

# Elementos para una Política Industrial

Serie Propuestas

No. 11

Octubre 2000

3	Introducción
---	--------------

---

3	I. La Sustitución de Importaciones
---	------------------------------------

---

5	II. La Apertura Comercial
---	---------------------------

---

6	III. Elementos para el Desarrollo Industrial
---	--

---

7	Impulsar una Regulación Eficiente
---	-----------------------------------

---

7	Garantizar un Entorno Macroeconómico Estable
---	--

---

9	Un Proceso Eficiente de Financiamiento a la Producción
---	--

---

11	Impulsar el Aprovechamiento de Ventajas Comparativas Regionales Mediante una Infraestructura de Transporte Eficiente
----	--

---

13	Política Tributaria
----	---------------------

---

13	Creación de Polos de Desarrollo Regional
----	--

---

14	Conclusiones
----	--------------

---

15	Bibliografía
----	--------------

---

## Introducción

Después del abandono formal en 1985 de la política de sustitución de importaciones como la base del desarrollo industrial del país, ha habido una continua discusión sobre cuál debe ser la política industrial. Por un lado, hay quienes se inclinan por el regreso de la protección comercial de la industria nacional y una política activa de subsidios. En el otro extremo se afirma que la promoción de la competencia, la apertura de la economía y la desregulación de los mercados —al inducir el aprovechamiento de las ventajas comparativas sectoriales y regionales— son el mejor camino.

El objetivo de este trabajo es identificar los elementos que pudiesen constituir una política industrial y señalar los beneficios potenciales desde un punto cualitativo. En la primera parte se analiza la política de sustitución de importaciones que se instrumentó en México desde el fin de la segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década de los ochenta. En la segunda parte se examinan los principales factores que han afectado el desarrollo industrial de México a partir de la apertura de la economía a la competencia externa. La tercera sección se destina al diseño de una política industrial que se base en una economía abierta e integrada a los mercados internacionales de bienes y servicios financieros.

---

## I. La Sustitución de Importaciones

Con base en la idea acerca de la necesidad de reducir la dependencia del exterior para proveer a los consumidores de bienes manufacturados y en la percepción de que el precio de los bienes agrícolas tendría una tendencia hacia la baja, a partir del fin de la segunda Guerra Mundial, se instrumentó en México una política de promoción basada en la protección de la industria nacional de la competencia externa, que recibió el nombre de sustitución de importaciones.

La imposición de barreras al comercio exterior —con argumentos de “industria infantil”<sup>1</sup>— generó una asignación ineficiente de recursos y tasas de crecimiento económico menores a las potenciales, y no permitió el crecimiento y la maduración de las empresas protegidas. La instrumentación de una política proteccionista indujo un cambio en los precios de la economía, aumentando el costo relativo de los bienes que sustituían importaciones; esto cambió la asignación de recursos hacia los sectores protegidos, y contrajo a los que producían bienes exportables.

La protección a un sector industrial “infante”, al aumentar el precio interno por arriba de los vigentes en los mercados internacionales, equivale a un subsidio a los empresarios de los sectores beneficiados. Al proteger a la industria nacional de la competencia externa, las empresas nacionales enfrentan un mercado interno cautivo y obtienen utilidades extranormales en perjuicio de los consumidores nacionales, los cuales pagan un precio de los bienes por arriba del internacional. Esto se traduce en una redistribución de riqueza de los consumidores hacia los sectores protegidos.

Adicionalmente, el subsidio al capital mediante la protección se reforzó con subsidios directos del gobierno: precios de los energéticos menores a los costos de producción, depreciación fiscal acelerada de la inversión y subsidios financieros. Estas políticas fueron un incentivo para la introducción de técnicas de producción intensivas en la utilización de capital. Ante el sesgo en contra de la mano de obra derivado de las políticas proteccionistas y a que los consumidores (principalmente urbanos) enfrentaron precios internos mayores a los internacionales, el gobierno introdujo medidas para compensar a los

1 Una política de “industria infantil” se basa en la protección a las industrias nacientes para permitir su crecimiento y maduración, momento en el cual esta protección se eliminaría.

trabajadores industriales y, en menor grado, a los consumidores. Por ello, la legislación laboral se diseñó para que los trabajadores se apropiaran de parte de las utilidades extranormales de las empresas, aumentando con ello su ingreso y el costo unitario de producción.<sup>2</sup>

