

# LA POLÍTICA INDUSTRIAL DE MÉXICO A TRAVÉS DE LOS PROYECTOS DE NACIÓN<sup>1</sup>

(Recibido: marzo 2013/Aprobado: junio 2013)

*Paulo Humberto Leal Villegas\**

**RESUMEN.** La falta de proyecto de nación es el eje rector de los cambios abruptos en la política industrial de México de 1930 a nuestros días. Se plantea que si bien durante la época posrevolucionaria existió un proyecto de nación, éste fue concebido con falta de contrapesos políticos emanados de sindicatos independientes o por la sociedad civil, lo que contribuyó en la sobreprotección de una clase empresarial industrial sin opciones de competir en el exterior y que más tarde sería expuesta su ineficiencia tras la apertura. Actualmente, la política industrial en la era neoliberal se caracteriza por un desmembramiento de sectores insertos en la globalización (gran empresa trasnacional mexicana o industria maquiladora) y sectores que no lo están (Mipymes más del 90% de las empresas mexicanas). Esta desarticulación es producto de la falta de un proyecto de nación que articule a la economía con estrategias de mediano y largo plazos.

*Palabras clave:* política industrial, neoliberalismo en México, proyecto de nación.  
*Clasificación JEL:* H54.

**ABSTRACT.** The lack of national project is the linchpin of the abrupt changes in the industrial policy of Mexico from 1930 to the present day. It argues that although during the postrevolutionary era there was a national project, it was

---

<sup>1</sup> Este artículo contó con el apoyo del Proyecto de Investigación PAPIIT (Clave IN302713) intitulado: "La economía mundial y sus grandes periodos de expansión y crisis". Dicho proyecto está adscrito al Instituto de Investigaciones Económicas siendo el responsable Alejandro Ulises Dabat-Latrubesse. El autor agradece la generosidad de Agustín Andrade por el acceso a su vasta biblioteca.

\* Profesor de la Facultad de economía de la UNAM y doctorante IIEc UNAM. <Phleal77@gmail.com>.

designed with a lack of political balances arising from independent unions or civil society, contributing to the overprotection of industrial business class without options to compete in the abroad and later became exposed their inefficiency after opening. Currently industrial policy in the neoliberal era is characterized by a collapse of globalization inserts sectors (big transnational Mexican or Factory-work industry) and sectors that are not (MSMEs over 90% of Mexican companies). This disruption is caused by the lack of a national project that links the economy with strategies for the medium and long term.

*Keywords:* industrial policy, neoliberalism in Mexico, national project.

*JEL classification:* H54.

## 1. Introducción

La economía mexicana ha presentado a lo largo del siglo xx y lo que va de este siglo un comportamiento *sui géneris*, ha pasado en un periodo de tiempo relativamente corto de una política industrial sobreproteccionista a una apertura comercial indiscriminada. Los cambios radicales responden a la falta de proyecto de nación basado en metas a mediano y largo plazos.

Si bien en el llamado desarrollo estabilizador pareciera que existía un proyecto de desarrollo nacional basado en ideales revolucionarios, las condiciones del contexto mundial fueron determinantes para crear el modelo de economía cerrada sin contrapesos políticos que caracterizó tres cuartas partes del siglo xx en México.

Con la crisis de la deuda y las importantes transformaciones de la economía mundial quedó más que evidenciada la falta de proyecto nacional, la economía nacional se tornó liberalizadora en lo comercial y no interventora en materia industrial. La estabilidad de precios se convirtió en el eje rector de la economía y la política industrial se confinó en generar condiciones de estabilidad macroeconómica para que el capital privado, sobre todo extranjero, se convirtiera en motor de la economía, en ese tenor la apertura comercial jugó un papel fundamental porque mediante la reducción arancelaria se abarataron las importaciones y con ello se avanzó en el objetivo de controlar la inflación, a su vez que se abrieron espacios de rentabilidad para las exportaciones mexicanas procedentes de la industria maquiladora y de la gran empresa transnacional mexicana.

Las transformaciones en materia de política industrial obedecieron al cambio de modelo obligado por el entorno mundial y la crisis de la deuda, pero también por un importante ajuste al interior de la clase empresarial mexicana en la década de los ochenta. El resultado de este ajuste coadyuvó a delinear lo que hoy conocemos como políticas neoliberales.

A partir del neoliberalismo podemos generalizar a la política industrial como la desarticulación de diversos sectores producto del descoyuntamiento que generó la apertura comercial carente de una visión estratégica de mediano y largo plazo. Así observamos una industria maquiladora de exportación que genera empleo, pero que se encuentra desvinculada de la economía, que no paga impuestos y que no genera transferencia tecnológica; una empresa transnacional mexicana exportadora que se expande con filiales por el mundo, pero que no se vincula con el resto de la economía nacional ni reinvierte sus ganancias en México; un enorme sector de micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) que generan más del 90% del empleo, pero que no innovan, no tienen acceso al crédito y operan en condiciones de subsistencia; el modelo macroeconómico se encarga de generar un tipo de cambio sobrevaluado y una estabilidad interna de precios para atraer inversión extranjera directa (IED), que no redundará en un importante crecimiento del empleo o de la formación bruta de capital. El análisis de cada uno de estos elementos se realiza en el presente artículo con la pretensión de demostrar la falta de articulación del aparato productivo nacional que se concreta en una política industrial de dejar hacer y dejar pasar.

La política industrial es concebida como un importante instrumento (Ha-Joon Chang, 2009) que utiliza el Estado para desarrollar las fuerzas productivas en un país determinado. A su vez, este desarrollo lleva aparejado la conformación de una clase empresarial que generalmente constituye el bloque de poder que influye en gran medida las acciones de política económica por parte del Estado.

El complejo proceso de desarrollo de las fuerzas productivas y de consolidación del capitalismo tienen como grandes motores, por un lado: la base científica, la tecnológica y la productiva con las que cuenta la población de ese territorio en específico, las cuales las conceptualizamos como bases tecnoproductivas, y por otro lado el conjunto de instituciones, planteamientos políticos, sociales, culturales y jurídicos que se integran al Estado y que conceptualizamos como edificio

socioinstitucional, todos estos elementos son capaces de conformar un bloque hegemónico (Gramsci, 1981).

