

ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL PARA DINAMIZAR LA PRODUCTIVIDAD EN UN CONTEXTO DE DESIGUALDAD SECTORIAL Y REGIONAL

ADRIÁN DE LEÓN ARIAS*

PRESENTACIÓN

Una política industrial que propicie un crecimiento continuo del producto, sustentado en una mayor productividad, sólo puede ser sostenible mientras ésta se fundamente en una dinámica de acumulación de capital, tecnología y en términos de remuneraciones, condiciones laborales y ambientales dignas. El aspecto central del crecimiento económico (en una economía o en la industria, en particular) tiene muchos aspectos, pero el central es el del crecimiento sostenido del valor real del producto por trabajador que sea sostenible sin lesionar las condiciones básicas presentes y futuras en que se sustenta.

En este capítulo se presentan algunas propuestas de política a través de las cuales se podría desarrollar la dimensión de la productividad en la política industrial de manera sustentable a mediano plazo. En particular, en la siguiente sección se presentan los hechos estilizados de la dinámica de la productividad y su sustentabilidad en las manufacturas mexicanas en los últimos años. En la sección 3 se describen los antecedentes de la política industrial en lo que se refiere a la promoción de la productividad industrial; y la sección 4 concluye con una propuesta para incluir, de manera sustentable, la dimensión productiva en la política industrial a fin de promover un patrón de crecimiento endógeno sostenible en la economía mexicana.

La relevancia del tema presentado en este capítulo se hace evidente cuando en el ámbito internacional a nivel analítico y en la práctica, se ha observado una reconsideración de la política industrial y se observan casos exitosos que han sido fortalecidos a través de la acción gubernamental y

* CUCEA-Universidad de Guadalajara. El autor agradece la colaboración de la Mtra. Selene Vielmas y a Regina Esquivias en la integración de la información requerida para este capítulo.

social coordinados a través de esa política. Ante los limitados resultados de la política de liberalización comercial y de competitividad como sustituto de la política industrial, sobre todo en la cantidad y calidad del empleo generado, así como en la distribución asimétrica de los rendimientos de esa productividad, ha ganado interés la redefinición de una política industrial con objetivos de mantener e incrementar la productividad, así como ampliar el llamado tejido industrial de una manera sustentable. Esta redefinición es aún más urgente en casos como el de México que enfrenta ya más de dos décadas pérdidas en términos de desarrollo industrial convergente; y también por los retos que presentan la dinámica industrial de los otros países emergentes tanto en América Latina como en Asia, e incluso en algunos de los países llamados desarrollados.

LOS HECHOS ESTILIZADOS DE LA DINÁMICA DE LA PRODUCTIVIDAD EN MÉXICO

Los hechos estilizados del crecimiento de la productividad en las manufacturas de 1950 a la fecha, pudieran describirse a partir de los siguientes enunciados e ilustrarse con los datos presentados en el cuadro 1.

CUADRO 1
CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO EN LAS MANUFACTURAS
1950-1981, 1981-1990 y 1990-2010
(TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL)

	1950-1981	1981-1990	1990-2012
Productividad en manufacturas	2.4	- 1.8	1.4

FUENTE: elaboración propia basados en Timmer y de Vries (2007), disponible en <<http://www.gdpc.net/dseries/10-sector.html>>.

Un periodo de crecimiento del producto por trabajador¹ de alrededor del 2.4% promedio anual en los años de 1950 a 1981, se observó durante la denominada industrialización basada en la sustitución de importaciones. Es de observar que estas tasas no han podido ser alcanzadas en las manufacturas mexicanas de una manera continua después de dicho periodo.

¹ El producto por trabajador en general se obtiene de dividir el valor agregado, el producto menos los insumos, entre el número de trabajadores. En general, se supone que todos los trabajadores(as) laboran el mismo número de horas por año.

En el periodo de 1981 a 1990 se observa una tasa negativa de crecimiento de la productividad en las manufacturas de menos 1.8% promedio anual, en un contexto de cambio estructural hacia una mayor apertura comercial, pero que en un primer momento afectó la producción de bienes no comerciables hacia el exterior. Mientras que la producción de bienes comerciables se basó en actividades de ensamblaje y bajo el régimen fiscal de maquiladoras de diferente contenido tecnológico, pero donde predominó aquella de baja dinámica tecnológica y por tanto de baja productividad, de hecho, se puede decir que el incremento en productividad se basó en un uso más intensivo en trabajo y capital, ya que no hubo incrementos significativos en la incorporación de estos insumos a la producción nacional durante este periodo.

Una vez que la reestructuración de la economía avanzó, en la consolidación de actividades ligadas a la exportación, conformándose una alta integración intraindustrial bajo el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se observa una recuperación de la productividad laboral en las manufacturas. En el periodo 1990-2010 se registra una tasa de crecimiento promedio anual de 1.4%, mayormente liderada por los sectores ligados a la exportación automotriz, la electrónica y más recientemente la aeronáutica.