Por otra parte, debido a que las empresas industriales se orientaron hacia mercados internos cautivos —generalmente pequeños y con bajos ingresos—, su expansión se limitó al crecimiento de estos mercados. La política proteccionista implicó que sectores con capacidad exportadora no se desarrollaran por estar sujetos al ritmo de crecimiento del mercado local y que no se aprovecharan economías a escala potenciales. Esto repercutió en dos aspectos importantes: la sobreinversión en el sector industrial protegido (debido al incentivo de invertir en capital) propició un exceso de capacidad instalada; y los costos unitarios de producción tendieron a ser más altos que los internacionales, por lo que estas empresas no pudieron competir en los mercados externos y, por lo mismo, las exportaciones nunca fueron una fuente significativa de crecimiento.<sup>3</sup>

Además, con la política de sustitución de importaciones las empresas se volvieron dependientes de la importación de bienes de capital e insumos intermedios. Así, la producción industrial tendió a ser intensiva en la utilización de insumos importados. Sin embargo, debido a los altos costos unitarios, las empresas no pudieron generar las divisas para pagar sus importaciones. Además, la protección industrial inhibió las exportaciones de la industria y disminuyó el influjo neto de divisas al país.

Por otro lado, la política industrial tuvo un impacto negativo en el mercado laboral. El límite a la expansión de los sectores con potencial exportador —principalmente intensivos en mano de obra— generó tasas de desempleo

abierto elevadas en comparación con las registradas recientemente. La contracción de la demanda de mano de obra en estos sectores influyó para que los trabajadores se emplearan en el comercio.

Otro efecto de la sustitución de importaciones fue la desigualdad en el desarrollo regional, generando grandes concentraciones urbanas —Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara— y discriminando contra el desarrollo de ciudades de tamaño medio.<sup>4</sup> Al ser el mercado interno el relevante para el sector manufacturero, se crearon los incentivos para que las empresas se localizaran en los centros de consumo más grandes, por lo que se indujo el crecimiento acelerado de las ciudades.<sup>5</sup> Este fenómeno alimentó la inmigración proveniente de las regiones dedicadas a las actividades agrícolas y mineras.

En resumen, la política industrial basada en la sustitución de importaciones, si bien propició tasas de crecimiento elevadas durante los cincuenta y sesenta, introdujo fallas estructurales que restaron competitividad a la industria mexicana. El agotamiento de este modelo de desarrollo se hizo evidente en los setenta. Las tres fallas más importantes fueron el desaliento a la exportación, la incapacidad de la industria para generar crecimiento sostenido y absorber los trabajadores provenientes del sector primario y la intervención creciente del gobierno en la economía, tanto como productor de bienes y servicios como mediante regulaciones. Todo esto en última instancia repercutió en una mayor desigualdad en el distribución del ingreso y en menor bienestar en la sociedad.

A principios de los ochenta —en medio de la crisis de la deuda externa y ante la imposibilidad de generar riqueza con una intervención estatal creciente— el gobierno abandonó el modelo de sustitución de importaciones y lo sustituyó con la promoción de la competencia económica y la apertura comercial. Primero, a través de la inserción de México en el GATT (1985) y posteriormente con la negociación de tratados y acuerdos de libre comercio.

2 Para un análisis más profundo de este punto ver Competencia en el Mercado Laboral, Bancomer, 1999.

3 Las exportaciones de estas empresas se dieron gracias a un tipo de cambio por debajo de su nivel de equilibrio, es decir, para exportar las empresas requerían un subsidio cambiario. Ver Katz (1989).

4 Livas y Krugman (1992).

5 Ver Katz (1999).

## II. La Apertura Comercial

Al pasar de una economía protegida a un contexto donde la industria nacional enfrenta la competencia externa se ha inducido un profundo ajuste —sectorial y regional— en los recursos productivos (capital y trabajo), motivado por la búsqueda de ventajas comparativas que permitan participar eficientemente en los mercados externos.

Al abrirse la economía se observaron modificaciones importantes en la distribución de recursos: los sectores más rentables —por las ventajas comparativas del país— experimentaron un aumento en la producción y el empleo, mientras que las actividades ineficientes se contrajeron significativamente. Asimismo, la apertura comercial hizo que los sectores más eficientes —orientados al exterior— fueran las principales fuentes de crecimiento económico y de expansión del empleo. Las exportaciones de la industria manufacturera crecieron a una tasa promedio anual de 18.3 entre 1991 y 1999.

