

# POLÍTICA INDUSTRIAL, COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD: UNA RELACIÓN NECESARIA EN EL DISEÑO DE UNA NUEVA PROPUESTA DE DESARROLLO ECONÓMICO PARA MÉXICO.

ADRIAN DE LEON ARIAS<sup>1</sup>

PABLO SANDOVAL CABRERA

“Indolente país éste, dijo la Reina. “Aquí mantenerse en el mismo sitio exige toda la velocidad *factible*. Si deseas conseguir otra cosa, no hay otro remedio que correr el doble”.

Lewis Carrol: *Through the Looking Glass*.

[Citado como epígrafe en artículo *Expansión y Empleo* de Evsey D. Domar].

**[Documento preliminar: No circular o citar sin permiso]**

## Presentación

Una política industrial que propicie un crecimiento endógeno, esto es, que permita un crecimiento continuo del producto sustentado en una mayor competitividad, sólo puede ser sostenible con una dinámica de la economía y del empleo basada en una creciente productividad. Solo de esa manera será posible incrementar los ingresos y los recursos necesarios para contar con las inversiones que hagan posible el incremento de la productividad, tales como capital físico, social, humano, infraestructura y conocimiento. 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.

En este trabajo se presentan algunas propuestas de política a través de las cuales se podría analizar la dimensión de la productividad y competitividad en la política industrial. El documento se organiza en tres apartados. En el primero se esbozan algunos planteamientos teóricos sobre las relaciones entre productividad, competitividad y sus factores determinantes, a la vez que se revisa rápidamente la trayectoria que ha seguido la política en la materia en nuestro país. En un segundo apartado se da cuenta de los resultados obtenidos en los últimos años en materia de competitividad y productividad, haciendo un análisis comparativo a nivel internacional y

---

<sup>1</sup>Los autores son Profesores-Investigadores del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara

relacionando la dinámica de la productividad con otros elementos distintivos de la economía mexicana.

Finalmente, en un tercer apartado se exponen algunas propuestas de políticas públicas y, en particular de política industrial que se mueven en el sentido de fortalecer y eficientar el funcionamiento de la economía nacional mediante una mejor coordinación entre actores y entre políticas activas y de mercado.

La relevancia del tema presentado en estas notas se hace evidente cuando en el ámbito internacional a nivel analítico y en la práctica, se ha observado una reconsideración del papel del Estado en la economía y en particular de la importancia que reviste la política industrial activa. Ante los escasos resultados de la política de liberalización comercial y de competitividad como sustituto de la política industrial, sobre todo en términos del crecimiento alcanzado en la economía en las tres últimas décadas, y por la cantidad y calidad del empleo generado; ha ganado interés la redefinición de una política industrial con el objetivo de mantener e incrementar la productividad, así como recomponer el llamado tejido industrial. Esta redefinición es aún más urgente en casos como el de México que enfrenta ya más de dos décadas pérdidas en términos de crecimiento económico y desarrollo industrial y debe enfrentar los retos que plantea una mayor competencia por capitales y mercados con otros países emergentes, tanto en América Latina como en Asia y Europa del Este.

### **1. Competitividad, productividad y Política Industrial en México: La teoría y la política.**

Analizando la evolución que ha tenido la teoría economía es posible observar una notable transición en su concepción del crecimiento económico y los factores que lo determinan. En una primera fase se sostuvo que el crecimiento dependía, esencialmente, de la capacidad para acumular capital fijo y trabajo y, en un segundo momento, del progreso tecnológico aplicado a los procesos productivos. En las etapas más recientes la teoría económica ha integrado en sus análisis el papel esencial que juega lo institucional y lo ambiental en el desarrollo económico sostenido y de largo plazo.

Así, transita de una noción en donde el crecimiento tenía sus propios límites, debido a los rendimientos decrecientes de los factores y cuyo colofón fatalista era el “estado estacionario”; a una visión en donde, gracias al avance científico tecnológico y su aplicación a la producción, sería posible crecer de manera indefinida, rompiendo con el “estado estacionario”.

No es de nuestro interés realizar una exposición amplia de la evolución que tuvo la ciencia económica en las etapas posteriores, simplemente queremos llamar la atención respecto de la

importancia que tuvo el romper con esta visión pesimista de la economía gracias al reconocimiento del papel que juegan el progreso tecnológico y el capital humano en el crecimiento económico. Las posibilidades de combinación entre un trabajador capacitado y el capital (como expresión del uso de la ciencia y tecnología en el proceso productivo) pusieron al descubierto una de las variables fundamentales para alcanzar un crecimiento sostenido de la economía; la productividad, entendida como el resultado o producto obtenido de la eficiente utilización de los factores.

La productividad se relaciona directamente con otro concepto relevante, la competitividad. En un primer acercamiento podemos entenderla como la capacidad que tiene un país o región para incrementar su productividad de forma sostenida. En este sentido, ambas variables regularmente mantienen una relación funcional; a mayor productividad mayor competitividad y viceversa. Para constatar la dinámica de la productividad a lo largo del tiempo necesitamos observar un indicador básico que da cuenta de la dinámica de una economía; el producto interno bruto (PIB); mismo que refleja la capacidad para generar valor en una económica para un periodo de tiempo determinado. Este indicador todavía hoy, en su versión per cápita, sigue siendo esencial para categorizar a los países a escala mundial. Sirve, al mismo tiempo, como un primer acercamiento para evaluar el nivel de competitividad de un país.

$$\text{PIB} = P \times T \quad (1)$$

$$\text{PIB}/\text{Pb} = P \times T/\text{Pb} \quad (2) \quad P = \text{PIB}/T \quad (3)$$

Siendo: **P**: Productividad media

**PIB**: Producto Interno Bruto

**Pb**: población

**T**: Número de trabajadores Ocupados

La razón es muy sencilla, tanto el PIB nacional como el PIB per cápita, tal y como se muestran en las expresiones 1 y 2, dependen de una variable estratégica; la productividad. El monto del PIB per cápita es entonces el producto de dos variables, productividad y tasa de ocupación ( $T/\text{Pb}$ ). A su vez la productividad media estará determinada cuantitativamente por el cociente del PIB entre el número de trabajadores, es decir el PIB por trabajador. Como la competitividad de una economía depende esencialmente de la productividad y esta, a su vez, determina el tamaño del PIB per cápita, es de esperar que los países que alcanzan un nivel sostenido en este indicador, se mantengan en los primeros lugares del escalafón internacional de competitividad.

El interés de los responsables de la política económica de un país debe orientarse en reconocer que factores hacen posible que un país observe altos estándares de productividad, para dirigir las acciones de política económica hacia dichos factores. Aunque no existe una posición universal, válida en todo momento y circunstancia, la mayoría de los expertos opinan que hay un conjunto de condiciones que se repiten en aquellos países más competitivos, entre otras:

- ❖ Un marco institucional funcional. En el que el respeto al estado de derecho y la transparencia se constituyen en el soporte para la convivencia y la cohesión social.
- ❖ Estabilidad macroeconómica. En la perspectiva de generar confianza y certidumbre para la expansión de los negocios.
- ❖ Capital Humano Competitivo: Lo que implica, a su vez, el disponer de un sistema educativo de calidad en todos los niveles, pero particularmente de carácter técnico y universitario vinculados fuertemente a las necesidades de la sociedad y del entorno productivo, así como con vocación innovadora.
- ❖ Un dinámico sector de investigación científica y tecnológica. Vinculado a los sectores social y productivo y soportado en la estructura de formación universitaria para garantizar altas tasas de innovación.
- ❖ Un fuerte sector exportador. Que se convierta en un mecanismo de inserción ventajosa de la economía nacional en la economía global y una fuente segura de divisas para financiar el modelo de desarrollo.
- ❖ Capacidad de financiamiento: Como soporte para garantizar el acceso a fuentes locales de crédito para la expansión empresarial, reduciendo la vulnerabilidad de la economía ante choques externos.
- ❖ Marco regulatorio moderno. Condición esencial para garantizar la eficiencia en el funcionamiento de los mercados y en el desarrollo de los negocios.
- ❖ Responsabilidad social y ambiental: Sustentada en un marco normativo moderno y en una integración horizontal de lo ambiental en el conjunto de políticas económicas.