En este sentido, la política industrial es un elemento de enlace entre la base productiva que determina las posibilidades de desarrollo del capitalismo y el edificio socioinstitucional que toma forma específica en la política de Estado que se aplica de acuerdo con una determinada correlación de fuerzas entre la clase empresarial y los trabajadores, por un lado; pero también la política industrial expresa la lucha de clase dentro de los propios empresarios entre sus facciones que, en el caso de México, se ha expresado con la drástica apertura comercial de mediados de los ochenta que inclinó la balanza a favor de una facción específica de la clase empresarial, esto es, los empresarios con capacidad exportadora.

Dados los rasgos específicos de la política industrial en México que combinan acciones sobreproteccionistas al empresariado mexicano y posteriormente una abrupta apertura comercial, se plantea que la política industrial en México es el conjunto de acciones emprendidas por el Estado para impulsar el proceso de industrialización, pero también son las omisiones que deliberadamente comete el Estado en pro de una clase empresarial, que en últimos tiempos ha sido el conjunto de la gran empresa trasnacional mexicana y la empresa extranjera que llega al país.

En el caso mexicano se vivió una industrialización tardía propia de una nación joven que apenas en el primer tercio del siglo XIX estaba naciendo como nación libre y soberana<sup>2</sup> (Ros y Moreno-Brid, 2011); sin embargo, no consolidó sus instituciones económicas sino hasta después de la revolución, que finaliza en la década de los 20. Por ello durante esa época el desarrollo industrial fue producto, en gran medida, de las inversiones francesas, inglesas alemanas y estadounidenses.

---

<sup>2</sup> De acuerdo con Ros y Moreno-Brid (2011), en los 55 años transcurridos entre la independencia y el porfiriato, la presidencia cambió 75 veces de mano. La consecuencia más desastrosa de la prolongada lucha civil fue la pérdida de la mitad del territorio nacional a manos de los Estados Unidos a mediados del siglo XIX. Sin embargo, Porfirio Díaz contribuyó con un fuerte impulso industrializador con exclusión social instrumentado por el fomento de inversión extranjera procedente de EU y Europa; pero, para principios del decenio de 1900 esa estrategia mostraba síntomas de agotamiento con la reducción del salario real, las enormes tasas de analfabetización (más del 80%), la concentración en la tenencia de la tierra, la esperanza de vida no era mayor a 37 años y, en general, la exclusión social y la falta de contrapesos al poder político y económico del bloque gobernante, el desenlace fue el levantamiento armado de 1910 que profundizó el atraso en materia de industrialización del país.

La clase industrial de origen nacional aún no jugaba un papel relevante, el conjunto de elementos que caracterizan al proceso de industrialización en el capitalismo aún no estaban presentes en el país: base de los conocimientos científico y tecnológico, Estado consolidado por instituciones fuertes que garantizaran la propiedad privada y la paz social; las fuentes de financiamiento estuvieron ausentes, la causa por más de medio siglo primero, de guerras civiles y extranjeras; después por un modelo autocrático que fomentó la inversión extranjera y no promovió la creación de cadenas productivas ni la inclusión de la población al proyecto modernizador con educación para todos y finalmente más de 15 años de inestabilidad social con la revolución mexicana que generaría el germen de las instituciones que se crearían tras la Constitución de 1917.

Estas instituciones coadyuvarían en el desarrollo del país y de paso consolidarían en el poder al grupo ganador en la revolución que logra su expresión más nítida de triunfo en la relativa paz por la que transitaría México.<sup>3</sup>

## 2. La política industrial y la fase posrevolucionaria

Es hasta el sexenio de Cárdenas en el que se consolidó el Estado y se sentaron las bases para la industrialización del país, así como la consolidación de una burguesía nacional que comandó el bloque histórico vigente hasta fines de la década de los sesenta.

De acuerdo con Mandel<sup>4</sup> (1968) el caso mexicano en el que el desarrollo de las fuerzas productivas tuvo como principal motor el Estado no resulta un caso

---

<sup>3</sup> El Banco de México fue creado en 1925 para hacer frente a la depresión y comenzó a operar como Banco Central a comienzos de 1930. Para ese entonces ya se había creado el Banco Nacional de Crédito Agrícola que fue seguido de otros bancos. En 1933, la Secretaría de Presupuesto creó la Entidad Nacional Financiera, que pronto se transformaría en la Nacional Financiera, primer banco de desarrollo y puntal financiero para la inversión industrial y otras inversiones de largo plazo (Ros y Moreno-Brid, 2011).

<sup>4</sup> Mandel (1968) reseña: "... es asombroso comprobar hasta que punto en estos países (los subdesarrollados) la injerencia directa del Estado en los asuntos económicos... es verdadero foco de aparición de la burguesía, de formación de empresas capitalistas, e incluso de familias burguesas... la industrialización de numerosos países subdesarrollados se ha visto favorecida actualmente por iniciativas gubernamentales ligadas a subsidios... o las extravagantes garantías concedidas a las industrias privadas. El Sumer Bank (Banco de Inversión) de Turquía, el Bank Industri Negara y el Bank Rakjat Indonesia, en ese país; la Industria Finance Corp. De la India y la del mismo nombre en Paquistán; el Industrial Bank de Egipto; la Nacional Financiera de México y otras numerosas instituciones del mismo género, son así los principales agentes de industrialización en sus respectivos países...de hecho el nacimiento de una burguesía industrial en los países subdesarrollados es el producto común de encargos del Estado, de incitaciones del Estado bajo forma de garantías y del saqueo de la caja del Estado (especialmente por funcionarios y políticos corruptos)".

aislado, fue más bien el prototipo de los países en vías de desarrollo durante el siglo xx, en el que gracias a la orientación hacia dentro de las economías por las guerras mundiales, la gran depresión y el consecuente derrumbe del comercio internacional promovió que los estados nacionales jugaran un papel central en el desarrollo industrializador de países como Turquía, Indonesia, India, Paquistán y Egipto. Este fenómeno también ha sido explicado como ola sustitución de la clase hegemónica por el Estado (Ordóñez, 1996).

