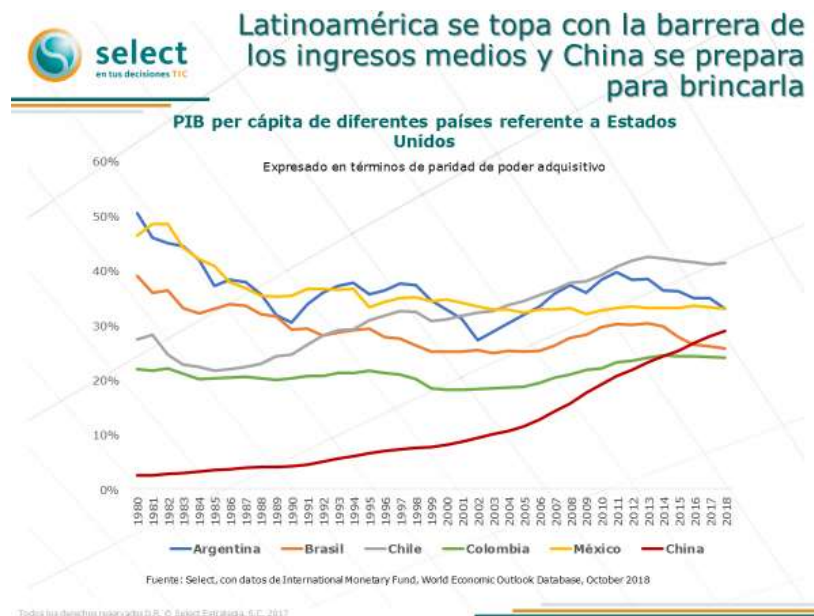
De acuerdo con el Foro Económico Mundial (FEM), el desarrollo económico de un país atraviesa tres fases distintas:

- Fase 1: Aprovechamiento de los recursos naturales
- Fase 2: Uso de mano de obra a bajo costo
- Fase 3: Diferenciación a través de la innovación

A nivel regional, varios de los grandes países que forman parte de América Latina han logrado culminar las dos primeras fases de su desarrollo económico. Sin embargo, una vez que hacen uso de mano de obra barata y atraen inversión nacional y extranjera, dejan de ser países de bajo ingreso y se transforman en naciones de ingreso medio.

Tras lograr una renta per cápita de mejor nivel, los países latinoamericanos quedan estancados en la segunda fase del desarrollo económico, principalmente porque no cuentan con el impulso necesario de la innovación para alcanzar la siguiente etapa de su crecimiento.

En otras palabras, al ser incapaces de seguir elevando sus ingresos a través de la innovación, dichas naciones pierden competitividad internacional ante países que manejan salarios más bajos; a esto se le conoce como la “*barrera de los ingresos medios*”<sup>3</sup>.



## Políticas industriales en Latinoamérica: el caso mexicano

<sup>3</sup> De acuerdo con el Banco Mundial, solo 13 de 101 economías de ingresos medios en 1960 se habían convertido en economías de ingresos altos para 2008 (Agénor, P.R., Canuto, O. y Jelenic, M., 2012, *Avoiding Middle-Income Growth Traps Economic Premise*, The World Bank, noviembre 2012 • Número 98).

Latinoamérica ha experimentado innumerables vaivenes no sólo en lo político sino también en sus estrategias de desarrollo económico. El caso mexicano es ilustrativo de amplios "bandazos" que van del proteccionismo a ultranza a la súbita apertura de muchos sectores.

De 1940 a 1970, México vivió una época de alto crecimiento con estabilidad de precios, la llamada era del "*desarrollo estabilizador*", tan citada hoy por el nuevo presidente de México. En buena medida, dicho crecimiento fue resultado de la política de sustitución de importaciones implementada para reducir el déficit de la balanza comercial y estimular el aparato productivo doméstico.

La política de sustitución de importaciones estimulaba la inversión local cuando las importaciones rebasaban los volúmenes oficiales aceptables; en ese sentido, creó una industria protegida orientada al pasado –a mercados maduros– y no a las oportunidades por venir. Al proteger a la industria de la competencia internacional, promovió ineficiencias, mala calidad y altos costos: una oferta poco competitiva que tuvieron que soportar los consumidores locales durante décadas.

Los sectores de alta tecnología como la automotriz, los equipos de telecomunicaciones, los aparatos de audio y video y los equipos de oficina tuvieron que abastecerse de fabricantes de componentes poco competitivos o integrarse verticalmente fabricando sus propios insumos, a pesar de no contar con escalas adecuadas.

Al cabo de los años, con el crecimiento de la población mexicana, el modelo de sustitución de importaciones se agotó y empezó a generar presiones inflacionarias que se hicieron presentes a principios de los años setenta y resultaron en subsecuentes devaluaciones de la moneda. Entramos a la era del "*crecimiento acelerado con inflación*", financiado con deuda externa pública y privada, y un incremento inusitado de las exportaciones de petróleo.

Durante el *boom* petrolero surgieron las primeras iniciativas para abrir la economía al exterior y abandonar el modelo de sustitución de importaciones, pero pronto fueron descartadas ante la abrupta caída de los precios del petróleo en 1981 que obligó al gobierno a imponer de nuevo controles a las importaciones de todas las mercancías y al flujo de divisas.

En ese año, el gobierno negocia los primeros proyectos de fabricación de computadoras, utilizando como palanca los permisos para importar que requerían las empresas para seguir operando. Sin embargo, se rechaza explícitamente el modelo de sustitución de importaciones y se plantea una estrategia de integración horizontal<sup>4</sup>, se negocian balanzas de divisas para promover la exportación y presupuestos de desarrollo tecnológico doméstico.

