

ESPACIOS Y LINEAMIENTOS PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE CRECIMIENTO Y PRODUCTIVIDAD EN MÉXICO

ALFONSO MERCADO GARCÍA*

INTRODUCCIÓN

Muchos países, algunos emergentes y otros desarrollados, han estado renovando su intervención gubernamental con el fin de alentar su aparato productivo. Con la preocupación de encontrar una nueva política que genere un crecimiento fuertemente afianzado en las propias raíces de la economía mexicana, en este estudio se identifican los espacios para dicha política y se proponen sus principales lineamientos, considerando las restricciones más relevantes y tomando en cuenta lo que los países exitosos han hecho al respecto.

MARCO CONCEPTUAL DEL ANÁLISIS

Un punto de partida de este documento es aclarar su concepto central, el de política de desarrollo interno, también llamada política de crecimiento y productividad, de industrialización, de reestructuración, o simplemente política industrial. Lo que se entiende por dicha política varía ampliamente: desde su concepción más estrecha y convencional de referirla solamente a la industria manufacturera y a una intervención gubernamental muy directa en el crecimiento de dicha industria, hasta otra concepción más amplia de enfocarla en el total de sectores productivos de una economía y asociarla a una intervención gubernamental diversa, tanto directa como indirecta, para el estímulo del crecimiento, la productividad y la capacidad exportadora. En este estudio se adopta el concepto amplio, es decir, la política de industrialización como cualquier decisión gubernamental que afecte siste-

* El Colegio de México.

máticamente al vector de bienes y servicios producidos en una economía (Melo, 2001; Rodrik, 2004; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009). Así, el concepto abarca no solamente las políticas que afectan el desarrollo de la industria infantil o en desarrollo, sino también las políticas comerciales, de ciencia y tecnología, de contratación pública, de inversión extranjera directa, políticas de derechos de propiedad intelectual y financiera con fines de desarrollo productivo.

Varios autores han documentado y analizado cómo en los países latinoamericanos, y más específicamente en México, los gobiernos pasaron de intervenir directa y ampliamente en su quehacer de política de desarrollo a intervenir en forma indirecta y estrecha (por ejemplo, Narula, 2002, y Mercado, 2010). Es decir, la intervención de fomento productivo pasó de ser muy fuerte y central (en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta del siglo pasado), con externalidades tecnológicas y productivas (Urquidi, 2005), a ser suave y marginal (de mediados de los ochenta hasta la fecha), prácticamente limitándose al libre mercado con medidas de apertura comercial y la generación de externalidades, sobre todo de tipo tecnológico (Melo, 2001; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009; Mercado, 2010).

Con las restricciones de la apertura comercial, que se tratarán más adelante, la intervención gubernamental reducida se centró en promover IED y en generar externalidades alentadoras de la inversión nacional y externalidades tecnológicas (bajo la forma de la asistencia técnica y el aprendizaje, o *learning by doing*). Otras externalidades que han proporcionado los gobiernos (aunque en forma ocasional) son las de información y coordinación, relativamente novedosas y combinadas con las externalidades tecnológicas. Son menos generalizadas, pero con gran poder estratégico.

Las externalidades de información facilitan el autodescubrimiento de nuevos nichos de negocio, apoyan inversiones en actividades o nuevas industrias, no tradicionales y pueden detonar una *entrada imitativa* por medio de la rotación de directivos y trabajadores.¹

En cuanto a las externalidades de coordinación, para llegar a ser rentables se aplican a proyectos con inversiones simultáneas a gran escala. El beneficio externo radica en realizar las inversiones coordinada y simultáneamente en tramos de atrás y adelante de la cadena productiva, para lo

¹ Rodrik (2004) hace notar que el autodescubrimiento consiste en que los mismos inversionistas descubran qué actividades nuevas pueden producirse a un costo lo suficientemente bajo para ser rentables. Los empresarios locales tienen que experimentar con nuevas líneas de productos y tratar con tecnologías de productores establecidos en el exterior para adaptarlas a las condiciones locales. Éste es un proceso al que Hausmann y Rodrik (2003) llaman *autodescubrimiento*, y que parece integrarse a los hechos estilizados sobre el desarrollo descubierto por Imbs y Wacziarg (2003).

que se requiere la intervención del gobierno, sobre todo con una industria naciente y un sector privado que necesita ser organizado (Rodrik, 2004).