La consolidación del Estado con Cárdenas estuvo marcado por varios acontecimientos. Velasco (1981) expulsa al “callismo” del país, con lo que se refuerza su investidura presidencial, profundiza y amplía el reparto agrario aun en contra de los intereses de los latifundistas, agrupa a los trabajadores del país en una central obrera bajo el régimen de Estado la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1936, con lo que logra un papel decisivo en los conflictos entre los patrones y los trabajadores, consolida el partido de Estado que gobernaría de forma ininterrumpida por más de 70 años, el Partido de la Revolución Mexicana (antecedente directo del PRI) y expropia las industrias petrolera y ferrocarrilera.

Con esta serie de acciones el Estado mexicano alcanzó la plenitud en el sexenio cardenista, sin embargo, también sentó las bases de la desigualdad social que ha acompañado el desarrollo del país. El corporativismo del movimiento obrero con la CTM y la consolidación del partido de Estado fueron pasos hacia la paz social requerida, pero también hacia la exclusión social característica de México.

Con estas bases institucionales Cárdenas acertó en promover la industrialización del país mediante una serie de acciones que se concretaron en una política industrial desarrollista:

- Proteccionismo a industrias productoras de bienes de consumo que buscaron sustituir importaciones (habría que señalar que esta política respondió al contexto de la economía mundial de gran depresión y guerra mundial).
- Promulgación de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.
- Exenciones en el pago de impuestos a industrias nuevas hasta por cinco años.
- Promulgación de la Ley de Industrias de la Transformación.

- Promulgación de normas sobre la calidad de los productos.
- El principal instrumento de política industrial lo constituyó la creación de Nacional Financiera en 1934.
- La implementación de la Política Monetaria por el Banco de México que si bien fue fundado en 1925 fue 10 años después que logró efectivamente el monopolio de la emisión monetaria y en 1936 logró imponer el encaje legal a los bancos privados (Velasco, 1981).
- Impulsó la producción de energía eléctrica y fundó el Instituto Politécnico Nacional (Cordera y Orive, 1981).
- Nacionalizó la industria petrolera y los ferrocarriles.

Dentro de los logros del periodo se observa el surgimiento de 285 empresas de las cuales poco más del 50% se insertaron en las industrias metalúrgica y química (Velasco, 1981).

Como se observa durante el cardenismo se sientan las bases de cuatro fenómenos sociales y económicos íntimamente ligados que conformaron el proyecto del México posrevolucionario: el proteccionismo, el desarrollismo del Estado, el corporativismo y la desigualdad social, más adelante veremos que algunos de esos elementos se agotan para fines de la década de los sesenta mientras otros siguen vigentes hasta nuestros días.

Para la década de los cuarenta, en México estaban sentadas las bases institucionales del proceso de industrialización. En el plano productivo se configuró un proceso de acumulación de base extensiva (Dabat, 1993), es decir, se consolidó el mercado interno a expensas de diversos sectores que operaban con formas precapitalistas, como la agricultura de autoconsumo<sup>5</sup> y la producción artesanal. La migración del campo a la ciudad fue una constante entre la década de los cuarenta y cincuenta. Pasó de una población que vivía y trabajaba en el campo (70%) a una economía semiindustrializada con alto grado de urbanización (Rivera, 1992).

En el plano internacional, el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial y las secuelas proteccionistas fueron elementos centrales que favorecieron las

---

<sup>5</sup> De acuerdo con Rivera (1986) la producción agrícola de autoconsumo se desplomó a lo largo de los años cuarenta, de un 47% del total agrícola producido en 1940 a un 18% en 1950.

políticas comerciales proteccionistas que conformaron la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), la implementación de esta política resultó natural dado el contexto externo por un lado y la necesidad de generar una industria propia de bienes de consumo de fabricación sencilla que buscaban satisfacer las necesidades de la canasta salarial básica como la industrial textil, la de los alimentos, la de implementos para la vivienda, etcétera.

Sin embargo, el paso hacia una fase de acumulación intensiva que incluyera la fabricación de bienes de capital con un nivel mayor de generación de valor agregado se encontró con el inconveniente del estrangulamiento externo, procedente de exportaciones de bienes básicos con bajo valor agregado y la importación creciente de bienes intermedios y de capital con un alto valor agregado. Así, entre 1948 y 1954 se presentó un fuerte episodio inflacionario, el índice de precios al mayoreo incrementó 8.4% anual, mientras que el nivel de precios crecía sólo al 2% anual (Reynolds, 1977), esta disparidad generó presiones devaluatorias y el peso se pasaría entre 1948 y 1954, de 4.85 a 12.50 por dólar, esta última paridad se mantendría hasta agosto de 1976.

Así observamos que el saldo del periodo, desarrollo estabilizador para la década de los sesenta fue el avance en la industrialización, en la urbanización de la población, en la consolidación de las instituciones y de la paz, en la conformación de una burguesía nacional que fue creada con base en sobreprotección, exención de impuestos, canonjías y corruptelas;<sup>6</sup> además, el saldo fue el inicio del abandono del campo, las políticas salariales injustas, la mala distribución del ingreso y la falta de inclusión social (Reynolds, 1977).

Si bien el Estado buscó la promoción de la industria, la política empleada no fue la más adecuada, no se crearon contrapesos a la creación de esta clase empresarial, por el contrario los sindicatos fueron producto de un régimen de Estado que los aglutinó corporativamente en la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que responde a los intereses del gobierno, a los de la clase empresarial.

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, Rivera (1992) señala que algunos tipos específicos de financiaciones fueron otorgados de manera discriminatoria a grupos privilegiados, los casos típicos fueron el subsidio al crédito y los derechos de importación, en donde la participación de un funcionario público, que a la vez era socio capitalista, era central para lograr la canonjía.



La falta de contrapesos políticos es uno de los problemas de fondo que se han expresado en la desigualdad social que acompañó al llamado periodo estabilizador (Reynolds, 1977), pero que ha tenido su máxima expresión a partir de la era neoliberal. La falta de contrapeso también ha derivado en la debilidad del mercado interno, en la falta de cadenas productivas y por tanto en los actuales procesos delincuenciales y migratorios que desgarran el tejido social y coadyuvan al estancamiento económico.