Como se puede observar, si bien se reconoce que el mercado (como mecanismo asignador de los recursos en la economía) juega un importante papel en la dinámica de las variables mencionadas (productividad y competitividad) muchos de los factores que inciden directamente en su trayectoria

están relacionados con políticas deliberadas que podrían agruparse en lo que se conoce como Política Industrial.<sup>2</sup>

En concordancia con esta línea de análisis, el Foro Económico Mundial (World Economic Forum, WEF) concibe la competitividad “como el conjunto de instituciones políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país (WEF, 2008: 3). Para este organismo la productividad es una variable clave, dado que permite sostener un nivel de crecimiento del ingreso de largo alcance y garantiza, a su vez, atractivas tasas de retorno para los inversionistas. Para este organismo la competitividad de una nación descansa en 12 pilares, agrupados en tres categorías.

La primera categoría agrupa los llamados requerimientos básicos referidos a la calidad de las instituciones, la disponibilidad de infraestructura, la estabilidad macroeconómica y las condiciones de salud y de educación básica de la población. Estos pilares se constituyen en el componente inicial para impulsar el crecimiento económico y la competitividad.

En una segunda categoría se agrupan los factores propulsores de la eficiencia económica entre ellos; la educación superior y de formación para el trabajo, la eficiencia de los mercados de bienes y trabajo, la complejidad de los mercados financieros, la tecnología disponible y el tamaño del mercado doméstico. Este conjunto de factores tienen una incidencia directa en la dinámica que observe la productividad de un país y, por tanto, en su competitividad.

En un tercer grupo se enlistan los factores propulsores de la innovación económica que hacen referencia a la complejidad de los negocios, en términos de la estructura productiva y de las relaciones verticales y horizontales que la definen funcional y geográficamente para la conformación de agrupamientos empresariales, mejor conocidos como “clusters”. Entendiendo que, en una estructura económica de tal naturaleza, se generan las mejores condiciones para la innovación y la interacción con los otros dos pilares que, en conjunto, hacen posible alcanzar un crecimiento sostenido de la competitividad nacional.

Otro prestigiado organismo internacional que diseña su propio índice de competitividad global (ICG), es el Instituto para la Gestión del Desarrollo (International Institute for Management Development, IMD) para el cual la competitividad es “la capacidad que tiene un país para generar valor agregado e incrementar su riqueza a través de la administración de los activos, los procesos,

---

<sup>2</sup> Entendiendo por tal al conjunto de políticas públicas articuladas (de competencia, comerciales, de fomento sectorial, crediticias, de innovación, formación de capital humano y mejora institucional) que inciden favorablemente en el incremento de la eficiencia, productividad y competitividad de la economía.

la seguridad social, la atractividad, la globalidad, la proximidad y la integración de estas relaciones dentro de un modelo económico y social". (IMD: 2004)

Entre los organismos evaluadores de la competitividad en el ámbito latinoamericano destaca el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) no solamente por ser pionero en la medición y el análisis comparativo de la competitividad de los países sino, además, por el énfasis que pone en la necesidad de utilizar de la mejor manera los recursos disponibles así como por la importancia que le da a la parte blanda que determina el funcionamiento adecuado de una economía (instituciones, eficiencia gubernamental, medio ambiente, innovación, condiciones de mercado, etc.).

De esta manera, parecieran estarse manifestando tendencias a nivel global que apuntan a favorecer la implementación de una política industrial activa, antes abandonada por posiciones radicalizadas en las supuestas bondades que ofrecen las fuerzas automáticas del mercado, como ha ocurrido en México en los últimos 30 años

### **La política industrial, el ayer y el ahora.**

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 solo se hará referencia a los planes y políticas 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 sus altos costos (subsidios a precios) y de su evidente rigidez, 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, esta 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 al sesgo anticompetitivo que generó y que derivó a la postre en un elevado déficit comercial y fiscal, así como por las grandes desigualdades sociales que propicio, se extendió, gracias al boom petrolero de esos años, hasta inicios de la octava década del siglo pasado aunque terminó por colapsar con la crisis de la deuda del año 1982. 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 economía.

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 tendientes a mejorar las condiciones del entorno empresarial. A principios de los noventa, el acuerdo comercial con los Estados Unidos y Canadá reflejó la búsqueda de la 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, 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)

Con las administraciones de la alternancia, los sectores menos beneficiados por las políticas liberales tenían la expectativa de que la conducción del país se orientaría por otros derroteros, sin embargo no fue así. Desde el 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 poca claridad en la definición y la instrumentación de las estrategias, la insuficiencia en los recursos destinados a este fin y los retrasos en su definición no han implicado un cambio significativo. Se ha estado añadiendo en la discusión, el tema de una segunda generación de reformas, en las áreas laboral, energía, educativa, fiscal y de estado de derecho pero sin una clara visión de país de largo plazo que de cuenta del papel que le toca cumplir a cada actor y sector así como del papel específico que debe jugar el Estado en la tarea fundamental de impulso al crecimiento, el empleo y el bienestar social.

En general, en el Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, se reconoce 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 se mejore constantemente y se desarrolle 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.

Por su parte, en el documento guía de la administración que encabeza el Presidente Felipe Calderón Hinojosa se reconoce que los “elevados costos para realizar transacciones, incertidumbres en los contratos y en los derechos de propiedad física e intelectual, problemas de seguridad pública, e infraestructura insuficiente, son algunos de los elementos que perjudican a la competitividad en cualquier contexto, pero que se vuelven aún más restrictivos en un entorno global en el que otros países persiguen agendas activas de políticas públicas destinadas a aliviar todas estas trabas para la actividad productiva. Por tanto, es necesario adoptar acciones enérgicas en la materia para asegurar que se aproveche el potencial del país en todos los ámbitos de la actividad económica”.

Si bien hay un notable cambio en el contenido del discurso, reconociendo explícitamente que es necesario, tal y como lo están haciendo otros países, diseñar y aplicar políticas públicas activas, en los hechos no se observan cambios significativos en la estrategia seguida desde mediados de los años ochenta.

En particular, el punto de vista oficial ha identificado 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, y estado de derecho, profundización en la reducción de aranceles y los programas sectoriales.

Si bien, no se podría negar que tales reformas ayuden a propiciar un mayor crecimiento de la productividad, se ha reconocido por experiencias en otros países, reflejadas en la literatura económica, que aquellos países o regiones sub-nacionales que han tenido éxito en acelerar el crecimiento de la productividad, han aprovechado no solo de un entorno propicio para las iniciativas empresariales, bajos costos, disponibilidad de insumos especializados, sino que se han requerido que un esfuerzo de coordinación, al menos inicialmente inducido por la política pública, en ciertos sectores, ramas o procesos.

## **2. Evolución de la competitividad y la productividad en México: algunas implicaciones.**

### **i) Dinámica de la competitividad.**



De acuerdo a evaluaciones realizadas por 3 de los principales organismos promotores de la competitividad a nivel internacional: el Foro Económico Mundial (WEF), el Instituto Internacional para la Gestión del Desarrollo (IMD) y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la situación del país en competitividad no ha mejorado en los últimos años, por el contrario, de acuerdo tanto con el IMD como con el WEF hemos descendido en el ranking mundial de competitividad.

En el Índice Global de Competitividad elaborado por el WEF, pasamos del lugar 32 en el año 2000 al lugar 60 en el año 2009 entre 131 países, es decir, retrocedimos 28 lugares y perdimos competitividad con relación a países de mayor desarrollo relativo, pero también con otras economías emergentes como Singapur, Corea del Norte, China e India, entre otros.