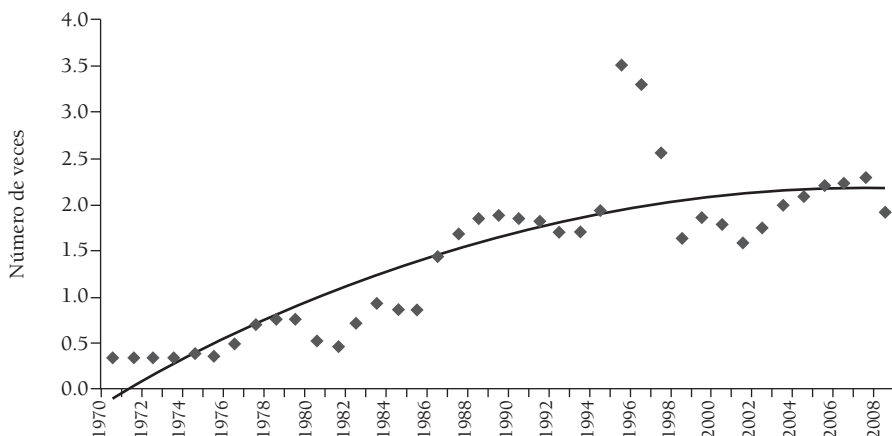
Más allá de las formas de intervención gubernamental (suave o fuerte), la bibliografía especializada brinda diversas tipologías de políticas de desarrollo, o de crecimiento y productividad, en el concepto ya definido. Una propuesta pragmática es la de Melo (2001) y por tal razón se adopta aquí. Ésta se compone de tres tipos (los cuales no son excluyentes): *a*) políticas de promoción de exportaciones, *b*) de promoción al crecimiento de la producción y la inversión y *c*) de fomento a la mayor productividad y competitividad. El primer tipo comprende incentivos financieros que facilitan y abaratan el crédito, así como estímulos fiscales y servicios no financieros para los exportadores. El segundo tipo de políticas incluye instrumentos fiscales y financieros para todo productor (ya sea que exporte o venda en el mercado interno). Los principales instrumentos de esta clase de política son: *i*) financiamiento del capital de trabajo, *ii*) préstamos para activos fijos y/o proyectos de inversión, *iii*) inversión en la bolsa, *iv*) préstamos a sectores específicos, *v*) programas de crédito para regiones específicas, *vi*) incentivos fiscales horizontales, *vii*) incentivos fiscales para sectores específicos y *viii*) incentivos fiscales para regiones específicas. Finalmente, el tercer tipo de políticas incluye los siguientes incentivos para producir e invertir mejor (mayor eficiencia): *i*) instrumentos de fomento a la integración y consolidación de las cadenas productivas, *ii*) incentivos a la modernización tecnológica, *iii*) mecanismos de promoción y protección de la competencia en el mercado y *iv*) políticas explícitas para promover la inversión del sector privado (particularmente, de la empresa) en capital humano (Melo, 2001). Los acuerdos comerciales internacionales no afectan estos instrumentos, mientras ellos no caigan en el extremo de la protección, la aplicación de subsidios y otras medidas contrarias a las cláusulas y normas de tales acuerdos.

NECESIDADES DE UNA NUEVA POLÍTICA DE DESARROLLO EN MÉXICO

Otro punto de partida del documento es ponderar la necesidad de una nueva política en México. Hay bastante investigación que muestra grandes rezagos de la industria mexicana, tanto en las fuentes de la competitividad (actividades de investigación y desarrollo, formación de recursos humanos, inversión) como en el desempeño de la productividad, desaprovechando oportunidades de detonar círculos virtuosos de desarrollo (Mercado *et al.*, 2008; Miyamoto, 2003 y 2008).

La gráfica 1 presenta un resumen de tales rezagos, midiendo la evolución anual, de 1970 a 2008, de la relación entre el PIB per cápita de países exito-

GRÁFICA I
TENDENCIA DE LA RELACIÓN ENTRE EL PIB PER CÁPITA DE COREA DEL SUR
Y EL DE MÉXICO, 1970-2008



FUENTE: ONU (2010), “National Accounts Estimates of Main Aggregates”, United Nations Statistics Division, <<http://data.un.org/>>.

sos y la del PIB per cápita mexicano, con cifras de Naciones Unidas. México observa un creciente rezago respecto de la República de Corea, aunque es preciso aclarar que el rezago tiende a crecer a menor ritmo. Aun así, la brecha del rezago se ha ampliado enormemente. El PIB per cápita coreano pasó de representar menos de la mitad (40%) del PIB mexicano a 3.5 en el pico máximo de 1995, y bajó a ser menos del doble en los últimos años, pero sin volver a estar cerca de igualarse. Así, el PIB per cápita mexicano se ha quedado rezagado del de República de Corea por más de una década.