Con base en datos de los censos industriales de 1970 a 2014 respecto al producto por hombre o mujer ocupado en términos de niveles —que puede ser más homogénea que los datos presentados anteriormente—, las estimaciones para la productividad laboral en la actividad manufacturera, que se muestra en el cuadro 2, permiten observar que su nivel es prácticamente el mismo. Si calculamos su tasa de crecimiento a lo largo del periodo, ésta es de menos 0.4% promedio anual. Excluyendo el año 1988, que puede considerarse atípico, el nivel fluctúa entre 48.39 y 62.06 miles de pesos de 1993.

Hay algunas variaciones que se pueden identificar en lo que se puede considerar un estancamiento de la productividad laboral: así, de 1970 a 1980 se observa un crecimiento del 0.71% promedio anual; de 1980 a 1985 de menos 3.36% y de una relativa recuperación de 1985 a 1988 con una tasa de 7.68%; una tasa de crecimiento de menos 2.64% para el periodo de 1988 a 1993; de 1993 a 1998 resulta de menos 3.26% y una mínima recuperación de 1998 a 2004 con un 1.67%. De 2004 a 2008 el crecimiento se mantuvo contando con una tasa de 1.1%, no obstante, de 2008 a 2014 se observa una disminución en el crecimiento con una tasa de menos 2.27 por ciento.

A través de un indicador construido por el INEGI para un periodo más reciente, en el Índice Global de Productividad Laboral (IGPL) se identifica la productividad como un cociente derivado de un índice de producto físico entre un índice del número de horas trabajadas, y así se puede observar el

CUADRO 2
MÉXICO: 1970-2014
NIVELES DE PRODUCTO POR TRABAJADOR EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
Y SUS TASAS PORCENTUALES DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL
(EN MILES DE PESOS DE 1993)

<i>Años</i>	<i>Producto por trabajador</i>	<i>TMCA</i>
1970	57.83	
1980	62.06	0.71
1985	52.31	-3.36
1988	65.31	7.68
1993	57.12	-2.64
1998	48.39	-3.26
2004	52.57	1.67
2008	55.62	1.1
2014	48.46	-2.27

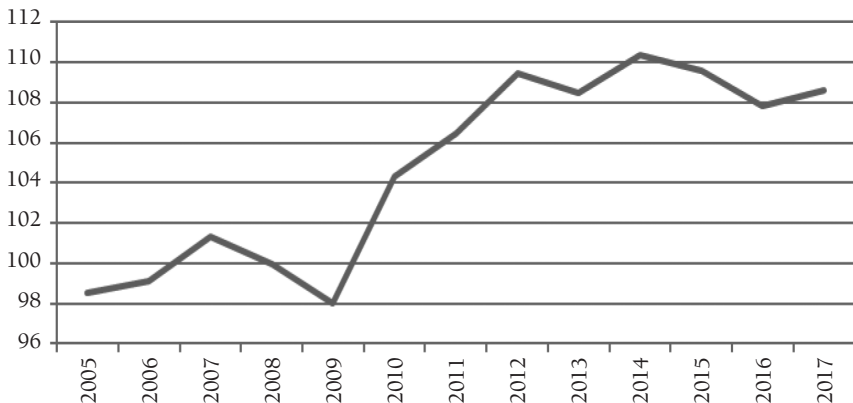
FUENTE: IX Censo Industrial, SIC, X Censo Industrial, XI Censo Industrial, SPP, XII Censo Industrial, XIII Censo Industrial, INEGI, y Censos Económicos, diversos años, INEGI.

comportamiento específico que con los indicadores anteriores. En particular, en la figura 1 se muestra la productividad laboral en la industria manufacturera, de una manera más detallada muestra el comportamiento de este índice de 2005 a 2015. En esa figura se observa un crecimiento más o menos sostenido a lo largo del periodo, con un par de años (2008 y 2009) que muestran una caída significativa, una recuperación del crecimiento entre 2009 y 2012, y un semiestancamiento a partir de entonces.

Una visión complementaria de la dinámica de la productividad se obtiene a la llamada contabilidad de crecimiento que, a través de un conjunto de supuestos y relaciones económicas, identifica las aportaciones del capital, trabajo y productividad factorial total (PFT) en el crecimiento del producto. Adaptaciones más completas de la contabilidad del crecimiento identifican las aportaciones de diferentes tipos de capital (relacionados o no con TICs) y de trabajo (calificado y no calificado), esta metodología es denominada KLMS.

Así en particular, con resultados presentados en De León (2013), la dinámica en el crecimiento de la productividad factorial total (PFT) para las

FIGURA I
ÍNDICE GLOBAL DE PRODUCTIVIDAD LABORAL EN LAS MANUFACTURERAS



*Los cálculos anuales se construyeron como un promedio anual del IGPL en las manufacturas, trimestral.