La apertura tuvo efectos diferentes dependiendo del tamaño de las empresas. La falta de capital de trabajo y de inversión hizo más vulnerable a las empresas pequeñas y medianas (PYMES) ante la competencia externa. Esta carencia de recursos dificultó la ampliación de su capacidad de producción y la modernización tecnológica que

les permitiera enfrentar la competencia extranjera con menores costos unitarios de producción.

La falta de acceso a recursos financieros baratos adquirió una notable importancia a partir de 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la presencia de turbulencias externas que incrementaron las tasas de interés en el mercado interno y encarecieron la expansión y modernización de las empresas, aún cuando éstas tuvieran ventajas comparativas. La crisis macroeconómica y bancaria de 1995 agravó la situación para las PYMES: por una parte, cayeron sus ingresos al contraerse la demanda interna y, por la otra, se incrementaron sus costos financieros al aumentar las tasas de interés y el tipo de cambio. Ambos aspectos llevaron a la suspensión de pagos y/o quiebra de muchas empresas.

Así, aunque la apertura comercial afectó a las PYMES, el principal elemento fue la contracción del financiamiento en la economía. Este factor afectó en menor medida a las empresas grandes y a las transnacionales, las cuales —al orientarse hacia los mercados externos— tuvieron acceso al financiamiento externo, lo que les permitió sortear la crisis de 1995 y expandirse.

### III. Elementos para el Desarrollo Industrial

Como resultado de la vulnerabilidad de las PYMES frente a la competencia externa se ha planteado la necesidad de formular una política de desarrollo industrial. Bajo un entorno de apertura comercial, la política industrial debe sentar las bases de la competencia, es decir, ofrecer un entorno legal y económico estable propicio para la actividad empresarial. En particular, el Estado debe promover la libre participación de empresarios y trabajadores en el mercado y eliminar cualquier elemento que implique incertidumbre regulatoria a la actividad privada. La discrecionalidad en materia regulatoria, la inestabilidad macroeconómica y la inseguridad en la defensa de los derechos de los particulares impiden el desarrollo industrial, ya que aumentan la incertidumbre y disminuyen el financiamiento a las empresas.

Asimismo, una política industrial basada en subsidios, tratos regulatorios preferentes o la protección comercial genera dificultades para la planeación de negocios de largo plazo, toda vez que aquéllos involucran decisiones discrecionales de las autoridades. En este caso, la planeación central de subsidios y/o precios controlados implica que el gobierno escoja sectores ganadores y perdedores de los recursos públicos sin considerar, necesariamente, la situación de los mercados de bienes y factores de la producción, ni las preferencias de los consumidores. Esto genera incentivos a la corrupción.

En el siguiente cuadro se resumen algunas características regulatorias que definen el ambiente de negocios en algunas economías. De la columna 1 a la 8 se presenta la calificación que el Banco Mundial otorga al grado de corrupción, la discrecionalidad regulatoria de la autoridad, la regulación de precios o tarifas controladas, el grado de libertad económica, los derechos de los accionistas, el control corporativo, el derecho de los acreedores y el porcentaje de la economía subterránea (legal e ilegal) de la actividad económica total.

En la medida en que haya un entorno regulatorio estable que disminuya la discrecionalidad y combata la corrupción se reducirá la economía informal. México no ofrece un ambiente de negocios competitivo con respecto a las principales economías en desarrollo y nuestros socios comerciales. La corrupción, la discrecionalidad regulatoria y el grado de control de precios es mayor al promedio de 60 países. De igual forma, la actividad económica formal en nuestro país se inhibe por deficiencias en el ejercicio de los derechos y obligaciones de inversionistas y acreedores, así como por fallas en el control corporativo de las empresas. Destaca la percepción de una nula protección de los derechos de acreedores en México.