Asociados a tales rezagos se encuentran debilidades estructurales como el bajo crecimiento de la industria manufacturera, una estructura industrial polarizada con bastantes establecimientos de tamaño micro (De María y Campos *et al.*, 2010), una productividad laboral decreciente, una industria maquiladora de exportación atrapada en un toyotismo precario (De la Garza, 2006), bajo gasto (y decreciente) en actividades de investigación y desarrollo, falta de una banca de desarrollo que cumpla con su papel, insuficiencias de recursos fiscales, rezagos de infraestructura y una moneda sobrevalorada. Adicionalmente, la política económica se muestra alejada de objetivos de una política de restructuración moderna. La política monetaria tiene los dos objetivos en contradicción, que son el control de inflación y el fortalecimiento de la actividad económica y el empleo, y generalmente se privilegia el primero. La política fiscal, obsoleta, necesita reformas que permitan la simi-

litud con otros países y modificar el papel financiero de Pemex. La política financiera muestra ineficacias con gran necesidad de reformas para recuperar la banca de desarrollo y promover las empresas nacionales. La política de competencia no ha logrado combatir el abuso del poder de mercado de los grandes monopolios y oligopolios. Finalmente, la política de comercio exterior está muy limitada por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), *el cual es necesario revisar y renegociar*.

No obstante la cantidad y la gravedad de las limitaciones de política, es justo reconocer los avances. No es exacto afirmar con categoría absoluta que el gobierno mexicano nada haya hecho en materia de política de crecimiento y productividad, atendiendo las claras y grandes necesidades. Por un lado, se han hecho importantes reformas de apertura al exterior: la reforma sustancial en 1993 de la proteccionista Ley de Regulación de la Inversión Extranjera, la cual estaba vigente desde 1973 (con posteriores modificaciones en 1995, 1996, 1998, 1999 y 2001); la incorporación de México al entonces Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1985; la firma en 1994 del TLCAN (y a la postre muchos otros tratados comerciales) y la creación de ProMéxico en 2007. Estos ejemplos de vinculación con la economía internacional con objetivos de crecimiento y productividad parecen indicar una estrategia oficial mexicana de apostarle mucho a la apertura económica.

También hay que reconocer avances, así sean faltos de profundidad y efectividad, hacia una nueva y moderna política de desarrollo desde adentro, como por ejemplo varios decretos sectoriales (véase el Decreto de la industria automotriz 2003), con mecanismos de coinversión y externalidades. El problema es que los avances y logros de política son más que modestos frente a las grandes y crecientes necesidades de una nueva política de crecimiento y productividad (Dussel Peters [coord.] *et al.*, 2007).

Hay muchos países que están haciendo nuevas políticas de desarrollo productivo, no solamente en el nivel federal, sino también en el estatal y el municipal. Eso sugiere que el campo para renovar la política pública en México es muy amplio.

RESTRICCIONES

En buena medida, además de la falta de voluntad política, varias restricciones importantes han inhibido el progreso hacia una política de desarrollo moderna y eficaz en México y en otros países en desarrollo. En el caso mexicano, las que consideramos las restricciones más importantes provienen de las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), antes GATT,

del TLCAN y del propio gobierno mexicano, responsable de la política de desarrollo.

Los márgenes de maniobra para una política económica de crecimiento y competitividad se han reducido en los últimos 25 años debido a la disciplina establecida por los códigos del comercio internacional, aunada a otras restricciones. Las normas que rigen el comercio se establecieron en el foro del anterior GATT y la OMC, con la intención de combatir prácticas proteccionistas y todo trato favorable a la producción local destinada a la exportación o que compita con la importación de un país socio. Aunque no todas las normas de comercio internacional son dañinas,² muchas restringen la política interna de crecimiento de los países en desarrollo. Destacan las siguientes siete restricciones de este tipo.

- a) No se permiten prácticas proteccionistas.
- b) No es válido el uso de subsidios ni el trato favorable a la producción local destinada a la exportación o que compite con la importación de un país socio.
- c) Las acciones de salvaguardias deben ser solamente temporales.
- d) Los acuerdos *antidumping* deben respetarse.
- e) El acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias (impide subsidiar la exportación).
- f) Se prohíbe condicionar la inversión a un desempeño que tenga un efecto comercial (requisitos de contenido local y de comercio equilibrado).
- g) Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). En este ámbito, la política de crecimiento y competitividad no puede contraponerse a las áreas de la propiedad intelectual.