FUENTE: elaboración propia con base en INEGI (2017). Índices de productividad laboral, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/ptf/default.aspx>>.

manufacturas muestra muy claramente dos periodos divididos por una serie de años de retroceso o estancamiento: el periodo 1955-1982, de crecimiento significativo de la PFT; y el periodo que va de 1990 a por los menos 2004, en el que la productividad ha crecido a un ritmo mucho menor. Resultados recientes sobre el comportamiento de la PFT en la manufactura, usando metodología KLMS, muestran una tasa de crecimiento negativa de menos 0.35% promedio anual de 1991 a 2015 (véase INEGI, 2014).

Como se puede analizar a través de los datos de contabilidad de crecimiento bajo la metodología KLMS, para el periodo 1990-2010, que se presentan en el cuadro 3, el crecimiento del producto medido como valor agregado en las manufacturas, se debe mayormente a la contribución del capital y de la llamada composición de la mano de obra, que es la contribución hecha por los cambios en la composición del empleo de acuerdo con los niveles de educación. Por el lado del residual, o PFT, se observa una tasa de crecimiento negativa de menos 0.1%, además de una disminución de horas trabajadas de menos uno por ciento.

Con propósitos de comparación, para la economía en general, la mayor contribución al crecimiento se debe a un uso intensivo del trabajo, con una PFT decreciendo a una tasa de menos 1.1 por ciento.

En general se puede agregar que existe un consenso entre economistas, que viene desde por lo menos Pinto (1965) a Ros (2015, 2016), en el sentido de que la dinámica de la productividad en los últimos años se puede explicar, en parte, a que los “nuevos sectores dinámicos” —principalmente au-

CUADRO 3
CONTABILIDAD DEL CRECIMIENTO BASADO EN LA METODOLOGÍA KLMS
DE TODOS LOS SECTORES Y LAS MANUFACTURAS
(PORCENTAJE Y CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO)

México (1990-2009)	Valor agregado	Horas trabajadas	Composición de la mano de obra	Capital TIC	Capital No TIC	PFT
Totalidad de la economía	1.8	1.4	0.4	0.4	0.7	-1.1
Sector manufacturero	1.6	-1.0	0.4	0.2	1.0	-0.1

FUENTE: Hofman *et al.* (2017).

tomotriz y electrónico— les falta integración con las cadenas productivas y muestran un bajo potencial de crecimiento de la productividad. Y también a un efecto indirecto de un crecimiento dualista de la productividad: por una parte, el crecimiento del producto es generado a través de un número menor de trabajadores en los “sectores dinámicos”, donde ha tenido un crecimiento muy limitado e incluso en algunos periodos se ha perdido empleo. Y con el aumento consecuente del empleo en los “sectores tradicionales”, en los que dada la menor disponibilidad de capital, el nivel de productividad es menor que en los “sectores dinámicos”.

Un aspecto relevante a incluir dentro de los hechos estilizados de la productividad manufacturera en México, es el análisis de la convergencia/divergencia entre productividad a nivel sectorial y regional donde se observa una heterogeneidad de desempeño. Al respecto, en el cuadro 4 se presenta el valor agregado por trabajador(a) a nivel de 3 dígitos de la clasificación censal y tres indicadores de desigualdad, que en todos ellos se muestra una creciente desigualdad.

En cuanto al valor agregado por trabajador(a) por entidad federativa, que nos daría un indicador de su desigualdad regional, se presenta en el cuadro 5, el crecimiento se ha mantenido en prácticamente todos los estados del país, con excepción de Colima, Chihuahua, Michoacán y Querétaro que cuentan con una disminución en su tasa. Es interesante notar que, si bien el indicador de la varianza se incrementa, en los otros dos indicadores se observa una reducción, mayor aún en el campo de variación.

Estos resultados, como habré de desarrollar en las recomendaciones de política, muestran el potencial de una política de desarrollo industrial regional, tal como se analiza en De León y Llamosas (2016).

CUADRO 4
VALOR AGREGADO POR TRABAJADOR DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
(3 DÍGITOS) A NIVEL NACIONAL (2004, 2009 Y 2014)

<i>Clave</i>	<i>Actividad económica</i>	2004	2009	2014
31 - 33	Industrias manufactureras	0.078	0.318	0.342
311	Industria alimentaria	0.070	0.269	0.369
312	Industria de las bebidas y del tabaco	0.271	0.684	0.723
313	Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles	0.115	0.170	0.138
314	Fabricación de productos textiles excepto prendas de vestir	0.923	0.073	0.078
315	Fabricación de prendas de vestir	0.674	0.101	0.097
316	Curtido y acabado de cuero y piel y fabricación de productos de cuero piel y materiales sucedáneos	0.189	0.093	0.123
321	Industria de la madera	0.341	0.064	0.069
322	Industria del papel	0.416	0.360	0.358
323	Impresión e industrias conexas	0.138	0.125	0.123
324	Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	0.214	0.730	1.737
325	Industria química	0.179	1.110	0.890
326	Industria del plástico y del hule	0.211	0.245	0.183
327	Fabricación de productos a base de minerales no metálicos	0.320	0.339	0.217
331	Industrias metálicas básicas	0.088	1.373	1.272
332	Fabricación de productos metálicos	0.113	0.180	0.178
333	Fabricación de maquinaria y equipo	0.155	0.374	0.331
334	Fabricación de equipo de computación comunicación medición y de otros equipos componentes y accesorios electrónicos	0.248	0.193	0.161
335	Fabricación de accesorios aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica	0.199	0.294	0.275