Para inicios de la década de los setenta la fase extensiva del proceso de industrialización ya se encontraba agotada y se requería que en la economía mexicana dominara la fase intensiva,<sup>7</sup> sin embargo, los factores políticos heredados de la represión de 1968 provocaron que los aspectos económicos quedaran en segundo plano en la agenda de prioridades del presidente Echeverría (Reynolds, 1977), necesidades económicas apremiantes como una Reforma Fiscal Integral Progresiva que atendiera a la desigualdad social, el avance para disminuir la dependencia tecnológica, o la disminución del estrangulamiento externo quedaron en segundo plano. El objetivo prioritario fue resarcir las heridas con la izquierda mexicana.

En realidad Echeverría no logró la reconciliación con la izquierda (las guerrillas urbanas y rurales fueron una constante durante la década de los setenta y parte de los ochenta), pero sí descompuso todavía más la economía. Con este sexenio se inauguró en la era moderna el problema del endeudamiento externo, se iniciaron las crisis devaluatorias de fin de sexenio (el peso perdió su paridad histórica desde 1954 de 12.5 pesos por dólar) y se recrudecieron problemas como la inflación y las crisis de balanza de cuenta corriente (Bazdresch y Levy, 1992). Con esta política económica tendiente a “favorecer” a la clase trabajadora el sector empresarial se distanció del gobierno y el nuevo sexenio arrancó con crisis política y crisis económica.

Por su parte López Portillo comenzaba a ordenar la economía con un doloroso plan de ajuste, pero rumbo a finales de la década se conjugan tres elementos de orden nacional e internacional que intentan nuevamente, al igual que

---

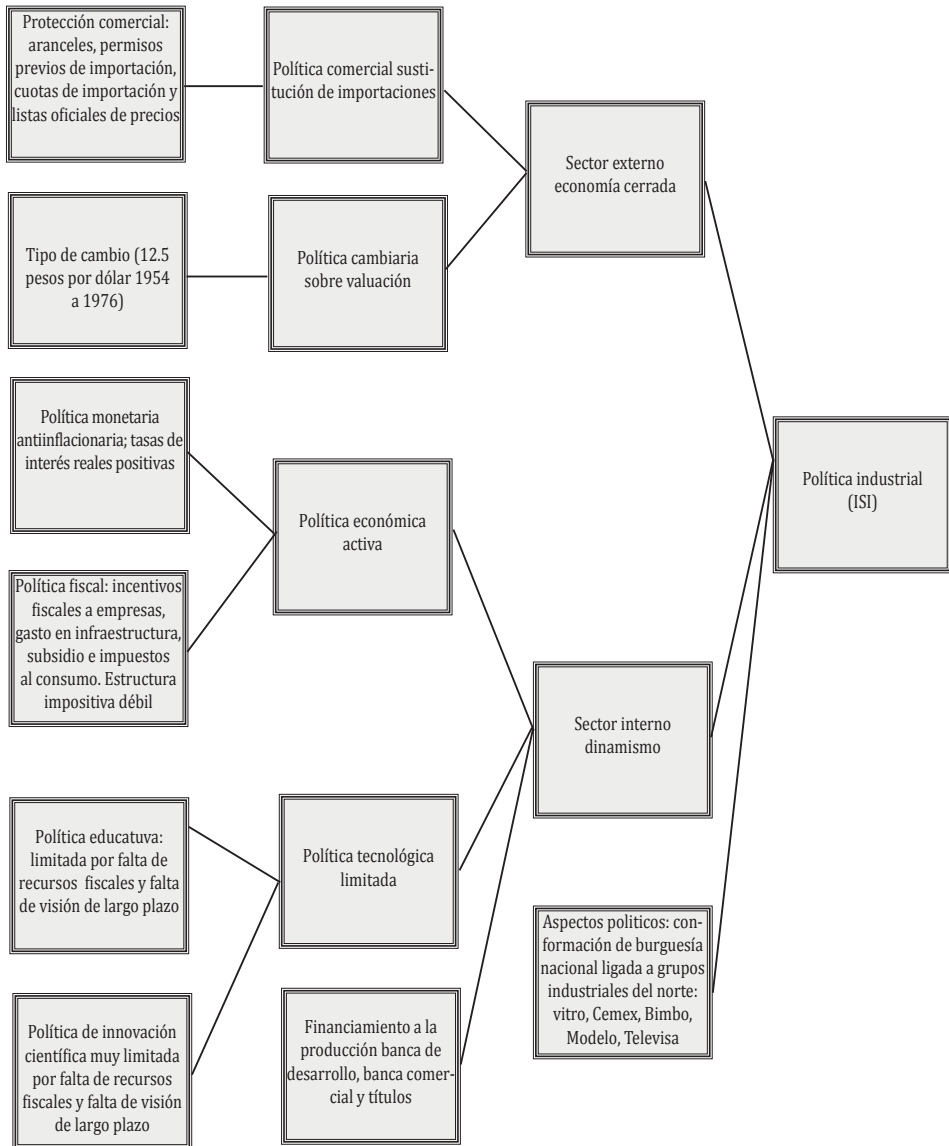
<sup>7</sup> Para Dabat (1993), las formas intensivas o de profundización del desarrollo del capitalismo, son las que se expanden a expensas de relaciones capitalistas menos intensivas y complejas y dan lugar a transformaciones cualitativas del régimen de producción y reproducción, en términos del elevamiento de la productividad del trabajo, creación de nuevos productos, reducción de costos, o aceleración de la circulación de capital.

en el sexenio pasado, revitalizar la ISI: en lo interno se descubren importantes yacimientos petroleros que colocan a México dentro de los líderes mundiales en reservas, y en el plano mundial el precio internacional del petróleo se incrementa de forma importante debido a una política agresiva de incremento de precios por parte de la OPEP, y los mercados financieros internacionales se desregulan; por lo que junto con el incremento en la tenencia de dólares de parte de la OPEP, inundan los mercados de liquidez, abunda el crédito internacional a bajas tasas de interés y con condiciones preferenciales (Marichal, 2010). Esta situación es utilizada por el gobierno de López Portillo para hacer un uso dispendioso de recursos en pro de la petrolización de la economía.