El TLCAN determina al menos cinco restricciones adicionales:

- a) Impide la eliminación de aranceles con fines de fomento industrial (u otros).
- b) Prohíbe medidas como el *drawback* (reembolso de aranceles) y todo reembolso y aplazamiento de medidas aduanales.
- c) Impide la exención de impuestos aduanales.
- d) Prohíbe políticas de requerimientos de desempeño a la inversión.
- e) Impide restricciones a las exportaciones y las importaciones.

² Por ejemplo, el principio de transparencia y la inclusión de programas de promoción industrial (como en los acuerdos regionales de Marruecos y Túnez con la Unión Europea, y el caso de la industria automotriz de Argentina y Uruguay fomentada por el Mercosur) son consistentes con las políticas de industrialización (Rodrik, 2004).

Adicionalmente hay otras restricciones, las cuales se atribuyen al gobierno mexicano:

- a) Políticas macroeconómicas adversas al crecimiento (orientadas a la estabilidad) y desvinculadas de una política de crecimiento y productividad (incongruencia macro-micro).
- b) Sobrevaluación del peso.
- c) Falta de efectividad de la banca de desarrollo.
- d) Programa de maquiladoras sin vinculación con una política de crecimiento y productividad durante décadas.
- e) Actitud tímida y de achicamiento en la intervención gubernamental.

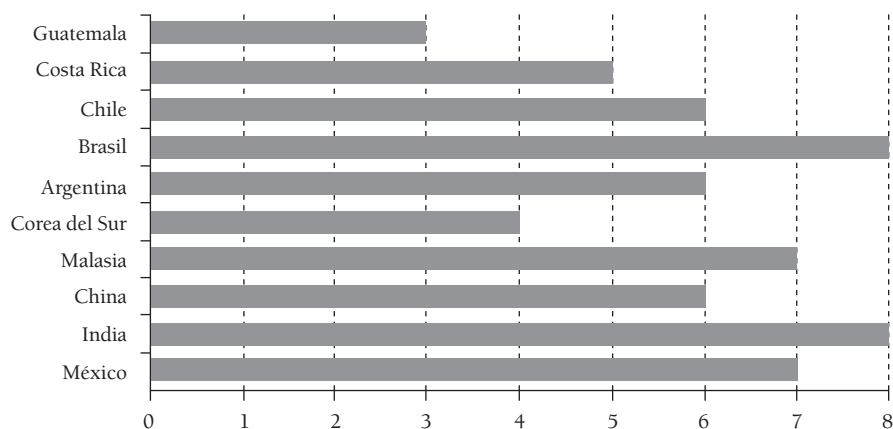
Primero debe subrayarse que no obstante su importancia, todas estas restricciones no son absolutas ni totales como para sepultar una política de crecimiento y productividad, según la experiencia de los países exitosos, donde una batería de instrumentos se ha utilizado para fomentar la inversión y el crecimiento de la producción, especialmente en nuevas actividades. En segundo lugar, nótese que las restricciones relacionadas con las normas comerciales y la inversión extranjera han sido para todos los países en los últimos 25 años y siguen siéndolo hoy en día, con espacios para la política de crecimiento y productividad, la cual se ha venido renovando, incluso en México mismo y en otros países de América Latina.

ESPACIOS PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE CRECIMIENTO Y PRODUCTIVIDAD EN MÉXICO

Generalmente, con la misma normatividad comercial, los gobiernos de varios países han aprovechado exitosamente los espacios disponibles para una política interna de crecimiento y productividad. Por ejemplo, destaca la experiencia hoy y antes del gobierno estadounidense, el mayor promotor en el mundo del crecimiento desde adentro. Según *The Wall Street Journal*, tan sólo su departamento de energía se había propuesto gastar 40 mil millones de dólares en préstamos y subvenciones para alentar a las empresas privadas a desarrollar tecnologías verdes, como, por ejemplo, coches eléctricos, nuevas baterías, turbinas eólicas y paneles solares. En los tres primeros trimestres de 2009, las empresas privadas de capital de riesgo invirtieron menos de tres mil millones de dólares en total en ese sector, mientras que el departamento de energía invirtió 13 mil millones de dólares (Rodrik, 2010.) Muchos otros países, varios desarrollados y otros subdesarrollados, han sido muy activos utilizando los espacios para una política de crecimiento y productividad (Rodrik, 2010; Mercado, 2010).