#### Ambiente de Negocios\*

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Perú	4.7	7.3	6.0	7.5	—	—	—	—	57.9
Brasil	6.3	5.8	6.0	4.4	2.7	6.9	7.5	2.5	37.8
<b>México</b>	<b>4.8</b>	<b>6.3</b>	<b>5.0</b>	<b>5.0</b>	<b>2.8</b>	<b>6.2</b>	<b>7.5</b>	<b>—</b>	<b>27.1</b>
Argentina	6.0	6.2	8.0	8.8	4.2	7.4	7.5	2.5	21.8
Chile	5.3	8.2	10.0	8.1	2.6	7.9	8.8	5.0	18.2
E.U.A.	8.6	7.8	9.0	10.0	4.6	8.1	—	2.5	13.9
Singapur	8.2	—	8.0	—	7.6	8.4	10.0	10.0	13.0
Alemania	8.9	9.0	9.0	9.4	2.9	6.9	—	7.5	10.4
Canadá	10.0	8.8	7.0	9.4	4.6	8.7	—	2.5	10.0
Gran Bretaña	9.1	9.2	9.0	10.0	5.1	7.9	—	10.0	7.2
Promedio (60 países)	7.2	6.8	5.5	7.4	3.7	7.0	7.3	5.0	28.2

1 Corrupción 2 Discreción 3 Regulación de precios 4 Libertad económica 5 Burocracia 6 Derechos accionistas 7 Control corporativo 8 Derechos acreedores 9 Economía informal (datos como % del PIB)

\* Calificación de 0 indica máxima incidencia del problema y 10 nula observancia del mismo

Nota: Los datos corresponden a la percepción de empresarios de 1995 a 1997

Fuente: BBVA Bancomer con datos de Friedman, et. al. (2000)

Del cuadro anterior se infiere que una política industrial que implique la injerencia activa del Estado (v. gr. intervención de precios), discrecionalidad de la autoridad, burocracia y posibilidad de corrupción producirá un efecto contrario al buscado: aumentarán las actividades informales en la economía.

A continuación se describen los elementos que deben considerarse en toda política industrial eficiente y que son condición necesaria para el desarrollo empresarial.

### **1. Impulsar una Regulación Eficiente**

El principal elemento de una política industrial es evitar una regulación excesiva de los mercados. Para ello, las reglamentaciones deben promover la competencia económica eliminando las barreras a la entrada de nuevos participantes en los mercados y castigando prácticas monopólicas. La regulación debe reducir los costos de transacción, es decir, los costos —adicionales al pago de los insumos— en que incurre una empresa para producir sus bienes y los que asumen los compradores —aparte del precio— para adquirir satisfactores. La regulación tiene que ser transparente para eliminar cualquier interpretación discrecional por parte de los encargados de administrarla. La regulación no debe modificar los precios relativos de los bienes, es decir, debe evitar los precios controlados o subsidiados.

Si bien se ha avanzado en la desregulación económica federal —proceso que comenzó en 1989—, aún persisten disposiciones que restan competitividad a la industria mexicana frente a los competidores externos —particularmente en la regulación estatal y en la facilidad de las autoridades para modificar leyes y reglamentos.

Según datos del Consejo Coordinador Empresarial, sólo 46.1 % de los empresarios considera que la regulación en México es de buena calidad y 38.1 % opina que ésta ha mejorado en el sexenio. Esto es importante ya que entre menor sea la calidad de la regulación, mayores son los costos para abrir y operar una empresa, lo que retrasa

el desarrollo industrial. La baja calidad de la regulación afecta en mayor medida a las empresas pequeñas y medianas, ya que el gasto derivado directamente de una regulación excesiva y mal diseñada, como porcentaje de los ingresos totales, es mayor que para las empresas grandes.

Por otro lado, las deficiencias en la regulación abren las puertas a una mayor corrupción. La Fundación Heritage sitúa a México en el lugar 74 de un total de 127 países en el índice de libertad económica; y, según Transparencia Internacional, en materia de corrupción México ocupa el lugar 61 de 99 países.

El juicio desfavorable de los empresarios y la existencia de altos índices de corrupción muestran que la regulación en México continúa provocando elevados costos de transacción, menor inversión y menor desarrollo económico (ver cuadro anterior).

Un elemento esencial de una política industrial es la regulación adecuada. Tener leyes y reglamentos más eficientes, al reducir los costos de transacción derivados de los procesos burocráticos y eliminar la interpretación arbitraria y discrecional de los burócratas actuando como buscadores de rentas, abarata la inversión y la operación de las empresas. En el cuadro anterior se observa que mayores niveles de discrecionalidad (ver columna 2) y mayor burocracia en las decisiones de las autoridades en materia económica (ver columna 5) se asocian a un sector informal de mayor tamaño en la economía: una regulación deficiente disminuye la rentabilidad de las actividades formales de producción y de comercio e incentiva el desarrollo de las informales.