---

<sup>4</sup> Se exigía que el contenido local se logrará trayendo a México y subcontratando a ensambladores de módulos electrónicos y equipos; los llamados *contract manufacturers* que a la postre terminaron convirtiéndose en los principales exportadores de electrónica en el Estado de Jalisco.

A mediados de los ochenta, presionado por las continuas caídas en los precios de petróleo y la renegociación de la deuda externa, el gobierno mexicano impulsó la apertura comercial con la entrada al GATT (el antecesor de la OMC)<sup>5</sup> y el desmantelamiento acelerado de las barreras no arancelarias.

En los noventa, se abrazan de lleno las recomendaciones del llamado Consenso de Washington<sup>6</sup>, se negocia el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica (TLC) y numerosos tratados de libre comercio con otros países. En estos años, el gobierno renunció explícitamente a establecer una política industrial, esperando que la sola competencia externa contribuyera a consolidar un aparato productivo local competitivo. Según funcionarios de la época, *"la mejor política industrial es la que no existe"*.

La apertura comercial transformó la economía en una altamente exportadora, liderada por empresas extranjeras del sector automotriz y la industria electrónica y por un grupo pequeño pero importante de multinacionales mexicanas. Al cabo de los años, México dejó de ser un país dependiente de las exportaciones de petróleo.

En el año 2000, la industria electrónica exportadora fue afectada seriamente por la entrada de China a la OMC pero pronto demostró su resiliencia. Reconvirtió sus operaciones hacia la manufactura flexible de corridas cortas y una gran diversidad de equipos para complementar las exportaciones de China a los EE. UU.

En la primera década del Siglo XXI, continúa el dinamismo exportador en los sectores automotriz y de electrónica y se extiende a frutas y hortalizas. Se establecen programas para digitalizar al país y promover el desarrollo de software y otros servicios de TIC, tanto para el mercado interno como para exportación.<sup>7</sup> Estos programas incluyen estímulos fiscales y recursos a fondo perdido (subsidios) para proyectos prioritarios en empresas y dependencias públicas.

Como resultado, empresas mexicanas y extranjeras establecen numerosos centros de desarrollo de software para atender el mercado internacional y, sobre todo, el norteamericano. Se aceleran las exportaciones y se logra competir con los centros de desarrollo de software de la India, aunque en escalas significativamente menores por las limitaciones en la oferta de recursos humanos especializados en México.

Estos programas, con distintos nombres, continuaron en la segunda década de este siglo. Lo más importante, sin embargo, fueron las reformas estructurales, de las cuáles la de telecomunicaciones es la más relevante para este documento. Gracias

---

<sup>5</sup> GATT: General Agreement on Tariffs and Trade. OMC: Organización Mundial de Comercio.

<sup>6</sup> En resumen, los principios del *"neoliberalismo"*: disciplina fiscal, reducción del gasto público, reforma fiscal, liberación de tasas de interés, paridad cambiaria, comercio e inversión extranjera, así como privatización, desregulación y protección de los derechos de propiedad.

<sup>7</sup> Programas como e-México para conectar a los ciudadanos, impulsar el gobierno electrónico, promover el desarrollo de software (PROSOFT), convertir la adquisición de tecnología en contratación de servicios TIC, establecer la firma y la factura electrónica (SAT), fomentar el desarrollo de PyMEs y otros.

a ésta, bajan las tarifas de servicios móviles y se establecen nuevos canales de TV y la TV digital, liberando la banda de 700 MHz para utilizarla por un modelo mayorista para llevar la banda ancha móvil al 92% de la población en los próximos cinco años.

## **Primeras conclusiones**

En resumen, la apertura comercial transformó a México en una economía intensiva en exportaciones con sectores como el automotriz, la electrónica, los servicios de TIC y las frutas y hortalizas, liderados por empresas avanzadas, tanto nacionales como extranjeras.

Sin embargo, a partir de los ochenta México entró en una era de “*estabilización con bajo crecimiento*” que persiste. ¿Por qué México no ha podido resolver la paradoja de la productividad y saltar la barrera de los ingresos medios?

Existen muchos reportes sobre las disparidades en la economía mexicana que resultan en una baja productividad nacional; regiones, sectores y empresas altamente productivas que conviven con regiones, sectores y empresas de muy pobre desempeño.

De acuerdo con nuestras investigaciones, el 49% del valor agregado proviene de millones de empresas que no exportan. Por otro lado, las empresas cuyas exportaciones conforman más de la mitad de sus ventas son responsables de sólo el 10% del valor agregado nacional. Muchos de los exportadores importan casi la totalidad de sus insumos y no se vinculan con la economía doméstica.

La industria de consumo en donde participan millones de empresas, la gran mayoría PyMEs, contribuye más de tres veces al valor agregado nacional que la industria automotriz pero su productividad es significativamente más baja.

A pesar de todos los esfuerzos descritos para promover el desarrollo industrial, la innovación y la adopción de TIC, el problema de baja productividad es endémico en grandes y pequeñas empresas; sólo el 10% de las empresas son de alta productividad, aunque más del 70% utilizan la tecnología.

¿Qué deberíamos hacer para fortalecer nuestro desarrollo mediante una transformación digital de nuestras organizaciones y el país? Nuestra opinión es que podemos aprender de países asiáticos como China, que se prepara para saltar la barrera de los ingresos medios en los próximos años. En la segunda parte de este boletín exploraremos el caso chino con el fin de extraer recomendaciones para movernos hacia una política industrial de nueva generación.