El gobierno mexicano también ha aprovechado dichos espacios, pero no lo ha hecho tan profunda y ampliamente como muchos otros gobiernos. En efecto, por un lado, la gráfica 2 ilustra que en 1995-2006 casi todos los incentivos a la producción y la inversión³ se han venido aplicando regularmente en México como en otros países, con la excepción de los incentivos fiscales horizontales. Pero, el problema, como lo muestra el cuadro 1, se localiza en otros espacios a los cuales no ha apuntado la batería de instrumentos. El cuadro 1 indica que, con la excepción de la promoción de la IED con derramas locales y el fomento de la capacidad de absorción, casi no se han aprovechado múltiples espacios de política interna de desarrollo. El desperdicio de espacios de oportunidad ha sido más grave en lo referente a los siguientes tres aspectos: *a*) políticas de educación, ciencia y tecnología fuertes y vinculadas a la economía, *b*) políticas monetarias y otras macroeconómicas con fines de desarrollo y *c*) política de derechos de propiedad intelectual con fines de desarrollo productivo. Ello se debe no tanto a las restricciones impuestas por los compromisos de la apertura externa, sino más bien por restricciones autoimpuestas. Una acción estratégica, entonces, es romper con las restricciones autoimpuestas.

GRÁFICA 2
TOTAL DE INCENTIVOS A LA PRODUCCIÓN Y LA INVERSIÓN EN PAÍSES SELECTOS,
1995-2006



FUENTE: Mercado (2010), cuadros 6 y 7.

³ Los instrumentos considerados son: 1) financiamiento del capital de trabajo, 2) préstamos para activos fijos y/o proyectos de inversión, 3) inversión en la bolsa, 4) préstamos a sectores específicos, 5) programas de crédito para regiones específicas, 6) incentivos fiscales horizontales, 7) incentivos fiscales para sectores específicos, 8) incentivos fiscales para regiones específicas.

CUADRO 1
 MÉXICO: GRADO DE APROVECHAMIENTO DE LOS ESPACIOS PERMITIDOS
 POR LOS TLC Y LA OMC, 1995-2010

<i>Tipo de actividad con espacio</i>	<i>Nulo o casi nulo</i>	<i>Bajo</i>	<i>Mediano o alto</i>
Promoción de actividades nuevas		X	
Uso de incentivos fiscales (incluidos subsidios) en actividades no comerciables		X	
Incentivos financieros para el desarrollo		X	
Externalidades tecnológicas, de información y coordinación		X	
Promoción de la IED con derramas locales y fomento de la capacidad de absorción			X
Incentivos a actividades de investigación y desarrollo		X	
Políticas de educación, ciencia y tecnología fuertes y vinculadas a la economía	X		
Políticas monetarias y otras macroeconómicas con fines de desarrollo, pero sin proteccionismo	X		
Política de derechos de propiedad intelectual con fines de desarrollo productivo	X		
Uso de la contratación pública con objetivos de desarrollo interno de proveedores		X	

FUENTE: elaboración propia, con base en Mercado (2010) y Rodrik (2010).

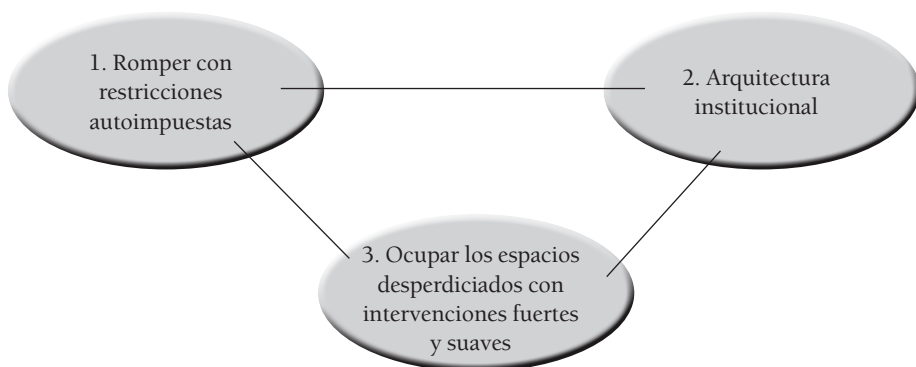
El problema no es la cantidad de instrumentos utilizados para el desarrollo, sino la forma de usarlos. Como se mostrará más adelante, la forma de usarlos ha sido con actitud autorrestrictiva, sin la base institucional requerida y sin una estrategia de respuesta ante los países exitosos.