### **2. Garantizar un Entorno Macroeconómico Estable**

La estabilidad macroeconómica es otro requisito para un sólido y sostenido crecimiento del sector industrial. En un contexto estable, los precios reflejan la escasez relativa de los factores de la producción y transmiten información entre los consumidores y los productores, por lo que existe el incentivo para asignar éstos a la actividad



en la cual se espera obtener la mayor tasa de rentabilidad. Por el contrario, cuando los agentes económicos se enfrentan a una situación inflacionaria, los precios relativos de los bienes y de los factores de la producción dejan de reflejar la escasez relativa, por lo que la asignación de recursos no es la óptima.

Por otro lado, la inflación disminuye el ahorro y, por ende, la capacidad de inversión. La inflación merma el poder adquisitivo del ahorro de las personas y aumenta las preferencias para consumir en el presente. De igual forma, la incertidumbre sobre el nivel de precios favorece el ahorro de corto plazo en detrimento del de mediano y largo plazos.

En el siguiente cuadro se observa que en las economías con un entorno macroeconómico estable, el ahorro en instrumentos financieros tiende a ser de largo plazo, mientras que en países que experimentan elevada inflación, la captación financiera se concentra en el corto plazo. Por ejemplo, la deuda privada de largo plazo en México —con inflación anual promedio de 1975 a 1997 de 41.6%— equivale a 0.8% del producto interno bruto (PIB), menos que en Estados Unidos (4.7%) y Canadá (1.8%) —con inflación en el mismo período de 5.3 y 5.3%, respectivamente. México tiene una profundidad del mercado de deuda privada muy inferior al promedio de los países desarrollados (3.9%) y al promedio de 92 países la muestra (2.3%).

Una elevada incertidumbre sobre la inflación ejerce efectos sobre el ahorro de las familias. Mientras que en una economía estable el ahorro se destina a instrumentos financieros nacionales (acciones, títulos de deuda de empresas, ahorro bancario, etcétera), en un contexto de inestabilidad el ahorro canalizado a las instituciones financieras nacionales tiende a reducirse y a aumentar la adquisición de bienes durables (principalmente bienes raíces) y el ahorro en instrumentos financieros ofrecidos por instituciones del exterior.

Una evidencia de lo anterior se puede observar en el cuadro. La importancia del mercado de capitales y de deuda —ahorro canalizado a empresas productivas— es muy inferior en México en comparación con sus principales socios comerciales o los países desarrollados. El volumen comercializado en el mercado de capitales, la capitalización de mercado de instrumentos de deuda y el valor de las acciones emitidas en México con respecto al PIB es 5.8%, 1.0% y 0.2%, respectivamente. Por su parte, en los países desarrollados estos instrumentos representan 21.4%, 26.9% y 1.3% del PIB, respectivamente.

En términos generales, una alta inflación incentiva la fuga de capitales y reduce la disponibilidad de recursos para la inversión. De esta manera, se provoca la desintermediación financiera, ya que al destinarse una menor parte del ahorro al sistema financiero, se dispondrá de menos re-

**Profundidad de los Mercados Financieros • Promedios de 1975 a 1997, % del PIB**

	Volumen anual comercializado en el mercado de capitales	Capitalización de mercado, instrumentos de deuda	Valor de las acciones emitidas	Valor deuda privada emitida de largo plazo
México	5.8	1.0	0.2	0.8
Brasil	6.8	5.6	0.2	0.3
Canadá	16.0	9.1	3.5	1.8
Corea del Sur	22.9	33.3	1.9	6.5
Reino Unido	31.7	16.1	1.3	0.3
Estados Unidos	35.5	54.6	1.1	4.7
Singapur	38.7	3.4	1.2	—
Malasia	46.6	25.4	2.3	2.8
OCDE	21.4	26.9	1.3	3.9
Promedio (92 países)	9.4	20.3	1.3	2.3

Fuente: Ross Levine 2000, Banco Mundial



cursos para los demandantes de éstos, principalmente las empresas y el gobierno.

La inflación también distorsiona las decisiones de inversión por parte de las empresas. La inversión depende crucialmente del valor esperado de las utilidades futuras y de la tasa de interés que refleja el costo de oportunidad del capital. Mientras que en un contexto macroeconómico estable ambos determinantes pueden ser estimados con gran precisión, en condiciones inflacionarias esta proyección se dificulta. Al aumentar la incertidumbre sobre la evolución futura de los precios de los bienes y de los factores de la producción, se introduce un elemento adicional que las empresas deben considerar para pronosticar el flujo de utilidades netas. Como a la empresa realmente le interesa el valor real de estos flujos, es decir, descontando la inflación futura, sus proyecciones de ingresos netos serán menos precisas que si no hubiese inflación. Por lo mismo, al aumentar la incertidumbre, se invierte menos y, en consecuencia, se crece menos.