**Cuadro 1**  
**Competitividad de México 2000- 2009**

AÑO	WEF <sup>1</sup>	IMD <sup>2</sup>	IMCO <sup>3</sup>
1996	33	42	
1998	32	34	
2000	32	33	
2001	33	36	32
2002	31	43	31
2003	42	53	31
2004	42	56	30
2005	45	56	32
2006	45	45	33
2007	52	47	32
2008	60	50	
2009	60	46	32
2010	66	48	

Fuente: Elaborado propia con base en datos de WEF, Global Competitiveness Report, 2000-2009; IMD. World Competitiveness Yearbook 2000-2009 e IMCO Índice de Competitividad Internacional 2000-2009

<sup>1</sup> **La muestra de países estudiados varía de un año a otro pero siempre ha rebasado la cifra de 100**

<sup>2</sup> **Muestra de 60 países**

<sup>3</sup> **Muestra de 45 países**

La pérdida de competitividad internacional es igualmente notoria en el Índice de Competitividad Global del IMD (GCI) que colocó a México en el lugar 48 en el 2010, 15 lugares menos que en el año 2000. Nuevamente por debajo de países emergentes con los que compite por inversiones y mercados a nivel global, tales como China, Chile, Corea del Sur, Malasia e India, entre otros.

Similar posición nos otorga el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) que ubica al país, para los años 2001-2009, entre el lugar 30 y el 33 de una muestra de 45 países, nuevamente a la zaga de países emergentes como Chile, Corea del Sur y Polonia, entre otros; y de la totalidad de los llamados países ricos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), exceptuando a Turquía.

La pérdida de competitividad se traduce en menores flujos de inversión extranjera, y dificulta el acceso al mercado internacional de capitales, dando forma a un escenario de menor crecimiento, que a su vez, ofrece escasas oportunidades para el desarrollo de las capacidades de la gente.

Haciendo un breve análisis de los factores que determinan la competitividad internacional de México la situación existente nos invita a realizar una seria reflexión sobre lo que se ha hecho y la agenda pendiente que debemos cumplir para superar los rezagos.

## Cuadro 2

### Ranking de México en el índice global de competitividad de acuerdo a los 12 pilares básicos

	2007-2008	2008-2009
<b>Requerimientos Básicos</b>	<b>56</b>	<b>59</b>
Instituciones	85	97
Infraestructura	61	68

Estabilidad Macroeconómica	35	48
Salud y Educación Primaria	55	65
<b>Factores que determinan la Eficiencia</b>	<b>50</b>	<b>55</b>
Educación superior y capacidad para el trabajo	72	74
Eficiencia de los mercados de bienes	61	90
Eficiencia de los mercados de trabajo	92	110
Madurez del mercado Financiero	67	66
Aprendizaje Tecnológico	60	71
Tamaño del Mercado	13	11
<b>Factores de Sofisticación e Innovación</b>	<b>60</b>	<b>67</b>
Ambiente de Negocios	54	58
Innovación	71	90

Fuente: World Economic Forum, Global Competitiveness Index 2007-2008 y 2008-2009

De los 12 pilares básicos considerados en el Índice Global de Competitividad (IGC) del WEF solamente en 2 de ellos estuvimos entre los primeros 35 lugares en el año 2007: en estabilidad macroeconómica, ocupamos el lugar 35 y en tamaño del mercado estamos en la posición número 13. Sin embargo en la siguiente evaluación (2009) pasamos en el indicador de estabilidad macroeconómica al lugar 48.

En 3 factores fundamentales para garantizar un incremento sostenido de la productividad y competitividad, hemos perdido terreno en los últimos años y nos ubicamos en el último cuarto del ranking mundial ocupando los lugares 90 en Innovación, 74 en Educación Superior y Capacitación y 97 en Instituciones.

Debido a esta situación, el WEF llama la atención sobre los problemas de déficit en desarrollo humano, particularmente los relativos a la formación universitaria; la baja tasa de innovación; derivada de la raquítica inversión en Ciencia y Tecnología, así como de las debilidades institucionales por la laxitud de las leyes, las dificultades en su aplicación y los problemas de

corrupción que permean todo el tejido social y dificultan reducir los graves niveles de delincuencia y seguridad típicos de sociedades con esquemas institucionales débiles.

En suma; la caída constante de México en el IGC se debe según el WEF a deficiencias en el funcionamiento de las instituciones que inciden en el predominio de reglas informales y prácticas ilegales como la corrupción, la delincuencia, la inseguridad pública; aspectos, todos ellos, que enrarecen el ambiente social y económico y se traducen en altos costos de transacción y pérdidas de eficiencia. Todo ello enmarcado en una economía que no ha resuelto problemas estructurales fundamentales, relacionadas con el financiamiento interno del desarrollo, la mejora de la calidad del capital humano, la investigación en ciencia y tecnología, la modernización de su sistema político y la responsabilidad ambiental.

En el mismo diagnóstico coinciden el IMCO y el IMD. De acuerdo a la clasificación del IMCO, en el 2007 el país no destaca en ninguno de los 10 factores de competitividad que utilizan en sus mediciones, en ninguno de ellos nos ubicamos entre los primeros 20 países y solamente en 3 de ellos aparecemos entre los primeros 30 lugares; en sectores económicos con potencial (29) relaciones intencionales benignas (30) y macroeconomía estable (30), de un total de 45 países.

**Cuadro 3**

**Posición internacional de México en competitividad 2001-2007: Análisis por factor.**

Factores de Competitividad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sectores Económicos con Potencial	25	28	29	28	28	29	32
Relaciones Internacionales Benignas	32	26	29	27	26	30	41
Gobiernos Eficientes y Eficaces	28	28	31	26	28	32	32
Sectores Precursores de Clase Mundial	36	35	33	35	35	34	34

Mercado de Factores Eficientes	39	42	38	44	42	35	42
Sistema Político Estable y Funcional	26	27	22	27	27	32	38
Macroeconomía Estable	31	28	30	28	28	30	30
Sociedad Incluyente, Preparada y Sana	34	34	34	34	34	34	30
<b>Manejo Sustentable del Medio Ambiente</b>	<b>40</b>	<b>42</b>	<b>41</b>	<b>40</b>	<b>42</b>	<b>40</b>	45
Sistema de Derecho Confiable y Objetivo	34	35	35	32	35	33	33
<b>Lugar en el Ranking</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>32</b>

**Fuente:** Elaborado con datos del Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO)

Aunque competitividad y productividad no son lo mismo, ambas son influidas por una multiplicidad de factores, tanto tangibles (coeficiente capital-trabajo) como intangibles (marco institucional) y es por esa razón que ambas variables se mueven en el mismo sentido mostrando una altísima correlación a nivel mundial. Utilizando información estadística sobre ambas variables en una muestra de países, se constata empíricamente una correlación casi perfecta de 0.9138 puntos y realizando el mismo ejercicio a nivel de los Estados de la República el coeficiente también es alto, de 0.6268 lo que demuestra que ambas variables se mueven en el mismo sentido. Por consecuencia, es de esperar que las políticas y acciones que se dirijan a incrementar la productividad, tendrán simultáneamente, un efecto positivo sobre la competitividad.

## ii) Evolución de la productividad

Los hechos estilizados del crecimiento de la productividad en las manufacturas de 1955 a la fecha, pudieran describirse a partir de los siguientes enunciados e ilustrarse con los datos presentados en el cuadro 4:

Un periodo de crecimiento del producto por trabajador<sup>3</sup> en la etapa de industrialización basada en la sustitución de importaciones de alrededor del 3% promedio anual durante los años de 1955 a

<sup>3</sup> 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

1975, aproximadamente. Estas tasas no han podido ser alcanzadas en las manufacturas mexicanas de una manera continua después de dicho periodo.