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE CRECIMIENTO Y PRODUCTIVIDAD

Considerando las necesidades, las restricciones y los espacios de política de crecimiento y productividad disponibles, es factible escalar ordenadamente hacia una nueva política que ocupe mejor los espacios. Si el problema de fondo es que la poca política de crecimiento y productividad se ha realizado con actitud autorrestrictiva, ha carecido de la base institucional requerida

y no ha contado con una estrategia de respuesta ante los países exitosos, los lineamientos básicos deben apuntar a estos tres problemas (véase el esquema 1).

ESQUEMA 1
TRES LINEAMIENTOS PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE CRECIMIENTO
Y PRODUCTIVIDAD EN MÉXICO



Un primer lineamiento, entonces, es de actitud: romper con las restricciones autoimpuestas y adoptar un comportamiento de diseño de política que sea audaz, agresivo, con imaginación y con iniciativa histórica. Una consecuencia de este cambio es dejar de apostarle tanto a la apertura externa y hacer más por lo interno. Otra consecuencia es hacer factibles los cambios institucionales y estratégicos requeridos por los otros dos lineamientos propuestos.

Un segundo lineamiento es construir la base institucional de la política: crear y robustecer una “arquitectura” institucional. Antes de analizar una lista de instrumentos de política, es mejor enfocarse primero en una estrategia institucional que supere varios obstáculos claves de la política de crecimiento y productividad, en especial la información del sector público sobre la localización y la naturaleza de los principales problemas del desarrollo productivo. Dicha información generalmente está incompleta, y el sector privado parece tenerla más actualizada. De aquí la tendencia de varios gobiernos a buscar esa información clave en el mismo sector empresarial. Otro obstáculo es el riesgo de corrupción, ante el cual hay que administrar equilibradamente la autonomía del gobierno en su relación con el sector privado, de forma que en esta relación las autoridades gubernamentales tengan acceso a información clave, y que al mismo tiempo haya suficiente autonomía contra la corrupción que favorezca a los intereses privados. Entonces, el desafío institucional crítico es encontrar una posi-

ción intermedia entre la autonomía completa y el involucramiento total. Por otra parte, se busca que el proceso sea democrático, responsable y con legitimidad pública. De estas consideraciones se desprende una *ingeniería institucional* (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009) o una *arquitectura institucional* (Rodrik, 2004), la cual puede componerse de tres elementos: *a)* liderazgo político de alto rango, *b)* consejos de coordinación y deliberación y *c)* mecanismos contables y de transparencia.

El tercer lineamiento se refiere al centro de la estrategia de respuesta a los países exitosos: ocupar los espacios desperdiciados, con intervenciones “suaves” y “fuertes”, ampliando las primeras e incorporando una batería de las segundas. En las intervenciones “suaves” es necesaria la generación de externalidades tecnológicas, de información y de coordinación. En el caso de las intervenciones “fuertes”, es preciso aplicar subsidios y otros instrumentos fiscales y financieros a las actividades no comerciables (muchas de ellas en el sector servicios) y las actividades ligadas a bienes y servicios comerciables nuevos. Es urgente aprovechar los espacios desperdiciados, como los siguientes: *a)* promoción de la IED con derramas locales y fomento de la capacidad de absorción, *b)* incentivos a actividades de investigación y desarrollo, *c)* políticas de educación, ciencia y tecnología fuertes y vinculadas a la economía, *d)* políticas monetarias y otras macroeconómicas con fines de desarrollo (aunque sin proteccionismo), *e)* política de derechos de propiedad intelectual con fines de desarrollo productivo y *f)* el uso de la contratación pública con objetivos de desarrollo interno de proveedores, enfocar el esfuerzo más a nuevas actividades que a una selección de sectores. Adicionalmente, el gobierno debe fomentar la inversión rentable mediante una colaboración estratégica gobierno-empresas enfocada en *actividades* (un nicho de negocio novedoso, una nueva tecnología, una clase particular de capacitación, un nuevo bien o servicio), más que en sectores. Son las *actividades nuevas* en la economía las que más necesitan la ayuda, no las *establecidas*. Esto no significa ignorar nuevos sectores que requieren estos sistemas de intervención, como en el amplio y dinámico sector de servicios, así como en el caso de productos nuevos para una economía. Pero el énfasis debe ponerse en nuevas *actividades* ligadas a bienes y servicios.