Así, la industrialización tuvo principalmente la cara del petróleo, se vivió en México una suerte de reedición del “mal holandés” (consecuencias dañinas provocadas por un aumento significativo en los ingresos de un país ) que para 1982 llegaría abruptamente a su fin con el incremento drástico de la tasa de interés y la caída brutal de los precios internacionales del petróleo, que dejarían a México con una deuda externa muy grande, nuevamente una devaluación de fin de sexenio y los mismos problemas de la inmadurez industrial del pasado, pero ahora recrudecidos por el incremento poblacional.

A manera de resumen se presenta el esquema 1 en el que se busca presentar los elementos centrales que configuraron la industrialización por sustitución de importaciones.

**ESQUEMA 1**  
**Elementos de política industrial fase extensiva**  
**industrialización por sustitución de importaciones 1950-1982**



Fuente: elaboración propia.

### 3. La política industrial en la fase neoliberal

Durante el gobierno De la Madrid se inició lo que en México se le llama la era neoliberal, como ya se vio el nuevo gobierno llega con graves problemas económicos, siendo el más importante la crisis de la deuda externa que lo obliga a recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI) para pedir un préstamo que sirve para pagar las obligaciones más apremiantes.

Sin embargo, es hasta 1985 que podemos fechar el elemento central que dará un giro definitivo a la estrategia de industrialización, esto es el cambio en la política comercial. Como se vio en el esquema anterior el complejo aparato de protección a la industria nacional contaba con aranceles, cuotas de importación, permisos previos y listas oficiales de precios, en conjunto lograban desestimular la importación masiva de bienes de consumo a favor de la industria nacional, sin embargo también generaron un sesgo antiexportador, porque se producía con altos costos, mediana calidad y, sobre todo, con atraso tecnológico (Basave, 1996).

El complejo sistema de protección a la industria nacional tuvo su contracara en el atraso tecnológico e industrial en relación con sus pares internacionales. A la par de los problemas de endeudamiento externo público ya descritos, las grandes empresas mexicanas también sufrieron de sobreendeudamiento externo, a tal grado que para los setenta todas estaban quebradas (Basave, 1996).

En este contexto de crisis, el cambio de estrategia comercial, rumbo a la liberalización comenzó hasta 1985 con la desgravación o reducción impositiva de manera unilateral en 336 fracciones arancelarias (Rivera, 1992), posteriormente, para 1986, con la entrada al GATT, México consolida su nueva estrategia de política industrial centrada en la eficiencia, que sobrevivan las empresas que resistan la competencia externa.

Por lo demás, la apertura comercial aunque necesaria desde hacía varias décadas se realizó en mal momento y sin un plan de política industrial con miras de mediano y largo plazos, más bien respondió a intereses particulares nacionales e internacionales que buscaban nichos de rentabilidad.

En lo interior, al mismo tiempo que ocurren ajustes económicos, estalla una batalla en el bloque empresarial que será resuelta con una facción ganadora

que promueve la apertura comercial. Ésta estaba representada por la facción tecnocrática y la populista; mientras que la perdedora, estaba representada por la facción proteccionista (Luna, 1992), que se oponía a la apertura comercial como se dio. Al final, el bloque liberacionista y antiestatista se impuso en la Primera Convención Nacional de Empresarios en noviembre de 1987, en la que se optó por una política de “modernización integral” de la economía y que influirían de forma importante en la política económica de los sexenios subsecuentes.

Así desde 1988, tras varias décadas de políticas de industrialización sustitutivas de importaciones, se impone en México –con la firma del primer Pacto de Solidaridad Económica (PSE) en diciembre de 1987 y la nueva administración de Carlos Salinas de Gortari en enero de 1988– una variante de la industrialización orientada hacia las exportaciones (Dussel, 2000). Esta nueva estrategia, conocida como modelo Secundario Exportador (SE), en directa contraposición a la de la ISI, parte de una serie de aspectos fundamentales que incluyen:

1. La estabilización macroeconómica que “induciría” a un proceso de transformación y transición microeconómica y sectorial, es decir, la mayor parte de las políticas sectoriales y específicas se abolirían en favor de políticas “neutrales” u “horizontales”, particularmente respecto a la industria, el empresariado y las empresas paraestatales.
2. La principal prioridad económica del gobierno es estabilizar la macroeconomía. Desde 1988 el gobierno entiende a la macroeconomía como el control de la inflación (o precios relativos) y del déficit fiscal, al igual que la atracción de inversión extranjera, con apoyo de políticas monetarias y crediticias restrictivas por parte del Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
3. El tipo de cambio nominal se constituyó en el “ancla antiinflacionaria”, es decir, dado que el control de la inflación era la principal prioridad macroeconómica, la estrategia no permitiría una devaluación con los consecuentes efectos negativos en los niveles de inflación mediante mayores precios en los insumos importados.
4. Mediante la reprivatización del sistema bancario y financiero desde mediados de los ochenta y de forma masiva en los noventa, así como

la privatización de empresas paraestatales, el sector privado incrementaría su peso en la economía y se especializaría en las exportaciones manufactureras. Desde esta perspectiva, la apertura comercial, particularmente la reducción de los aranceles de importación, se convierte en uno de los principales mecanismos para impulsar la orientación exportadora de la economía. De igual forma, la liberalización de las importaciones –tornando en aranceles cuotas y otras barreras no arancelarias y reduciendo los mismos aranceles sustancialmente– permitiría adquirir al sector exportador importaciones e insumos a precios internacionales.