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

<i>Clave</i>	<i>Actividad económica</i>	2004	2009	2014
336	Fabricación de equipo de transporte	0.202	0.412	0.485
337	Fabricación de muebles colchones y persianas	0.046	0.096	0.107
339	Otras industrias manufactureras	0.139	0.162	0.144
<i>Índices de desigualdad</i>				
Varianza		0.043	0.121	0.189
Coeficiente de variación		0.830	0.983	1.133
Campo de variación		3.506	3.692	4.346

FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI (años varios). Censos económicos.

CUADRO 5
VALOR AGREGADO POR TRABAJADOR
DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA POR ESTADOS
(2004, 2009 Y 2014)

<i>Entidad</i>	2004	2009	2014
Aguascalientes	0.155	0.300	0.297
Baja California	0.131	0.217	0.208
Baja California Sur	-0.091	0.164	0.131
Campeche	0.033	0.074	0.097
Coahuila de Zaragoza	0.247	0.254	0.481
Colima	2.551	0.254	0.163
Chiapas	0.053	0.355	0.494
Chihuahua	0.558	0.024	0.197
Ciudad de México	0.067	0.160	0.318
Durango	0.088	0.126	0.196
Guanajuato	0.134	0.178	0.295
Guerrero	0.058	0.050	0.046
Hidalgo	0.266	0.339	0.316
Jalisco	0.276	0.271	0.330

CUADRO 5 (CONTINUACIÓN)

<i>Entidad</i>	2004	2009	2014
México	0.233	0.377	0.381
Michoacán de Ocampo	0.674	0.109	0.151
Morelos	0.382	0.130	0.391
Nayarit	0.057	0.112	0.203
Nuevo León	0.249	0.294	0.425
Oaxaca	-0.155	0.096	0.269
Puebla	0.205	0.184	0.392
Querétaro	0.273	0.795	0.317
Quintana Roo	0.055	0.205	0.104
San Luis Potosí	0.082	0.124	0.409
Sinaloa	0.081	0.283	0.195
Sonora	0.235	0.623	0.499
Tabasco	0.052	0.191	1.411
Tamaulipas	0.153	0.198	0.294
Tlaxcala	0.128	0.114	0.240
Veracruz de Ignacio de la Llave	0.290	0.186	0.798
Yucatán	0.145	0.090	0.151
Zacatecas	0.039	0.037	0.352
<i>Índices de desigualdad</i>			
Varianza	0.204	0.026	0.062
Coefficiente de variación	1.879	0.743	0.753
Campo de variación	11.243	3.570	4.139

FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI (años varios). Censos económicos.

Un aspecto a destacar y que habrá que evaluar en cuanto a su impacto sobre la productividad, son los resultados de las reformas estructurales e institucionales recientes, así como las acciones del PND 2013-2018 y sus políticas que fue planteado con el lema “Democratización de la Productividad”. En la siguiente sección se desarrolla un tanto más este tema.

Aún pendiente entonces la evaluación del posible impacto de las reformas estructurales y las políticas específicas del PND 2013-2018, en la siguiente sección examino los lineamientos de política industrial reciente que se han abocado a promover una mayor productividad en la dinámica industrial.

PRODUCTIVIDAD Y POLÍTICA INDUSTRIAL EN MÉXICO

En esta sección se presentan los antecedentes de la política industrial en México, enfatizando sus referencias hacia una promoción de la productividad. Conviene notar que no se incorporan los temas de la política de ciencia y tecnología, ni la relación que se establece entre la dinámica de la productividad entre la industria de México y la de Estados Unidos. Temas que tienen un impacto significativo en las tendencias de la productividad industrial en México, pero en esta sección sólo se hará referencia a los planes y políticas que han propuesto desde el sector público.

La política industrial hasta la segunda mitad de los años setenta, se basó en una extensiva intervención gubernamental a través de la provisión de niveles moderados de protección comercial vía aranceles, permisos de importación y cuotas, así como regulación de la inversión extranjera. El programa industrial se acompañó con políticas orientadas a precios subsidiados en alimentos y energía, así como créditos preferenciales por la banca de desarrollo y por el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones. Hacia 1966 se autorizó la operación de empresas maquiladoras en la frontera norte, como una estrategia de emergencia en la creación de empleo ante la conclusión del Programa bracero.

Esta política industrial, a pesar de lo costosa (subsidios a precios) y rígida, facilitó las condiciones de inversión y con ello de acumulación de capital físico que promovió el crecimiento de la productividad. Se puede decir que para este periodo, aun cuando no hubo un requerimiento de productividad incorporado en la política industrial, ésta se generó a partir de las economías de escala generadas por la industrialización y la transferencia de mano de obra de los sectores de baja productividad a los sectores de alta productividad.