**Cuadro 4**

**Estimaciones de crecimiento del producto por trabajador en las manufacturas, México:  
1950-2010 (varios períodos)**

<b>Período</b>	<b>Producto por trabajador</b>	<b>Autor</b>
1950-1974	3.0	Chenery (1986)
1960-1980	3.4	H. Laos y Velasco (1990)
1963-1981	6.0	Samaniego (1984)
1983-1989	2.1	H. Laos (1991)
1984-1990	3.3	Domínguez y Brown (1992)
1984-1987	0.7	Domínguez y Brown (1992)
1987-1990	5.9	Domínguez y Brown (1992)
1970-1981	2.5	H. Laos et al (2000)
1981-1987	-3.7	H. Laos et al (2000)
1987-1994	2.3	H. Laos et al (2000)
1970-1994	-0.3	H. Laos et al (2000)

---

mismo número de horas por año.

<b>1980-1990</b>	<b>3.31</b>	<b>H. Laos (2000)</b>
<b>1991-1995</b>	<b>2.38</b>	<b>H. Laos (2000)</b>
<b>1988-1995</b>	<b>2.65</b>	<b>H. Laos (2000)</b>
<b>1970-1996</b>	<b>2.88</b>	<b>Jorge Katz, CEPAL (2000)</b>
<b>1990-1996</b>	<b>2.30</b>	<b>Jorge Katz, CEPAL (2000)</b>
<b>1993-2004</b>	<b>5.5</b>	<b>CEFP (2007)</b>
<b>2004-2010</b>	<b>0.6</b>	<b>INEGI (2011)</b>

Fuente: De León, 1999; Hernández Laos et al., 2000, Hernández Laos, 2000, Katz, 2000, CEFP, 2007; INEGI, 2011.

En el periodo 1976-82 se observó un crecimiento lento en la productividad laboral, donde el crecimiento del producto manufacturero se basó en un uso intensivo en mano de obra, y aunque hubo una significativa inversión pública sobre todo en el área de generación de energía, estas inversiones fueron mal asignadas e ineficazmente administradas.

La apertura comercial, reducción sustancial de aranceles, y otros cambios regulatorios, desde 1985-87, hicieron posible un incremento de la productividad laboral en la segunda parte de la década de los ochenta. Sin embargo, este crecimiento de la productividad que se esperaba sería sostenible gracias a la dinámica impuesta por la apertura comercial, no se mantuvo en la década de los noventa. 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.

La década de los noventa, a pesar del retroceso por la crisis 94-95, mostró una recuperación en el crecimiento de la productividad, pero solo alrededor del 1.5 %, lejos de las tasas que se obtuvieron en el periodo de sustitución de importaciones.

Para el periodo que va del año 1993 al 2006, de acuerdo a un estudio realizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la H. Cámara de Diputados, la productividad laboral en la industria manufacturera registró un crecimiento promedio anual de 5.5% experimentando una fuerte caída al cierre de la primera década del siglo XXI por efecto de la recesión económica que afectó a la economía mundial en los años 2007-2008.

La dinámica en el crecimiento de la productividad muestra muy claramente dos periodos divididos por una serie de años de retroceso o estancamiento. Un primer periodo de 1955-1982 de crecimiento significativo de la productividad laboral y factorial total, y el segundo de 1990 al 2009 en que la productividad al igual que la economía en su conjunto ha sufrido frenos y arranques dando como resultado un crecimiento en promedio menor al experimentado antes de la apertura comercial ocurrida a inicios de la octava década del siglo pasado.

La dinámica de la productividad en los últimos años, se puede explicar, en parte, a que los “nuevos sectores dinámicos” les falta integración con las cadenas productivas y muestran un bajo potencial de crecimiento de la productividad. (Ros, 2004). 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 el “sector formal”, donde ha tenido un crecimiento muy limitado e incluso en algunos periodos se ha perdido empleo. Y con el aumento consecuente del sector informal de la economía y, por tanto, del empleo en este donde dada la menor disponibilidad de capital, el nivel de productividad es menor que en el “sector formal”.

En países como el nuestro en el que la economía informal participa con más del 25% del producto y el empleo con una tendencia, al parecer, cada vez más creciente, es importante analizar la productividad laboral de la economía en su conjunto en la perspectiva de identificar algunos correlatos de la productividad con ciertos rasgos importante que presenta la estructura del país, entre ellos, por supuesto, la fuerte presencia de actividades informales en la dinámica de la economía nacional. De ello damos cuenta en el este apartado

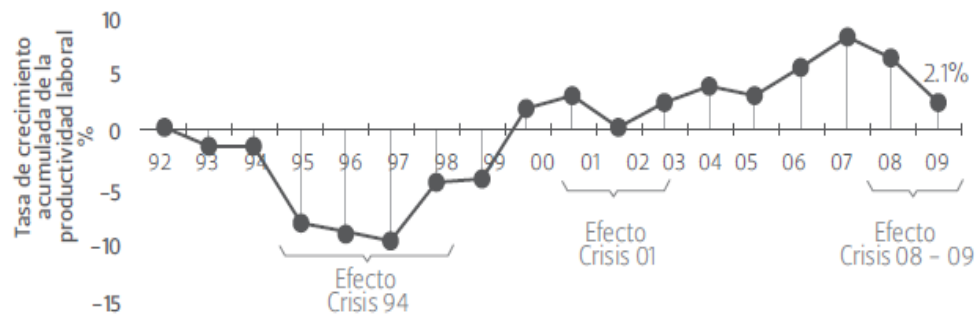
**iii) Dinámica de la productividad laboral en la economía mexicana en las últimas dos décadas.**

**Gráfica 1.**



# Evolución de la Productividad en México

1992 - 2009



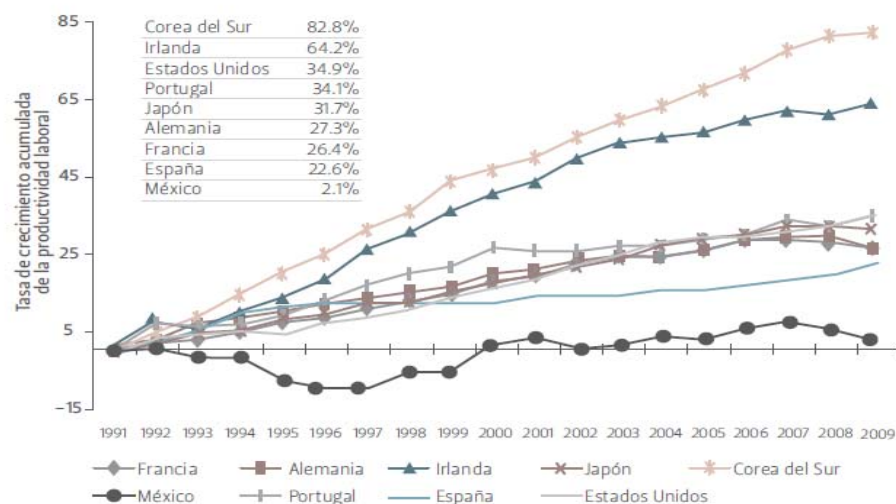
Fuente: Elaborado por CIDAC con datos de la OCDE

La ausencia de una Política Industrial efectiva ha impactado negativamente la evolución de la productividad laboral en el país. De acuerdo a datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) apenas se observa una tasa acumulada de crecimiento de la productividad laboral de 2.1% en casi dos décadas, de los años 1991 al 2009.