RECAPITULACIÓN Y COMENTARIOS FINALES

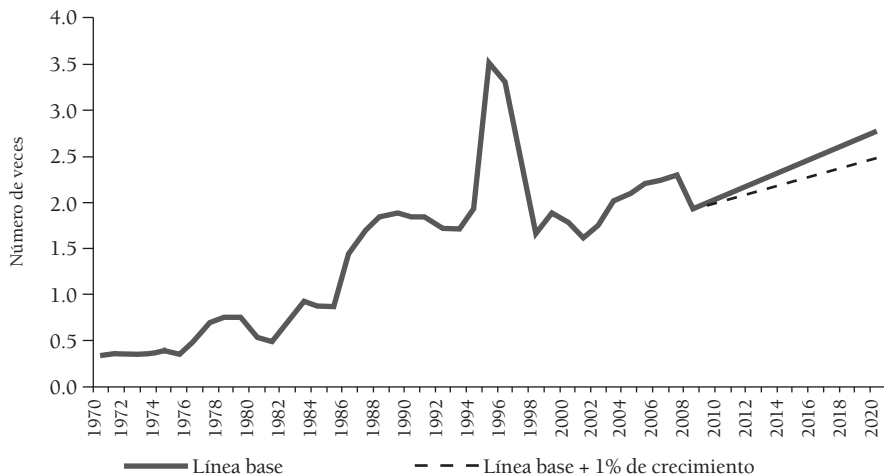
En este documento se revisa sucintamente la política mexicana de crecimiento y productividad, entendiéndola en su concepto amplio, es decir, como cualquier decisión gubernamental que afecte sistemáticamente al vector de bienes y servicios producidos en una economía. Considerando

este concepto y las tipologías más relevantes, se reconocen varios progresos en política económica para el desarrollo, pero se muestra que ante las grandes necesidades de intervención gubernamental frente al rezago de la economía mexicana, respecto de los países exitosos y al virtual estancamiento local, dicha intervención se ha contraído, ha sido más bien “suave” y ha contado con restricciones autoimpuestas. En estas circunstancias, no se han aprovechado los espacios disponibles para una política de crecimiento y productividad, a diferencia de la experiencia de los países exitosos como la República de Corea. El problema ha sido la forma de utilizar los instrumentos para el desarrollo: con actitud autorre restrictiva, sin la base institucional requerida y sin una estrategia de respuesta ante los países exitosos.

Se hace, entonces, una propuesta de tres lineamientos básicos que deben apuntar a estos tres problemas: *a)* cambiar de actitud: romper con las restricciones autoimpuestas y adoptar un comportamiento de diseño de política que sea audaz, agresivo, con imaginación y con iniciativa histórica; *b)* construir la base institucional de la política: crear y robustecer una “arquitectura” institucional. Se necesita administrar equilibradamente la autonomía del gobierno en su relación con el sector privado, de forma que en esta relación las autoridades gubernamentales tengan acceso a información clave, pero al mismo tiempo haya suficiente autonomía contra la corrupción que favorezca a los intereses privados, también es preciso que el proceso sea democrático, responsable y con legitimidad pública; *c)* diseñar una estrategia de respuesta a los retos de abatimiento del subdesarrollo y cerrar la brecha con los países exitosos. El centro de esta estrategia es el de ocupar los espacios desperdiciados, con intervenciones “suaves” y “fuertes”, ampliando las primeras e incorporando una batería de las segundas.

La importancia y urgencia de una nueva política de impulso interno exitosa en México puede entenderse considerando los rezagos de desarrollo. Por ejemplo, en comparación con el PIB per cápita de la República de Corea, se mostró con la gráfica 1 el resago importante de México. Considerérense dos escenarios a futuro: *a)* uno en el que no hay cambio de política en México y las tendencias promedio de la relación entre el PIB per cápita coreano y el mexicano se mantienen (en su promedio en 2002-2008), y *b)* otro escenario en el que, como consecuencia de una nueva política de desarrollo interno mexicano, se lograra impulsar un mayor crecimiento del PIB (de un punto porcentual al promedio de 2002-2008). Los dos escenarios se aprecian en la gráfica 3, con dos líneas de extrapolación. Resulta que, aunque se reduce el rezago (o brecha) respecto de la República de Corea, si ocurriese el segundo escenario en vez del primero, aún así el rezago seguiría tendiendo a crecer (aunque a menor ritmo). En otras palabras, no bastaría con un crecimiento en el PIB per cápita ligeramente mayor que el ritmo de crecimen-

GRÁFICA 3
 RELACIÓN ENTRE EL PIB PER CÁPITA DE COREA DEL SUR Y EL DE MÉXICO,
 1970-2008, Y TENDENCIAS EN 2009-2020



FUENTE: ONU (2010), “National Accounts Estimates of Main Aggregates”, United Nations Statistics Division, <<http://data.un.org/>>.

to de los años recientes para evitar que el rezago siga creciendo, y tampoco garantizaría una mera estabilización del rezago. Es decir, se detecta que es urgente una mejor política industrial. Un crecimiento adicional al promedio alcanzado debería ser un objetivo central al cual debe adherirse la política de crecimiento y productividad.