El agotamiento del modelo debido a un elevado déficit comercial, público y un modelo de desarrollo inequitativo se mantuvo gracias a los recursos provenientes de la exportación petrolera y el endeudamiento externo. En este contexto de inestabilidad macroeconómica, la inversión privada no creció y la inversión pública se orientó en grandes proyectos que no alcanzaron a madurar y que resultaron en un desastre administrativo. Con la

consecuencia del mencionado estancamiento en productividad a nivel de toda la industria. En el sector de bienes comerciables por la caída en la demanda agregada y en el sector de bienes comerciables por basarse mayormente en actividades de ensamblaje vía maquiladoras de exportación.

La nueva estrategia de política industrial que habría de marcar el periodo que se extiende de finales de los ochenta hasta la fecha, se caracteriza por apertura comercial, vía reducción de aranceles, tratamiento nacional a la inversión extranjera, establecimiento de una amplia red de acuerdos comerciales, y una extensión de la operación de las maquiladoras en el interior del país. En general, el marco de política se basó en apoyos “horizontales” tales como simplificación regulatoria, a ser aplicados en general a todas las actividades industriales y mejorar las condiciones del entorno empresarial. A principios de los noventa, el acuerdo comercial con los Estados Unidos y Canadá reflejó la búsqueda de permanencia de este tipo de política industrial para el gobierno federal. Desde mediados de los años ochenta, esta estrategia fue acompañada por una serie de reformas estructurales ahora llamadas de primera generación, junto con la liberalización comercial, la apertura externa de la cuenta de capitales, privatización y liberalización financiera.

Todo lo anterior sin una referencia explícita al tema de productividad, pero con el antecedente en la literatura económica de una relación positiva entre apertura comercial y crecimiento económico, así como en la dispersión esperada del conocimiento técnico a través de la inversión extranjera. Cabe señalar que en la literatura económica posterior se ha revisado dicha relación sin encontrar una evidencia conclusiva al respecto (véase, por ejemplo, Rodríguez y Rodrick (2000) y De León (1999), para el caso de México desde una perspectiva regional).

A partir del año 2000, la política industrial consistió en una profundización de la reducción de aranceles, simplificación administrativa; además se ha intentado bajo el concepto de competitividad aplicado a cadenas productivas, orientar las prioridades de la política industrial hacia una mayor productividad, pero la insuficiencia en los recursos destinados a este fin y los retrasos en su definición no han implicado un cambio significativo.

En general, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se reconoció que los productos y servicios de un país son competitivos y se mantienen en esa condición en la medida en que la calidad y la eficacia de los recursos crecen constantemente, y se desarrolla la calidad de la infraestructura y la regulación. Además, en dicho Plan se señala que la competitividad en México se ha visto afectada por rezagos en áreas como el marco jurídico, la infraestructura física y de telecomunicaciones, la capacitación y la inversión en capital humano, el esfuerzo en investigación y desarrollo, el acceso a financiamiento y el costo de insumos básicos, entre otros.

En particular entonces, en el punto de vista oficial se identificó el problema de la baja productividad como un problema del entorno de negocios, costos e insuficiente disponibilidad de insumos especializados, que se habría de resolver con la implementación de la segunda generación de reformas estructurales, tales como la reforma laboral, educativa, energética, estado de derecho, profundización en la reducción de aranceles y los programas sectoriales.

Estas reformas fueron planteadas como medidas que conducirían a una mayor productividad ante la insuficiencia de la primera generación de reformas estructurales, de hecho en el *Survey on México* 2004 de la OECD se señaló:

No obstante, la amplitud de las reformas estructurales de los últimos 15 años, incluyendo la entrada al TLCAN, todavía no ha generado un aumento inequívoco de la productividad del empleo ni de los factores totales del crecimiento productivo.

Más recientemente, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, se incluyó uno de los ejes transversales: la democratización de la productividad. Adicionalmente se aprobó por el Congreso federal una amplia agenda de una segunda generación de reformas en las áreas: laboral, energía, educativa, fiscal y de estado de derecho. Para un análisis más detallado véase Moreno-Brid (2013).

Un aspecto relevante a destacar es que en el PND 2013-2018 se reconoce la diferenciación entre las condiciones productivas entre el sector formal e informal en la economía. Sin embargo, las limitaciones para el “tránsito” del sector informal al formal se identifican en términos de escasez de recursos. Si bien los recursos son más limitados en el sector informal, también se requiere reconocer su gran diversidad y su carácter de estrategia como recurso ante la falta de crecimiento, lo que condiciona que el sector informal será un conjunto de actividades que tenderá a mantenerse aún en el largo plazo.

Respecto a sus resultados esperados en términos de crecimiento económico, están las estimaciones de un impacto positivo y, por otro lado, análisis como los de Ros (2016), que son menos optimistas sobre dichos resultados.