Por otra parte, la inflación tiene un efecto sobre la tasa de interés real y el costo de oportunidad del capital. Al respecto hay dos efectos que vale la pena señalar. El primero es que, al igual que sucede con la proyección de ingresos netos, las empresas requieren calcular la tasa de interés real durante la vida de sus proyectos. Cuando no hay inflación, esta tasa suele ser estable, por lo que es fácil proyectar sus niveles futuros, los cuales no difieren significativamente de los niveles observados en el presente. Sin embargo, con la inflación la variabilidad de la tasa de interés real aumenta, por lo que se dificulta proyectarla y, por lo mismo, se distorsiona la percepción de las empresas respecto del costo real del financiamiento y del costo de oportunidad del capital, hecho que repercute en menores flujos de inversión.

El segundo efecto de la inflación es sobre la intermediación financiera y las tasas de interés. Como se señaló, la inflación induce a que las familias destinen una menor proporción de su

ahorro hacia instrumentos financieros, por lo que los recursos disponibles para los demandantes de crédito se reducen; por tanto, el precio del crédito, es decir, la tasa real de interés, aumenta. Al encarecerse el crédito, los proyectos de inversión se vuelven menos rentables y, por lo mismo, la inversión es menor.

En resumen, la inflación distorsiona los mercados financieros: el monto de recursos se reduce y, en consecuencia, se amplía el margen de tasas de interés reales, es decir, aumenta la diferencia entre las tasas reales que se pagan sobre los depósitos y las que se cobran por el crédito. Además, el horizonte de planeación es menor, tanto del ahorro como del crédito otorgado a las empresas.

De esta manera, un elemento esencial de una política de crecimiento industrial es la estabilidad macroeconómica permanente, por lo que es indispensable eliminar la inflación mediante la coordinación de las políticas fiscal y monetaria.

### **3. Un Proceso Eficiente de Financiamiento a la Producción**

Como se indicó en el inciso anterior, para que la economía crezca a tasas altas y sostenidas se requiere un sistema financiero que canalice eficientemente el ahorro generado en la economía hacia las empresas que deseen expandir su capacidad de producción.

La disminución del crédito bancario a las actividades productivas en México se debe, entre otras razones, a la inestabilidad de la economía durante los últimos 26 años —destacando la crisis de 1995—, la deficiente regulación preventiva en la banca y la inseguridad en la defensa de los derechos de propiedad de los recursos de acreedores y depositantes. Los factores anteriores generan deficiencias tanto en la operación bancaria como en la asignación de los recursos financieros. En última instancia, esto se refleja en altos márgenes de tasas de interés y en bajos montos de financiamiento a las empresas.

A la fecha se han hecho modificaciones importantes en el marco legal para la defensa de los derechos de propiedad de los acreedores y para la operación bancaria en México. Pese a ello, la reactivación responsable del crédito en la economía requiere avances en la impartición expedita de justicia, y en la regulación preventiva y eficiente de la actividad financiera (ver Serie Propuestas 9 y 10).