Gráfica 2

## Evolución de la Productividad Laboral: México vs. Otros países

1991 – 2009

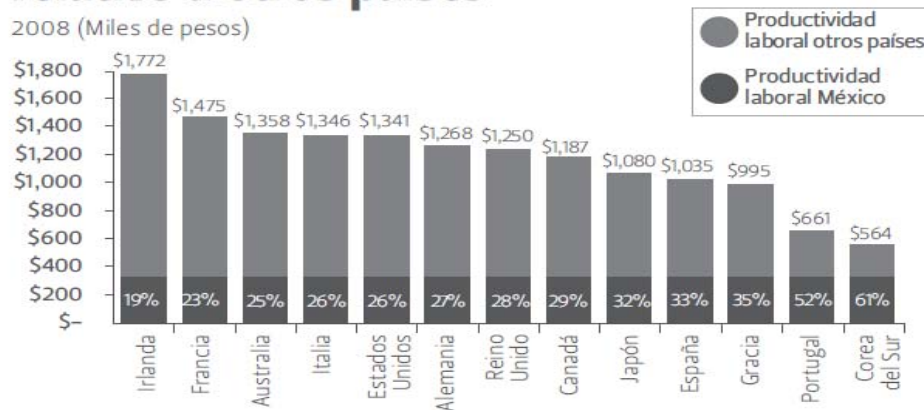


Fuente: Elaborado por CIDAC con datos de la OCDE

Cifra que está muy por debajo de la observada en el resto de miembros que integran esta organización. La lista la encabeza Corea del Sur con un crecimiento de la productividad de sus trabajadores de 82.8 en el periodo 1991-2009, le sigue Irlanda con un crecimiento de 64.2% e incluso países como Japón y Estados Unidos que han sufrido un relativo estancamiento económico en este periodo, registran tasas del 31.7% y 34.9%. Si bien estos países manifiestamente se dicen ser los paladines del libre mercado, cierto es que han hecho un manejo sumamente pragmático de su economía y han diseñado e implementado políticas económicas de corte intervencionista para favorecer el desarrollo de ciertos sectores estratégicos, impulsores de la economía y puntales en su participación en la llamada “nueva economía” y el comercio mundial.

## Productividad laboral de México relativo a otros países

2008 (Miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por CIDAC con datos del Banco Mundial; datos 2008.

De acuerdo a datos del Banco Mundial para el año 2008 la productividad laboral, medida en pesos, de un mexicano apenas representa el 61% de la de un trabajador de Corea del Sur y el 19% de un trabajador de Irlanda por citar los dos casos extremos. Las razones esgrimidas por la propia OCDE son diversas pero enfatiza particularmente las relacionadas con los retrasos en educación e innovación así como las relativas al marco legal por sus efectos en el incremento de los costos de transacción que inhiben la creación de nuevas empresas, la llegada de capital extranjero y la mayor inversión en procesos de aprendizaje, mejora de procesos, ciencia y tecnología.

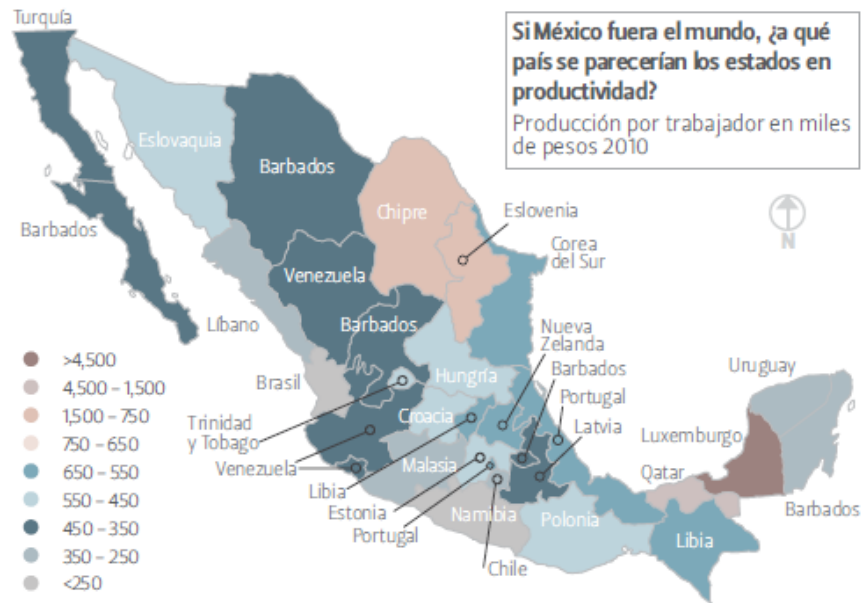
El predominio de una visión demasiado ortodoxa en el manejo de la política económica y en especial de la política industrial, que incluso ha determinado la ausencia de esta en algunos periodos, mantiene al país con fuertes rezagos en productividad y competitividad en el escenario mundial y sorprendentemente con respecto a países que hasta hace algunos años se ubicaban en una posición de rezago con respecto a México. Hoy países como Corea del Sur, Polonia, Grecia, Portugal e incluso Brasil han reducido la brecha que los separa de los países más desarrollados en el rubro de productividad.

Así, en el contexto de la OCDE, México se ubica por debajo del promedio de productividad de los miembros de esta organización en un -63.4%, Polonia -55.1%, Corea del Sur -51.8% y Grecia -37.5%.

De acuerdo al CIDAC si realizáramos un mapa de México homologando la productividad de los Estados de la Republica con los países que presentan niveles de productividad similares, en todo caso serían los Estados del Norte los que se asemejarían a países con niveles medios de

productividad a nivel mundial como Corea del Sur, Turquía, Eslovenia o Eslovaquia. La excepción sería el Estado de Campeche quien por su renta petrolera registra un nivel de ingreso por trabajador muy alto, similar a Luxemburgo.

### Mapa 1



FUENTE: Elaborado por CIDAC.



### Mapa 2

## Índice de productividad México 2009



Considerando el Índice de Productividad calculado por el CIDAC se puede observar un país muy heterogéneo con una geografía claramente definida en términos de productividad, al movernos de Norte a Sur. Así se observa que los Estados del Norte tienen niveles de productividad alta o muy alta, encabezando la lista el estado de Nuevo León, Coahuila, Baja California y el estado de México. En una posición intermedia se encuentran estados como Guanajuato, San Luis Potosí, Puebla y Baja California Sur. A la zaga, como en otros rubros, se encuentran los estados del Sur, Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Campeche.

### Cuadro 5

ÍNDICE DE PRODUCTIVIDAD MÉXICO								
RK 2009	ESTADOS	IPM 1999	IPM 2004	IPM 2009	NIVELES DE PRODUCTIVIDAD			
					1999	2004	2009	1999 VS 2009
1	NL	95	100	100	Muy Alta	Muy Alta	Muy Alta	↔
2	MEX	72	74	93	Alta	Alta	Muy Alta	⬆
3	COA	63	67	88	Alta	Alta	Muy Alta	⬆
4	BC	100	66	78	Muy Alta	Alta	Alta	⬇
5	DF	79	50	74	Alta	Media	Alta	↔
6	CHIH	64	57	69	Alta	Media	Alta	↔
7	SON	76	77	68	Alta	Alta	Alta	↔
8	JAL	47	66	68	Media	Alta	Alta	⬆
9	QUE	47	54	59	Media	Media	Media	↔
10	GTO	34	43	57	Baja	Media	Media	⬆
11	SLP	41	43	55	Media	Media	Media	↔
12	PUE	44	47	55	Media	Media	Media	↔
13	BCS	41	58	49	Media	Media	Media	↔
14	AGS	42	58	49	Media	Media	Media	↔
15	TAMPS	67	69	48	Alta	Alta	Media	⬇
16	ZAC	28	21	42	Baja	Baja	Media	⬆
17	VER	17	35	41	Muy Baja	Baja	Media	⬆
18	QROO	40	41	40	Media	Media	Baja	⬇
19	SIN	48	35	38	Media	Baja	Baja	⬇
20	YUC	17	26	38	Muy Baja	Baja	Baja	⬆
21	MOR	27	26	37	Baja	Baja	Baja	↔
22	DGO	23	30	35	Baja	Baja	Baja	↔
23	HGO	38	28	34	Baja	Baja	Baja	↔
24	COL	24	33	31	Baja	Baja	Baja	↔
25	TAB	5	36	30	Muy Baja	Baja	Baja	⬆
26	MICH	32	30	27	Baja	Baja	Baja	↔
27	NAY	13	20	25	Muy Baja	Muy Baja	Baja	⬆
28	CAM	11	0	25	Muy Baja	Muy Baja	Baja	⬆
29	TLAX	8	23	22	Muy Baja	Baja	Baja	⬆
30	GRO	7	26	19	Muy Baja	Baja	Muy Baja	↔
31	OAX	0	1	2	Muy Baja	Muy Baja	Muy Baja	↔
32	CHIS	16	4	0	Muy Baja	Muy Baja	Muy Baja	↔