A falta de una evaluación de los resultados de las reformas estructurales de segunda generación y las políticas implementadas —como es el caso del PND 2013-2018, en cuanto a dinamización de la productividad—, se ha reconocido por experiencias en otros países, reflejadas en la literatura económica, que aquellos países o regiones subnacionales que han tenido éxito en acelerar el crecimiento de la productividad, han aprovechado no sólo

de un entorno propicio para las iniciativas empresariales, bajos costos, disponibilidad de insumos especializados, sino que se ha requerido que un esfuerzo de coordinación, generado de manera espontánea o inducido por la política pública en ciertos productos o procesos.

En este contexto cabe preguntar: ¿qué elementos se deberían de incluir a una política industrial que propicie el tan necesitado crecimiento de la productividad?

PROPUESTAS DE POLÍTICA

Los datos y los argumentos presentados anteriormente indican que tanto la apertura comercial como el mejoramiento del entorno y la reducción de costos, vía aranceles bajos, así como los resultados aún pendientes de la segunda generación de reformas estructurales e institucionales, requieren de acciones complementarias para promover un crecimiento más acelerado de la productividad y a la vez ofrecen áreas de oportunidad que pueden ser aprovechadas a través de las siguientes propuestas de políticas que se ubicarán en cuatro subsecciones:

- i) Entorno macroeconómico.
- ii) Vinculación de las reformas estructurales e institucionales al tema de productividad.
- iii) Desarrollo de clústeres y sistemas de innovación industrial regional.
- iv) Políticas específicas para una mayor productividad.

Entorno macroeconómico

En el área del entorno macroeconómico se identifica un área de oportunidad en una mayor coordinación de las políticas recientes que se han enfocado por el lado de la oferta con políticas de expansión de la demanda agregada y de la inversión en el sector industrial. En la medida de que no se promueva un crecimiento de la demanda agregada, no se inducirá el crecimiento de la inversión que modernice la planta productiva. Esquivel (2005), en su propuesta de una política para el crecimiento económico, reconoce la necesidad de incluir una política de demanda agregada, vía una política fiscal contracíclica.

Otra oportunidad adicional se encuentra en la exploración de diferentes reglas de política del Banco de México (banca central), como por ejemplo, tener como objetivo una meta de crecimiento del producto en términos de un valor nominal. Como señaló Myrdal (1939), el objetivo de precios pue-

de ser alcanzado por diferentes condiciones de economía real y monetaria (para una versión más reciente, véase De León, 2012).

Como parte de una política estabilizadora de demanda agregada es necesaria la coordinación de la política industrial con la política cambiaria, en la medida que el valor del tipo de cambio constituye un precio que afecta de manera significativa a todos los precios de los bienes comerciables, sean de exportación o importación. Y, en particular, su apreciación en términos reales resulta en un impuesto a las exportaciones y un subsidio a las importaciones. Esta apreciación del tipo de cambio constituye una restricción al crecimiento de la demanda agregada a través de menos incentivos a la exportación y abaratamiento a las importaciones.

Se ha debatido entre la comunidad económica del país, la conveniencia de establecer un objetivo de tipo de cambio real que evite la apreciación del mismo por largos periodos que opere como una restricción a la demanda agregada. Reconociendo también que este objetivo puede tener una implicación inflacionaria de corto plazo, se debe evaluar la pertinencia de esta política en el contexto no sólo de la política industrial, sino también de la monetaria, como señalé anteriormente, a través de la exploración de diferentes reglas monetarias.

Reformas estructurales e institucionales

Mientras que ya se ha avanzado en la implementación de una segunda generación de reformas: energética, laboral, educativa y estado de derecho; tales reformas podrán ayudar a mejorar el entorno de los negocios y entonces a la productividad, siempre que se tome en cuenta el aprendizaje derivado de la implementación de “primera” generación de reformas estructurales. No existe un consenso respecto al éxito de la primera generación de reformas estructurales, pues se ha observado que dicho proceso tuvo problemas de implementación con resultados diferentes a los esperados (Escaith y Morley, 2000). Esto es, que se adopte una visión pragmática más, que basada en recomendaciones de organismos internacionales. Para una visión crítica sobre algunos aspectos de la reforma institucional, véase De León (2017).

Un área de oportunidad en las reformas institucionales es la reforma de los obstáculos institucionales para una distribución sostenible de los *frutos del progreso técnico* (Pinto, 1965). Mientras el incremento de la productividad es resultado del esfuerzo colectivo de los diferentes agentes productivos, la distribución de las ganancias derivadas del incremento de la productividad no se distribuye, de tal manera que los agentes productivos se beneficien de manera equitativa, así, por ejemplo, no hay una clara relación positiva entre actividades de mayor productividad y mayor salario. O, en otros casos, el

incremento de la productividad se da con base en una relación de precios donde otras actividades o tipo de empresa son afectados desfavorablemente.