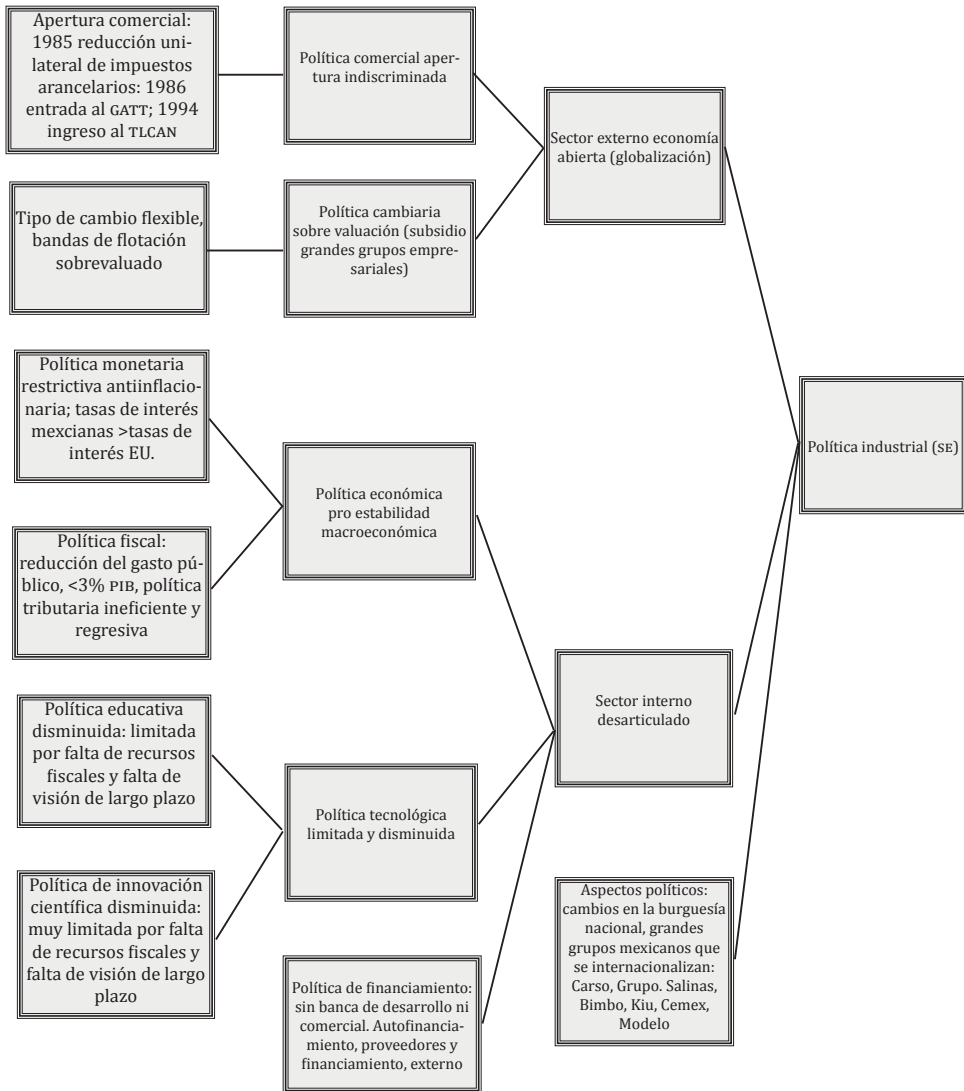
5. Las políticas públicas hacia los sindicatos fueron significativas. Como se reflejó en los pactos desde 1987, sólo un pequeño grupo de gremios fue aceptado por el gobierno para negociar contratos colectivos con las empresas, mientras que el resto fue declarado, en su mayoría, como ilegal (Dussel, 2000).

Esta política económica fue implementada desde la administración de Salinas y tuvo continuidad con Zedillo, Fox, Calderón y al menos los primeros meses de Peña Nieto, el resultado ha sido desarticulación de la economía (Dabat, Leal y Romo, 2012), desindustrialización, desempleo, aumento de la pobreza y de la desigualdad social, incremento de la dependencia tecnológica, profundización del déficit en cuenta corriente y la falta de un proyecto de nación propio a mediano y largo plazo. A manera de resumen se ofrece el esquema 2 que plantea los principales cambios en materia de política industrial y económica.

Como se muestra en el esquema 2 la política industrial consiste en dejar hacer y dejar pasar; las omisiones, o las no acciones del Estado constituyen la principal característica de la política industrial actual, en ella se observan tres elementos centrales el sector maquilador y la promoción de la IED, la gran empresa transnacional mexicana y el sector mayoritario (más del 90% de las empresas) las Mypimes.

## ESQUEMA 2

### Elementos de política industrial en México fase intensiva (Modelo secundario exportador 1983-2012)



Fuente: elaboración propia.

En lo relativo a la IED observamos que México ha sido uno de los países con mayor recepción de inversión extranjera directa (más de 22 mil millones de dólares) en América Latina y uno de los cuatro más grandes a nivel mundial. Durante enero de 1999 y marzo 2008, México ha captado inversión extranjera directa por un monto de 192 831.7 millones de dólares, de los cuales 102 460.1 corresponden a nuevas inversiones, 30 592.2 millones de dólares a reinversiones y 59 779.4 millones de dólares de cuentas entre compañías.

Entre 1999 y el primer trimestre de 2008 los flujos de inversión extranjera directa por sector captados se han canalizado a industrias manufactureras 46.7%, servicios financieros 26.1%, comercio 8.5%, transporte y comunicaciones 5.8%, actividades extractivas 1.5%, construcción 1.2%, electricidad y agua 0.9%, actividades agropecuarias 0.2% y otros servicios 8.9%. Durante este periodo la inversión extranjera directa provino principalmente de Estados Unidos (54%) el principal socio comercial de México siguiendo así España: (15.1%), Holanda (10.8%), Canadá 2.8%, y Reino Unido (2.4%).

Los principales sectores productivos en los cuales se concentran el mayor porcentaje de inversión extranjera directa de Estados Unidos en México son los financieros y manufacturas sobre todo en maquiladoras o plantas de ensamble. Por ello ante el proceso de desaceleración de la economía estadounidense desde 2008 la situación económica de México ha empeorado significativamente, recordemos que la contracción económica reportó en 2009 una tasa de crecimiento real negativa de más del 6%.

Si bien la IED es importante en el actual modelo económico porque mantiene el tipo de cambio, no genera la cantidad esperada de empleos ni la formación bruta de capital fijo que se supone reemplazaría la política industrial de la ISI.