⬆ flecha arriba: subió al menos un nivel

↔ flecha igual: no cambió de nivel

⬇ flecha abajo: cayó al menos un nivel

#### **iv) La productividad y sus correlatos.**

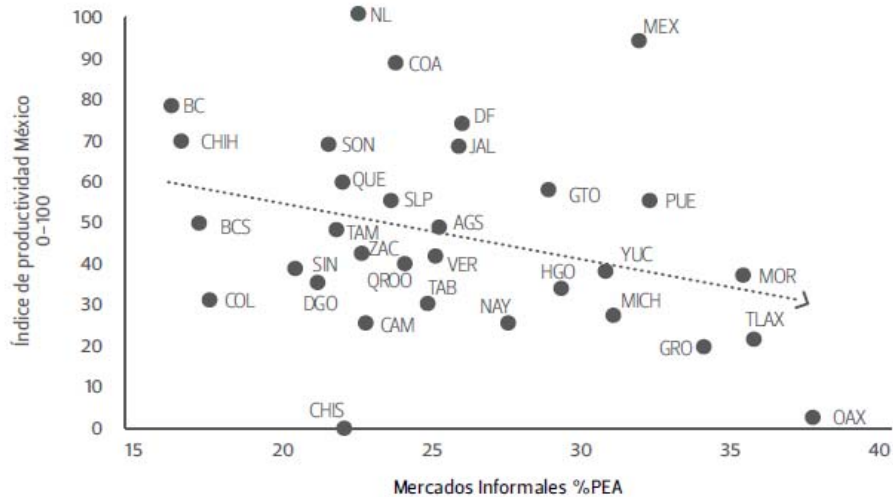
Existe al menos la certeza de que la productividad y la informalidad se mueven en sentido contrario. Existen evidencias en países como Colombia y México que dan cuenta de los grandes contrastes que existen en términos de productividad entre el sector formal y el sector informal. Mientras mayor sea la presencia del sector informal caracterizado por mantener bajos niveles de productividad con relación al sector formal, menor será, en promedio, la productividad de la economía.

No es casual que en México estados como Oaxaca, Tlaxcala, Morelos, Guerrero y Michoacán, entre otros, que registran porcentajes mayores de Población Económicamente Activa laborando en mercados informales observen también los menores índices de productividad. Caso contrario ocurre con algunos estados del Norte como Nuevo León, Baja California, Chihuahua y Coahuila quienes, comparativamente tienen una menor presencia de mercados informales relacionados con índices de productividad relativamente altos.

En países como el nuestro la fuerte presencia de la economía informal presiona a la baja la productividad, no solamente por las disparidades en productividad que se dan entre uno y otro sector, sino por el hecho de que la fuerte presencia de la informalidad se convierte en un desincentivo que afecta la formalidad al incrementar significativamente los costos y reducir la tasa de innovación de la economía.

### Gráfica 3

## A mayor el tamaño del mercado informal menor la productividad



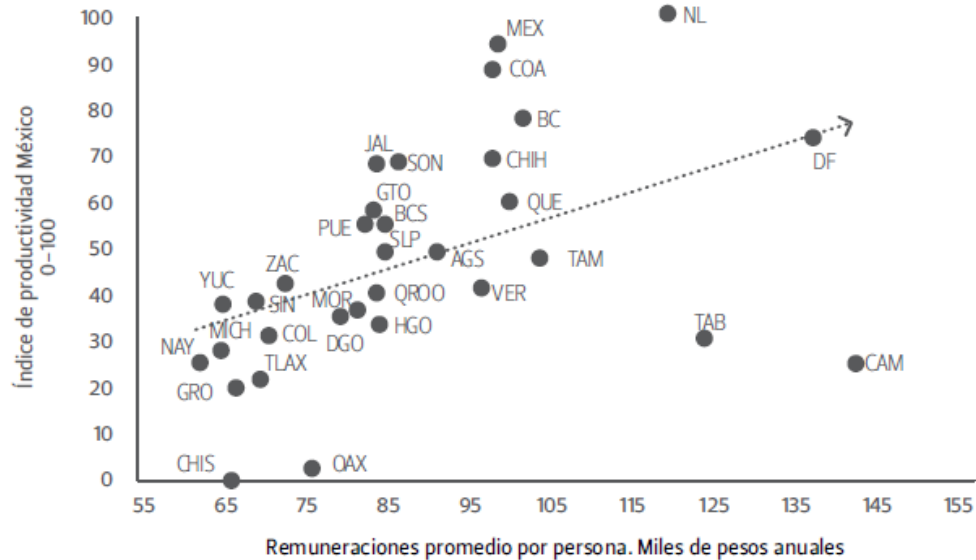
FUENTE: Elaborado por CIDAC con datos de INEGI; IMCO.

Otra relación interesante se da entre productividad y remuneración por persona, a mayor productividad, mayor remuneración. De acuerdo al CIDAC los Estados con mayor índice de productividad como Nuevo León, Coahuila, México, Baja California y Chihuahua gozan de mayores remuneraciones en promedio por persona. De igual modo Estados como Guerrero, Chiapas y Nayarit, por citar sólo algunos casos con bajos niveles de productividad, registran también las remuneraciones promedio por persona más bajas a escala nacional. Los estados de Campeche y Guerrero rompen la regla por ser Estados petroleros.



## Gráfica 4

### A mayor productividad mayor remuneración



FUENTE: Elaborado por CIDAC con datos del INEGI.

Con el arranque del proceso de apertura comercial, en el primer quinquenio de la década de los ochenta del siglo pasado, el gobierno en turno y los siguientes no apoyaron la reconversión de las micro, pequeñas y medianas empresas bajo el supuesto de que la sola apertura las induciría a una mayor productividad y competitividad de manera automática.

Por el contrario, con medidas de corte financiero, arancelario y fiscal se dieron a la tarea de proteger y favorecer el surgimiento; producto algunas veces de la privatización de empresas estatales, de grandes empresas monopólicas u oligopólicas que pudieron abrir camino en el comercio mundial y encabezaron, desde entonces, a ciertos sectores estratégicos de la economía como el de telecomunicaciones, siderurgia, cementero y farmacéutico, por citar sólo a algunos.

De igual forma se realizaron las reformas legales necesarias para favorecer el ingreso de inversión extranjera en prácticamente todas las actividades económicas, suscitándose una entrada importante de empresas transnacionales en sectores como el automotriz, la electrónica y el de maquinaria y equipo eléctrico, entre otros.

El resultado ha sido la conformación de un fuerte sector exportador comandado por un pequeño grupo de empresas, muchas de ellas de origen extranjero, que participan en la economía global frente a miles de pymes que están al margen de la globalización.

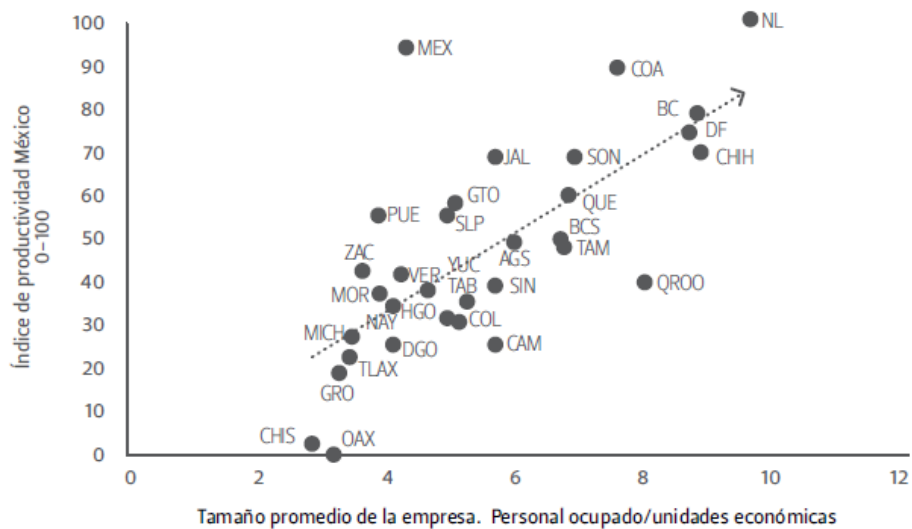
La realidad nos muestra un país representado en más de un 80% por micro, pequeñas y medianas empresas (pymes) que se encuentra marginadas de la llamada “nueva economía” frente a un puñado de grandes empresas globalizadas que se constituyen en una especie de economía de enclave en la escena nacional, con mínimos vínculos con el resto de la economía.