Desarrollo de clústeres y sistemas de innovación industrial regional

Por otro lado, tenemos experiencias exitosas de innovación en México que se han dado bajo el formato de clústers en la farmacéutica, automotriz y electrónica (véase al respecto de Ferranti *et al.*, 2002). El reto en la política industrial es si esas experiencias pueden extenderse y constituir la clave de una exitosa promoción del crecimiento de la productividad.

Conviene destacar que las experiencias exitosas de empresas con crecimiento significativo de la productividad han estado ligadas al establecimiento de redes regionales, con el desarrollo de cadenas productivas. Estas experiencias deberían ser identificadas y replicadas en otras regiones del país. Para una propuesta específica sobre el papel de clúster como elementos de promoción industrial, véase Rodríguez-Clare, Rodríguez y Fischer (2005).

Mientras, Ros (2015) reconoce la relevancia de una política industrial-regional, él hace énfasis en una política de desarrollo del sur del país; en mi perspectiva la política industrial-regional debe tomar en cuenta las amplias experiencias de desarrollo regional (véase por ejemplo Unger, 2013).

Algunos economistas recomiendan el uso de subsidios como incentivos para dinamización de ciertas actividades con externalidades positivas para la creación de conocimiento o alguna otra variable de interés para el desarrollo económico. En mi punto de vista, dada la limitada capacidad de gestión del sector público, los incentivos podrían orientarse mejor a promover o estabilizar la demanda y beneficiar a los consumidores. Esta es un área de política a explorar.

Políticas específicas para una mayor productividad

La promoción de un ambiente propicio para el desarrollo empresarial es esencial para identificar las oportunidades en actividades que pudieran ser detonantes de dispersión de conocimiento. En el diseño de políticas, un área de oportunidad se ofrece en la necesaria coordinación con los empresarios a través de nuevas o renovadas instituciones que faciliten la comunicación para identificar actividades que pudieran ser identificadas como “detonantes selectivos”. Como señala Rodrick (2004), la política industrial como políticas de reestructuración económica a favor de ciertas actividades (ramas productivas) dinámicas al tiempo que minimizan los riesgos de generar ineficiencias, con las características de promover la diversificación productiva y el descubrimiento de nuevas actividades productivas.

La inversión en nuevas tecnologías juega y ha jugado un rol importante en el crecimiento de la productividad, vía la dispersión del conocimiento técnico y un efecto convergencia; sin embargo, habría un área de oportunidad en promover inversiones selectivas para el crecimiento de la productividad tomando en cuenta las características de los empresarios involucrados en estas actividades. Así mismo, en la identificación de áreas de oportunidad de políticas específicas para una mayor productividad, algunos economistas han señalado que es necesario recuperar algunas “enseñanzas” de la teoría del desarrollo, en particular el problema de coordinación de inversiones bajo la presencia de economías de escala y la demanda efectiva. Rodrick señala al respecto del problema de coordinación:

No es la falta de científicos e ingenieros entrenados, ausencia de laboratorios de R&D, o la protección inadecuada de la propiedad intelectual que restringe las innovaciones que son necesarias para la reestructuración de las economías en desarrollo. Por el contrario, la innovación es escasa por la insuficiencia de la demanda por sus usuarios potenciales en la economía real: los empresarios. Y a su vez, la demanda de innovaciones es baja porque los empresarios perciben las nuevas actividades como de baja rentabilidad (Rodrick, 2004:4).

Por otro lado, tenemos experiencias exitosas de innovación en México, que se han dado bajo el formato de clústers en la farmacéutica, automotriz y electrónica (véase al respecto de Ferranti *et al.*, 2002). El reto en la política industrial es si esas experiencias pueden extenderse y constituir la clave de una exitosa promoción del crecimiento de la productividad.

Conviene destacar que las experiencias exitosas de empresas con crecimiento significativo de la productividad han estado ligadas al establecimiento de redes regionales con el desarrollo de cadenas productivas. Estas experiencias deberían ser identificadas y replicadas en otras regiones del país. Para una propuesta específica sobre el papel de clúster como elementos de promoción industrial, véase Rodríguez-Clare, Rodríguez y Fischer (2005).

Otra área de desarrollo reciente es la colaboración en la llamada *open research*, donde se requiere identificar las condiciones de éxito de las llamadas empresas *start up*, que son empresas de creación reciente orientadas a la innovación mayormente tecnológica.

El avance en otras áreas de política también es requerido para la sustentabilidad del incremento de la productividad en el contexto actual, áreas tales como salud laboral, seguridad y disminución de la actividad criminal son esenciales para fundamentar cualquier tipo de crecimiento económico.

En cuanto a la instrumentación de políticas, la combinación de incentivos y normatividad es necesaria para poder hacer sostenible la orientación de la política, durante el periodo de sustitución de importación casi fueron exclusivamente incentivos. Con objeto de motivar cambios efectivos en el comportamiento, la política deberá combinar reglas específicas con la instrumentación de incentivos.