El beneficio de una nueva política de desarrollo interno no es solamente ser competitivos para frenar la creciente brecha con los países exitosos y luego poder revertirla, sino también (y más importante) mejorar las tendencias de desarrollo con mayor bienestar para los productores y los consumidores mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (varios años), *Revista de la CEPAL*, Santiago, CEPAL.

Cimoli, M.; G. Dosi y J.E. Stiglitz (2009), “The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future of Policies for Industrial Development”, en M. Cimoli, G. Dosi y J.E. Stiglitz (eds.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-16.

- De la Garza, Enrique (coord.) (2006), *Modelos de producción en la maquila de exportación: la crisis del toyotismo precario*, México, Plaza y Valdés.
- De Maria y Campos, Mauricio; Lilia Domínguez-Villalobos y Flor Brown-Grossman (2010), "Mexican Industry at a Crossroads: Some Policy Considerations", en *Latin American Policy*, vol. 1, núm. 2, pp. 284-306.
- Dussel Peters, Enrique (coord.), Luis Miguel Galindo, Eduardo Loria y Michael Mortimore (2007), *La inversión extranjera directa en México: desempeño y potencial. Una perspectiva, macro, meso, micro y territorial*, México, Siglo XXI/UNAM-Facultad de Economía/Secretaría de Economía.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2003), "Economic Development as Self-Discovery", en *Journal of Development Economics*, vol. 72, núm. 2, pp. 603-633.
- Imbs, J. y R. Wacziarg (2003), "Stages of Diversification", en *American Economic Review*, vol. 93, núm. 1, pp. 63-86.
- Melo, A. (2001), *Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century*, Washington D.C., BID-Departamento de Investigación, RES Working Papers, núm. 459,
- Mercado, Alfonso (2010), *Los compromisos adquiridos en acuerdos de libre comercio bilaterales y multilaterales y los espacios para una política industrial en México y Centroamérica*, México, CEPAL-Sede Subregional en México, disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/42091/2010-92-L999-Acuerdos_de_Libre_Comercio-AMercado.pdf>.
- Mercado, Alfonso; Koji Miyamoto y David O'Connor (eds.) (2008), *Inversión extranjera directa, tecnología y recursos humanos en los países en desarrollo*, México/París, El Colegio de México/Centro de Desarrollo-OCDE, versión electrónica en <www.sourceoecd.org>.
- Miyamoto, Koji (2003), *Human Capital Formation and Foreign Direct Investment in Developing Countries*, París, OECD Development Centre, Technical Paper, núm. 211.
- Miyamoto, Koji (2008), "Formación de capital humano e inversión extranjera directa en los países en desarrollo", en A. Mercado, K. Miyamoto y D.O'Connor (eds.), *Inversión extranjera directa, tecnología y recursos humanos en los países en desarrollo*, México/París, El Colegio de México/Centro de Desarrollo-OECD, capítulo III, versión electrónica en <www.sourceoecd.org>.
- Narula, R. (2002), "Switching from Import Substitution to the 'New Economic Model' in Latin America: A Case of Not Learning from Asia", en *MERIT-Informatics Research Memorandum*, series 2002-032, Maastricht, Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology.
- Presidencia de la República, Estados Unidos Mexicanos (2003), "Decreto para el apoyo de la competitividad de la industria automotriz terminal y

- el impulso al desarrollo del mercado interno de automóviles”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Economía, 31 de diciembre.
- Rodrik, D. (2003), “Descubriendo el potencial de producción de El Salvador”, en *Boletín*, núm. 215, Antiguo Cuscatlán, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social-Departamento de Estudios Económicos y Sociales.
- Rodrik, D. (2004), “Industrial Policy for the Twenty-First Century”, documento preparado para la ONUDI, Cambridge, Harvard University.
- Rodrik, D. (2010), “El regreso de la política industrial”, en Project Syndicate, <<http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik42/Spanish>>.
- Urquidí, V.L. (2005), *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.