El problema es que son las pymes las que generan cerca del 85% del empleo en el país aunque con bajas remuneraciones, derivadas en parte por mantener niveles de productividad también bajos.

Si bien es cierto que existe una fuerte correlación positiva entre tamaño de las empresas y productividad, siendo nuevamente los Estados del Norte, el estado de México, el Distrito Federal y Jalisco los más favorecidos por las características de su estructura productiva con fuerte presencia de grandes empresas, también lo es el hecho de que la generación de empleos en este tipo de empresas es mucho más costoso que en la pymes.

**Gráfica 5**

## A mayor el tamaño de las empresas mayor la productividad

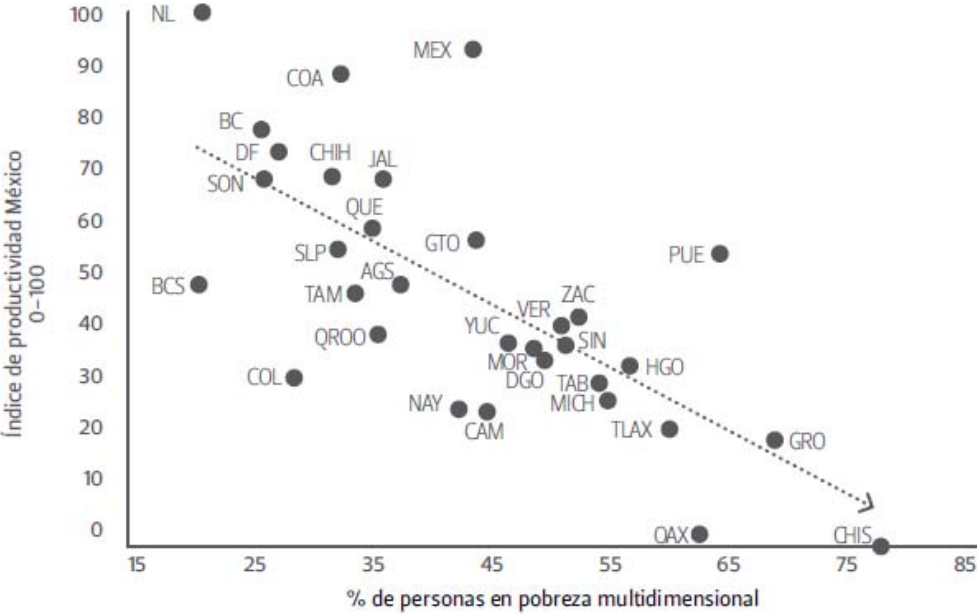


FUENTE: Elaborado por CIDAC con datos del INEGI.

Uno de los aportes más significativos de una Política Industrial Activa consiste en propiciar los enlaces entre las grandes empresas globalizadas con las pymes generadoras de empleo mediante la generación de redes, conglomerados empresariales o distritos industriales como ocurre en algunos países de la Unión Europea (Alemania e Italia) y de la zona asiática, Japón y Corea del Norte. Dichas estrategias de han incrementado en estos países, la tasa de innovación, la productividad y competitividad gracias a una mayor integración, especialización y complementariedad tecnológica y comercial entre unas y otras empresas. Se comprueba así, en economía pequeño no es sinónimo de ineficiente.

**Gráfica 6**

## A mayor pobreza menor productividad



FUENTE: Elaborado por CIDAC con datos del INEGI y CONEVAL.

Un país “es pobre porque es pobre” decía R. Nurkse hace casi cincuenta años al referirse al círculo vicioso de la pobreza en el que, países como el nuestro, se encuentran inmersos desde hace ya varias décadas. Entonces, sostenía que la variable clave para romper dicho círculo era la productividad. Solamente incrementos sostenidos de la productividad permitirían erradicar la pobreza.

Ciertamente se constata empíricamente una correlación negativa entre pobreza y productividad si observamos la situación que guardan los Estados de la República. Una mayor productividad significa una mayor capacidad para generar valor (riqueza) y es de esperar que ante una mayor

riqueza disponible en la sociedad, exista una menor pobreza. No es gratuito el hecho de que los Estados del Norte del país y algunos otros de la zona centro como Jalisco, el D.F y el estado de México, que son altamente productivos a escala nacional, registran niveles de pobreza multidimensional comparativamente menores con respecto a Estados del Sur como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, que son menos productivos.

Este es el escenario que presenta el país en la materia, los rezagos son evidentes y se reflejan indudablemente en una baja tasa de generación de riqueza que indudablemente afecta el bienestar de la población. En este sentido es necesario plantearse algunas preguntas que nos conduzcan a exponer algunas propuestas de políticas públicas que podrían, en todo caso, contribuir a mejorar la productividad y competitividad del país.

¿las perspectivas para el futuro cercano son promisorias si continuamos en la línea de la no participación del Estado en política industrial?, ¿existe un cambio de política que señale un cambio en estas tendencias?, ¿Qué elementos se deberían de incluir a una política industrial que propicie el tan necesitado crecimiento de la productividad y de la competitividad?

En la siguiente sección examinamos los lineamientos de política industrial reciente que se han abocado a promover una mayor competitividad y/o productividad en la dinámica industrial.

### **3. Propuestas de Política.**

El fracaso de la estrategia de desarrollo seguida con el inicio del proceso de apertura y desregulación económica es evidente. En términos de crecimiento económico apenas se alcanzó una tasa promedio anual de 2.30% en el periodo que va de 1983 al 2010.

El terreno perdido en productividad y competitividad nos ubica en una situación desventajosa con respecto a economías a las que antes superábamos en estos rubros. Los efectos que esto tiene sobre el bienestar de la población se reflejan, en pocas palabras, en la generación de menores oportunidades para el desarrollo de las capacidades de la gente.

Hoy, después de 30 años de experimentación de la ortodoxia económica, se reconoce que los factores que determinan la productividad y competitividad del país no se mueven de manera automática y que la “mano invisible” del mercado comienza a manifestarse como un “codo invisible” que obstruye, algunas veces, la dinámica de la economía.

Incluso en ciertos círculos, antes reacios al intervencionismo estatal (empresarios, banqueros y grupos conservadores), se empieza a murmurar la conveniencia de visitar algunas alternativas heterodoxas para ver si el terreno de administración de la demanda efectiva, podemos encontrar

algunas salidas al laberinto que han significado las recurrentes crisis que ha padecido la economía global en los últimos 30 años.

Los argumentos presentados anteriormente indican que tanto la apertura comercial como el mejoramiento del entorno, y la reducción de costos, vía aranceles bajos, a la espera de la segunda generación de reformas estructurales e institucionales, son acciones insuficientes para promover un crecimiento sostenido y acelerado de la productividad y la competitividad, aunque ciertamente se presentan como áreas de oportunidad que pueden ser aprovechadas a través de las siguientes propuestas de políticas que se ubicarán en tres subsecciones:

- i) Entorno macroeconómico
- ii) Reformas Estructurales e Institucionales
- iii) Políticas específicas para una mayor productividad

i) 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.