Un aspecto que no se ha incluido en el análisis anterior, por su carácter aún indefinido a la fecha de escritura de este capítulo, octubre de 2017, es el futuro del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN). Según diversos estudios, el impacto del TLCAN sobre la productividad en general ha sido muy pequeño; sin embargo, sí se ha observado en incrementos significativos en ciertas actividades y regiones. En éstas, el incremento de productividad ha sido promovido mayormente por la disponibilidad de recursos especializados, condiciones previas favorables y sobretodo por el comercio intraindustrial y, en particular, las estrategias de las empresas de capital estadounidense con sus subsidiarias locales y proveedores locales. En este sentido, una posible suspensión del TLCAN bien podría implicar una reorganización intraempresa y una elevación de los costos de transacción interna donde las actividades que se realizan con media y alta tecnología y, por tanto, mayor productividad, se reubiquen en Estados Unidos y actividades de baja tecnología se ubiquen en las plantas localizadas en México. Este efecto dependería entonces de la capacidad de negociación entre las empresas con los gobiernos locales y federal.

BIBLIOGRAFÍA

- De Ferranti, D.; Perry, G.E., Lederman, D. y W.E. Maloney (2002), *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*, Washington, World Bank.
- De León, A. (1999), "Trade Liberalization and Endogenous Growth: Explaining the Urban Manufacturing Growth in Mexico", tesis de doctorado, Notre Dame, University of Notre Dame.
- De León, A. (2013), *El desempeño productivo de las manufacturas mexicanas. Un análisis de contabilidad del crecimiento en las entidades federativas: 1970-2008*, Jalisco, México, Universidad de Guadalajara.
- De León, A. (2014), "Some Lesson for Monetary Policy based on Interest Rates Rules from Myrdal's Monetary Equilibrium: Why should we Read Myrdal as Complement of Wicksell?" en J.L. Cardoso, M.C. Marcuzzo y M.C. Romero Sotelo (eds.), *Economic Development and Global Crisis. The Latin American Economy in Historical Perspective*, Nueva York, Routledge Studies in the History of Economics, pp. 65-89.

- De León, A. (2017a), “Explicando la dinámica reciente del crecimiento en la economía global a través del cambio institucional: algunas notas complementarias”, en J. Villalpando Guerrero (coord.), *Tiempos de repensar el orden político y democrático, económico y social*, México, Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno/Prometeo Editores, en prensa.
- De León, A. (2017b), “Crecimiento económico en Jalisco a mediados de la segunda década del siglo XXI: núcleos de crecimiento y sustentabilidad productiva”, en C. Sánchez Jáuregui (coord.), *Capacidades gubernamentales, sociales y económicas*, Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno/Prometeo Editores.
- De León, A. e I. Llamosas (2016), “Trade Liberalization and Regional Productivity Growth: Some Lessons from Mexico’s Northern Border Manufacturing after 20 years”, en *Ensayos sobre Política Económica*, vol. 34, núm. 79.
- Escaith, H. y S. Morley (2000), *The Impact of Structural Reforms on Growth in Latin America and the Caribbean: An Empirical Estimation*, Santiago de Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- Esquivel, G. (2005), “México en pos del crecimiento”, en J. Aguilar Rivera (coord.), *México: crónicas de un país posible*, México, Fondo de Cultura Económica/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014), *Productividad total de los factores*, Aguascalientes, INEGI.
- Moreno-Brid, J.C. (2013), “Industrial Policy: A Missing Link in Mexico’s Quest for Export-led Growth”, en *Latin American Policy*, vol. 4, núm. 2.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2004), *OECD Economic Surveys: Mexico 2004*, París, OECD.
- Pinto, A. (1965), “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, en *El trimestre Económico*, vol. XXXII, enero-marzo, pp. 3-69.
- Poder Ejecutivo Federal (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Gobierno de la República.
- Poder Ejecutivo Federal (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, Gobierno de la República.
- Rodrick, D. (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, mimeo, Harvard University Press.
- Rodríguez-Clare, A.; F. Rodríguez y R. Fischer (2005), “Coordination Failures, Clusters, and Microeconomic Interventions [with Comments]”, en *Economía*, vol. 6, núm. 1.
- Ros, J. (2004), *El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño reciente y perspectivas*, vol. 18, México, CEPAL.

- Ros, J. (2015), *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México, El Colegio de México/UNAM.
- Ros, J. (2016), *Grandes problemas: ¿cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?*, México, El Colegio de México/UNAM.
- Timmer, M.P. y de G.J. Vries (2007), “A Cross-Country Database for Sectoral Employment and Productivity in Asia and Latin America, 1950-2005, APPENDIX A: Sectorial Database for Latin America”, en *Sources and Methods*, University of Groningen.
- Unger, K. (2010), *Globalización y clústers regionales en México: un enfoque evolutivo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Unger, K.; D. Flores y J.E. Ibarra (2013), “Productividad y capital humano: fuentes complementarias de la competitividad de los estados mexicanos”, en *El Trimestre Económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