Más bien la mayor parte de la IED se dirige a la maquila,<sup>8</sup> lo cual resulta altamente polémico por las críticas a la maquila, hay una opinión bastante generalizada de que la maquila de exportación –con sus 40 años en México– dejó de ser competitiva frente a países como China y que los límites del modelo de industrialización hacia fuera no permiten que evolucione este sistema. Más aún, los promotores de la economía del conocimiento y la innovación consideran que se debe superar la etapa de la maquila.

Las pruebas de los factores estructurales y coyunturales que reflejan el agotamiento de la maquila son, entre otros: un grave descenso de la actividad desde finales de 2000 como consecuencia de la recesión en Estados Unidos, la escasa vinculación con la planta productiva nacional (5%), un empleo mayoritario de trabajadores de producción (78%) con bajos salarios relativos (2.70 dólares por hora) y el deterioro ambiental, la escasa o nula aportación a los ingresos públicos vía impuestos y la falta de innovación que genere derrama económica en la nación.

Por su parte los principales factores que explican las formas que adoptó el surgimiento de Empresas Multinacionales en México (EMMNES) tiene dos grandes oleadas (Basave, 2012), la primera ocurrió en los setenta cuando se veía venir la apertura comercial, las EMMNES observaron que ante las carencias tecnológicas y ante la apertura comercial iban a perecer, por lo que aprovecharon los subsidios del gobierno: préstamos a tasas preferenciales y tipo de cambio sobrevaluado para comprar empresas en el extranjero y competir desde afuera en el mercado mundial (Basave, 1996).

---

<sup>8</sup> De acuerdo con De la Garza (2006), la idea central del programa de maquilas de exportación ha sido la de atraer capital productivo exportador con la finalidad, incrementar la inversión productiva, de crear empleo, lograr transferencia de tecnología, elevar la calificación de la mano de obra y equilibrar las balanzas de capitales y mercancías por la inversión directa y las exportaciones de la maquila. En esta medida el gobierno mexicano estableció el régimen jurídico de maquila, que implica que la empresa maquiladora se inscriba formalmente como tal en la Secretaría de Economía pueda importar temporalmente los bienes, maquinaria y equipo, necesarios para el ensamble, la transformación o la reparación de productos de exportación, sin cubrir el pago de impuestos de importación, el valor agregado y las cuotas compensatorias; asimismo, el gozar de exención de impuestos de exportación de parte del gobierno mexicano y también del norteamericano. Esta idea general ha tenido muchas modificaciones desde su establecimiento en 1964 y como régimen ha sido relativizado en los noventa a raíz de la entrada en operación del Tratado de Libre Comercio (De la Garza, 2006).

Durante el inicio de la “segunda oleada” en los noventa lograron su inserción virtuosa en nuevos mercados externos principalmente gracias a:

- a) La coyuntura económica (nacional e internacional) tuvo un papel relevante en las decisiones de las empresas para convertirse en EMMNES,
- b) El proceso de internacionalización fue muy acelerado debido a la presión ejercida por el riesgo de la competencia inminente en el mercado interno y por el costo de oportunidad que representaba no posicionarse lo más rápidamente posible en el extranjero,
- c) La condición de dominio (oligopólica) de las empresas en sus respectivos mercados y las ventajas de propiedad (*ownership advantages*) que de ahí se derivan fueron determinantes en su internacionalización,
- d) Las asociaciones con capital extranjero y la compra de empresas de la competencia en el exterior fueron parte de la estrategia para compensar el relativo atraso tecnológico y para poder salir a competir rápidamente,
- e) Lo anterior se convirtió en una plataforma de aprendizaje para avanzar en desarrollar capacidades tecnológicas propias (Basave, 2012).

Hoy, las EMMNES juegan un factor decisivo en la política industrial, son las principales promotoras de una política de tipo de cambio sobrevaluado, son las principales interesadas en continuar con la apertura comercial. Pero por su parte no generan empleos de forma considerable, no pagan impuestos, no reinvierten sus ganancias en el país y tampoco juegan un papel importante de arrastre para el total de la economía.

Por su parte las Pymes son la mayoría de las empresas del país<sup>9</sup> (más del 90%), por lo tanto generan la mayor parte del empleo (Dussel, 2001), pero no cuentan con condiciones necesarias para innovar, no pagan impuestos en su mayoría porque se encuentran en el régimen de pequeño contribuyente, por sus condiciones internas y su desarticulación entre ellas no juegan un factor

---

<sup>9</sup> De acuerdo con Dussel (2012), en cuanto a los establecimientos, las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) se han mantenido constantes durante el periodo con más de 99.7% de los establecimientos.

de arrastre de la economía nacional y en su mayoría son empresas familiares,<sup>10</sup> por lo que las remuneraciones son precarias.

Son las Pymes quizás las principales perdedoras de la actual política industrial, ya que no cuentan con créditos de la banca comercial, tampoco los atiende la banca de desarrollo, no cuentan con asesoría especializada<sup>11</sup> o con apoyos para exportar,<sup>12</sup> ni con un programa gubernamental que los apoye para la importación de tecnología que modernice su proceso productivo. A manera de resumen se presenta el cuadro 1 en donde se evidencia el deterioro de la economía mexicana desde el desarrollo estabilizador a la fecha.

CUADRO 1  
Crecimiento económico e inflación en México (1941- 2012)

Modelo Económico	Etapas	PIB (% promedio)	Inflación (% promedio)	Gasto público (millones de pesos)
Sustitución de importaciones	1941 - 1946	6.16	15.29	8.024
	1947 - 1952	5.79	6.865	25.03
Desarrollo estabilizador	1953 - 1958	6.42	6.49	63.62
	1959 - 1964	6.41	2.20	136.75
	1965 - 1970	6.24	2.81	528.50
Setenta	1971 - 1976	5.97	15.18	1780.97
	1977 - 1982	6.55	35.70	13415.03
Neoliberalismo del PRI	1983 - 1988	0.34	86.71	318558.95
	1988 - 1994	3.91	15.90	1670434.00
	1995 - 2000	3.01	22.55	5182409.00
Neoliberalismo del PAN	2001 - 2006	2.34	4.44	11673551.00
	2007 - 2012	1.93	4.28	21584779.50

Fuente: estadísticas históricas de México INEGI, indicadores económicos Banco de México.