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 de tiempo 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 solo de la política industrial sino monetaria.

## ii) Reformas Estructurales e Institucionales

Se ha mencionado en las secciones anteriores, el interés público en avanzar en la implementación de una segunda generación de reformas: energéticas, laboral, educativa y estado de derecho, pero circunscribiendo tales reformas en una visión de país de largo plazo. Es importante aclarar en este sentido que dicha visión de país debe ser construida y consensada entre los distintos sectores de la sociedad (sociedad civil, partidos y asociaciones políticas, empresarios, gobiernos, etc.). Sólo así, tales reformas podrán ayudar a mejorar el entorno de los negocios, y, por tanto a la productividad y competitividad, siempre que se tome en cuenta el aprendizaje derivado de la implementación de la “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)

Además de la segunda generación de reformas, existe otra área de oportunidad en el campo del desarrollo institucional y es resultado de la dinámica dual de la productividad industrial, ya que existe una cada vez más amplia brecha entre los niveles de productividad en actividades formales e informales, como lo hemos constatado en apartados anteriores, lo que genera a la vez, la posibilidad de convergencia a través de la implementación de una estrategia de incorporación a la “formalidad” de los miles de empresas que se ubican en diversas dimensiones de informalidad. Una convergencia similar a la sugerida anteriormente, se puede promover entre la agricultura y las ramas agroindustriales, México es uno de los países en América Latina con mayor brecha entre la productividad agrícola y manufacturera.

## iii) Políticas específicas para una mayor productividad.

Una empresa será eficiente si el entorno en el que se desenvuelve también lo es. Es decir, se requiere contar con una estructura gubernamental eficiente, reglas del juego económico claras, relaciones laborales favorables al empleo bajo un esquema de concertación expedita entre empleadores y empleados sustentado en objetivos claros y en una división más equitativa del valor generado en el proceso productivo; en suma, todo aquello que reduzca los costos de transacción en la economía y favorezca la productividad, la inversión y el empleo.

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 constituirse potencialmente como “detonantes selectivos”. Como señala, Rodrick, (2004), la política Industrial en conjunción con políticas de reestructuración económica a favor de ciertas actividades (ramas productivas) dinámicas, al tiempo que minimizan

los riesgos de generar ineficiencias, hacen posible el 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, (2004, p. 4) 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”. Aunque habría que decir que la baja rentabilidad deriva, en esencia, de un marco legal que garantice el usufructo de la innovación y, por tanto emita señales claras de que es rentable innovar. Al respecto, debemos ser enfáticos en señalar que es urgente diseñar mecanismos institucionales que desincentiven la informalidad si es que esperamos mejoras sustantivas en la productividad y competitividad de la economía en su conjunto

Por otro lado, tenemos experiencias exitosas de innovación en México, que se han dado bajo el formato de clusters en la farmacéutica, automotriz y electrónica. Ver al respecto de Ferranti (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.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Para una propuesta específica sobre el papel de cluster como elementos de promoción industrial ver (Rodríguez-Clare, 2005).

Al respecto, nos parece claro que la política de desarrollo regional no debe sustentarse exclusivamente en el diseño e implementación de programas asistenciales de combate a la pobreza y la marginación. Por el contrario, el gasto y la inversión pública deben orientarse a la identificación e impulso de las potencialidades regionales mediante el fomento de la inversión, la productividad y el empleo.

Por tanto, deben diseñarse políticas específicas para las micro, pequeñas y medianas empresas no solo por su indudable importancia en las regiones más rezagadas del país, tanto en la generación de empleos como en la conformación de cadenas productivas a nivel de las regiones, sino también por su alta flexibilidad debido a su nivel de escala.

Su importancia en la economía nacional y local es indiscutible y, por tanto, al Estado le toca hacer lo que hasta el momento no ha hecho el mercado: generar una mayor integración entre sí y con las grandes empresas globalizadas, incentivando mediante estímulos fiscales u otro tipo de incentivos, procesos de subcontratación y/o propiciando el desarrollo de redes, conglomerados o distritos industriales que generen ventajas competitivas y faciliten la participación de este tipo de empresas en las grandes ligas de la economía globalizada.

Finalmente, es importante mencionar la relevancia que adquiere la variable ambiental en cualquier estrategia de crecimiento en los momentos actuales. Al respecto, creemos que lo ambiental debe tener un carácter transversal en el diseño de las políticas públicas, porque sólo así será posible garantizar un crecimiento sostenido y de largo plazo de la economía.

En este sentido, es necesario enfatizar que el diseño e instrumentación de políticas debe contemplar la combinación de incentivos y castigos como una condición 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 de los agentes, la política deberá combinar castigos con la instrumentación de incentivos.

En la identificación de estas políticas que se han enumerado, hemos tomado en consideración acciones que no requieren de amplias deliberaciones legislativas y que sólo implican decisiones en el ámbito de la acción pública a nivel federal o de entidad federativa.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2007, Productividad y Competitividad en México, México, D.F. en: [www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx)

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), 2011. Hacerlo Mejor, Índice de Productividad México, México, D.F. en: [www.cidac.org](http://www.cidac.org)

De la Garza Toledo, Enrique, 2000, "Notas sobre Política Industrial en México: el caso de las Micro y Pequeñas Empresas" en: [www.docencia.izt.uam.mx](http://www.docencia.izt.uam.mx)

De León Arias, Adrian, 1999, "Trade Liberalization and endogenous growth: Explaining the urban manufacturing growth in Mexico", mimeo.

De Ferranti, D., y otros, 2002, From Natural Resources to the Knowledge Economy, World Bank.

De María y Campos, Mauricio, 2000, Necesidad de una Nueva Política Industrial para el México del siglo XXI, Centro Lindavista, México, D.F.

Escaith, Hubert y S. Morley, 200, The Impact of Structural Reforms on Growth in Latin American and the Caribbean: An empirical estimation, CEPAL, Santiago, Chile.

Esquivel, Gerardo, 2005, "México en pos del crecimiento", en Aguilar Rivera, Jose Antonio (Coordinador), México: Crónicas de un País Posible, FCE/CONACULTA.

Hernández Laos, Enrique, 2000, La Competitividad Industrial en México, UAM-Plaza y Valdez.

-----, et al, 2000, Productividad y Mercado de Trabajo en México, UAM-Plaza y Valdez.

Huerta Quintanilla, Rogelio, 1995, "México: La política industrial en una economía abierta", Economía, Teoría y Práctica, No.5, México, D.F.

International Institute for Management Development. [www.imd.org](http://www.imd.org)

Instituto Mexicano Para la Competitividad A.C (IMCO). Índice de Competitividad Internacional 2001-2009. En: <http://imco.org.mx>

Katz, Jorge, 2000, Pasado y Presente del Comportamiento Tecnológico de América Latina,

CEPAL.

Moreno-Brid, Juan Carlos et al., 2005, "Industrialization and Economic Growth in Mexico after NAFTA: The Road Travelled, Development and Change 36 (6) : 1095-1119.

Gobierno Federal (2001) Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En [www.pnd.fox.presidencia.gob.mx](http://www.pnd.fox.presidencia.gob.mx)

Gobierno Federal (2007) Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En [www.pnd.calderon.presidencia.gob.mx](http://www.pnd.calderon.presidencia.gob.mx)

Rodrick, Dani, 2004, "Industrial Policy for the Twenty-First Century", mimeo. Harvard University.

Rodriguez, Francisco y D. Rodrick, 2000, "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", En NBER Macroeconomics Annual, 2000, MIT Press.

Rodriguez-Clare, Andrés, 2005, "Coordination Failures, Clusters and Microeconomic Interventions", mimeo., Inter-American Development Bank.

Ros, Jaime, El Crecimiento Económico en México y Centroamérica: Desempeño Reciente y Perspectivas, CEPAL, México,

World Economic Forum (varios años), The Global Competitiveness Index: Measuring the Productive Potential of Nations. En: [www.weforum.org](http://www.weforum.org)