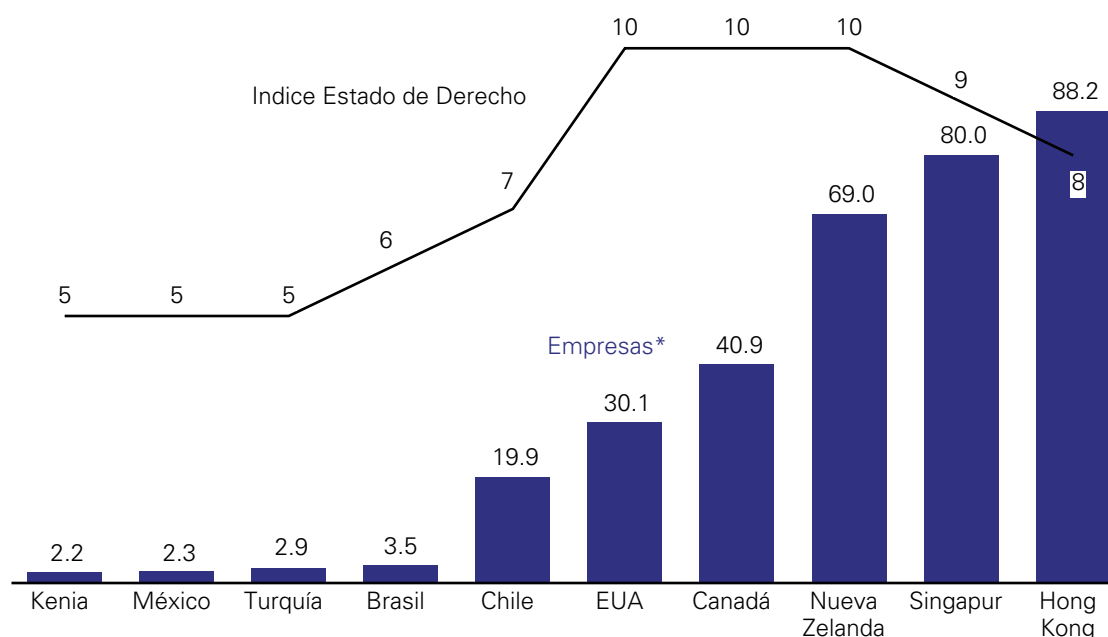
Por otro lado, promover fuentes de financiamiento eficientes es condición necesaria para el desarrollo industrial. En este sentido, es importante fortalecer el mercado accionario, sobre todo aquel al cual pueden recurrir las empresas medianas para allegarse el capital que les permita financiar su expansión (ver cuadro anterior).

En la actualidad pocas empresas cotizan en el mercado accionario mexicano. En la siguiente gráfica se observa que por cada millón de habitantes 2.3 empresas son financiadas en la Bolsa Mexicana de Valores. Este indicador es equiparable al de Kenia y Turquía. Por su parte, economías

con fuerte expansión industrial presentan un mayor número de empresas que cotizan en el mercado accionario por cada millón de habitantes: Hong Kong con 88.2, Singapur con 80, Canadá con 40.9 y Estados Unidos con 30.1 empresas.

Varios factores explican este rezago de México en relación con países más industrializados. Primero, la renuencia de empresarios mexicanos para hacer públicas a sus empresas, ya que ello reduciría su participación accionaria, prefiriendo por lo mismo financiarse con proveedores y/o crédito bancario. Segundo, la escasez de recursos financieros de largo plazo. Recientemente las reformas al sistema de pensiones han generado recursos para la inversión de largo plazo, sin embargo, 97% de los fondos se destinan en la actualidad a instrumentos de deuda emitidos u avalados por el Estado. Tercero, la inseguridad jurídica para defender los derechos de propiedad de accionistas y acreedores significa un mayor riesgo para invertir en empresas —particularmente pequeñas y medianas— y, por tanto, una menor oferta de capitales para este tipo de compañías.

### Seguridad Jurídica y Profundidad del Mercado de Capitales



\* Empresas que cotizan en el mercado de capitales por cada millón de habitantes  
Fuente: La Porta, López-de-Silanes, et. al. (1996)

Finalmente, está la banca de desarrollo que atiende directamente al sector industrial. El papel de la Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior se ha abocado a: a) allegarse fondos en los mercados internacionales y con organismos multilaterales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) a menores tasas a las cuales los pueden conseguir los intermediarios financieros comerciales y canalizar estos recursos, a través del redescuento, a la banca comercial, para que ésta dé crédito directo a las empresas; b) proveer asistencia técnica a las empresas para hacer más eficiente la introducción de nuevas tecnologías de producción, mejorar los sistemas de administración y comercialización, etcétera. La banca de desarrollo no debe tener las funciones de un banco comercial —banca de “primer piso”— ni asumir riesgos de crédito sobre el financiamiento otorgado.

Así, como un elemento esencial de una política de desarrollo industrial, es necesario fortalecer al sistema financiero nacional para que la intermediación sea creciente y más eficiente y el financiamiento sea más barato para las empresas.