<sup>10</sup> De acuerdo con la Secretaría de Economía, las Pymes son en su mayoría de carácter familiar, en 72.5% de ellas los familiares directos participan en la gestión de las empresas.

<sup>11</sup> En cuanto al nivel de formación completado de los empleados, sólo 26.4% del personal de las Pymes tiene un nivel superior a secundaria y 35.3% de primaria.

<sup>12</sup> En promedio, 83% de las Pymes –más de 90% en el sector servicios– no realiza actividades de vinculación al exterior mediante ferias, exposiciones, representantes comerciales propios o estudios sobre mercados externos.

#### 4. Conclusiones

La política industrial en México se caracteriza por el conjunto de acciones y de omisiones por parte del Estado, en ese sentido el corporativismo y la exclusión social (Leal, 2013) son la herencia del proyecto anterior que no ha sido superada durante el neoliberalismo. La sobreprotección de la clase empresarial ha sido selectiva en el neoliberalismo, ha beneficiado sólo a la gran empresa transnacional mexicana y ha generado las condiciones de estabilidad que exige el capital extranjero, por ello concluimos que los vicios de inicio de la política industrial de falta de contrapesos sigue vigente y la sobreprotección empresarial se expresa en nuestros días en la falta de una reforma fiscal integral progresiva, los problemas de fondo siguen vigentes desde el cardenismo y sólo será la movilización social la que podrá revertir los vicios del modelo industrializador.

#### REFERENCIAS

Andrade, Agustín (s/f). *El desarrollo de la producción manufacturera en México durante el periodo 1982-2006*. Facultad de Economía, UNAM.

Basave, Jorge (1996). *Los grupos de capital financiero en México, 1974-1995*. México. IIEC-El Caballito.

\_\_\_ (2010). *Cadenas productivas y nueva política industrial en Aguilar Alonso (coord.) ¿Tiene México una política industrial?*, UNAM-IIEC, México.

\_\_\_ (2012). "The rise of mexican multinationals in the 1990's and their evolution two decades later. Three cases studies" (en español). Documento presentado en *Emerging Multinational's: Outward Investment from emerging Economies*, Copenhagen, Dinamarca.

- Bazdresch, Carlos, y Santiago Levy (1992). "El populismo y la política económica en México", en Dornbuch, Rudiger y Edwards Sebastián, *Macroeconomía del Populismo en América Latina*, FCE, México.
- Contreras, Óscar (2012). "El ocaso de las maquiladoras y los desafíos de la política industrial en México", en Calva, José Luis (coord.). *Nueva Estrategia de industrialización*, vol. 7, Juan Pablos Editor-Consejo Nacional de Universitarios, México.
- Cordera, Rolando y Adolfo Orive (1981). "México: industrialización subordinada". *Lecturas del Trimestre Económico* núm. 39, FCE, México.
- Dabat, Alejandro (1993). *El mundo y las naciones*. UNAM-CRIM. Cuernavaca Morelos.
- Dabat, Alejandro, Paulo Leal, y Samuel Romo (2012). "Crisis mundial, agotamiento del neoliberalismo y de la hegemonía norteamericana. El contexto internacional y consecuencias para México". *Revista Norteamérica*, año. 7, núm. 2, julio-diciembre, México.
- Dabat, Alejandro, Sergio Ordoñez, y María Chapman (2007). "La nueva empresa trasnacional, países en desarrollo y gran empresa mexicana". *Economía Informa*, número electrónico 348 (septiembre-octubre).
- De la Rosa, Juan (2011). *La inversión extranjera directa y el crecimiento económico en México*. Libro colectivo, UAM-AZC, México.
- Dussel, Enrique (2000). *La micro, pequeña y mediana industria en México: condiciones y retos*. Centro de Estudios Estratégicos Nacionales, México 2010. Pensar y decidir la próxima década. Ed. Limusa, México.
- \_\_\_ (2004). "Pequeña y mediana empresa en México: condiciones, relevancia en la economía y retos de política". *Economía-UNAM*, vol. 1, núm. 2, Facultad de Economía, México.
- Gambrill, Mónica (2009). "México en la Globalización: Integración Industrial y Competencia". En Basave, Jorge y Rivera, Miguel (coord.) *Globalización, conocimiento y desarrollo. Teoría y estrategias de desarrollo en el contexto del cambio histórico mundial*, Tomo II, Porrúa, México.
- Gramsci, A. (1981). *Cuadernos de la Cárcel*. México, Era.
- Ha-Joon, Chang (2009). "Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation? A Plenary Paper for ABCDE" (Annual World Bank Conference on Development Economics) Seoul, South Korea 22-24 June 2009.

Leal, Paulo (2013). "México, inclusión social y reformas estructurales en perspectiva histórica", *Revista Red Latinoamericana de Investigación, Educación y Extensión en Políticas Públicas (Redpol)* [en línea], núm. 7, enero-junio 2013, México, UAM -Azcapotzalco.

Luna, Matilde (1992). *Los empresarios y el cambio político en México, 1970- 1987*, Era; México.

Mandel, Ernest (1968). *Tratado de economía marxista*. Era. México.

Moreno-Bird, Juan y Jaime Ros (2011). "El desarrollo a largo plazo de la economía mexicana: 1810-2008", en Bértola, Luis y Pablo Gerchunoff (Comp.) *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*, CEPAL, Chile, pp. 71-93.

Ordóñez, Sergio (1996). "Cambio histórico mundial contemporáneo y pensamiento social: reforma del capitalismo y la revancha de Gramsci", *Revista Iztapalapa*, UAM-I, núm. 40, julio-diciembre, 1996.

Reynolds, Clark (1996). "¿Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador? Algunas consecuencias para el futuro". *El trimestre Económico*, vol. LXIII, núm. 250, pp. 653-680.

Rivera, Miguel Ángel (1986). *Crisis y reorganización del capitalismo en México*. México. Era.

Rivera Miguel Ángel (1992). *El nuevo capitalismo mexicano*. México. Era.

Velasco, Ciro (1981). "El desarrollo industrial de México en la década de 1930-1940. Las bases del proceso de industrialización", en *Lecturas del Trimestre Económico*, núm. 39, FCE, México.