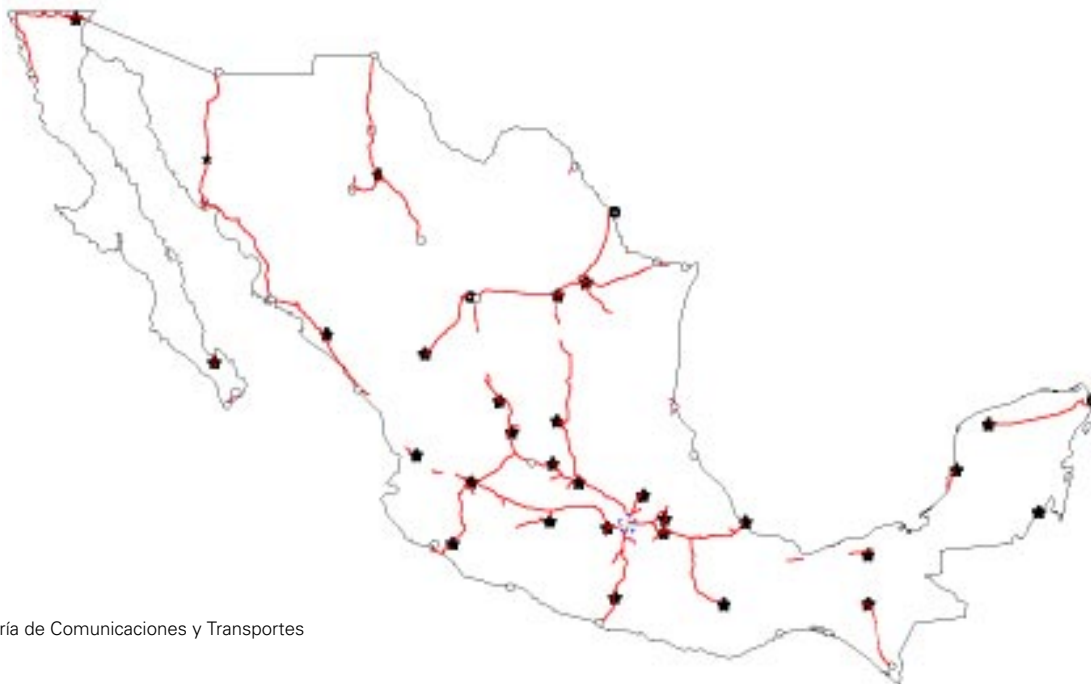
#### 4. Impulsar el Aprovechamiento de Ventajas Comparativas Regionales Mediante una Infraestructura de Transporte Eficiente

Otra finalidad importante de la política industrial debe ser la promoción de la eficiencia del sistema de transporte. Cuando la economía se desarrolló bajo la política de sustitución de importaciones, el sistema de transporte terrestre se diseñó en torno a las grandes ciudades, con el objetivo de facilitar el abastecimiento de insumos intermedios para la industria manufacturera y la distribución de estos bienes hacia otros centros de consumo (ver mapa).

La regulación a empresas de transporte de carga permitió que se generaran prácticas monopólicas, lo cual se tradujo en mayores costos de transporte de bienes de consumo final y en un incentivo adicional para que las empresas industriales se localizaran cerca de los grandes centros de consumo.<sup>6</sup>

6 Este sesgo repercutió en mayores gastos de construcción y mantenimiento del sistema carretero. A raíz de la crisis de 1994, el gobierno redujo el gasto de mantenimiento, incrementando el costo de operación para los transportistas.

#### Red de Autopistas en México



Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

La Ley de Vías Generales de Comunicación de 1951, vigente hasta 1989, inhibió la competencia y el servicio de transporte de carga por carretera se hizo muy costoso, de baja calidad e ineficiente. Esta Ley imponía barreras a la entrada de nuevos participantes, como eran la participación de transportistas establecidos en el otorgamiento de nuevas concesiones, los requisitos de afiliación a una línea establecida, la obligación de operar en una central de carga y los límites al volumen de capacidad vehicular asignados a cada ruta. Asimismo, existían barreras a la movilidad de los autotransportistas entre mercados, tales como la división de rutas que impedían la competencia al dividirse el territorio nacional y por tipo de bien entre las concesiones otorgadas. Estas restricciones incrementaron el costo de transporte de carga e inhibieron el desarrollo industrial de regiones distantes de los centros urbanos.

Al abrirse la economía, fue necesario modernizar el transporte de mercancías a fin de mejorar la posición competitiva de la industria nacional. Por tal motivo comenzó la desregulación del autotransporte en 1989 y la apertura a la inversión privada en ferrocarriles, puertos marítimos y aeropuertos.

En el sistema de autotransporte, se permitió el movimiento de mercancías sin autorización (excepto sustancias químicas, tóxicas y explosivas), cargar y descargar en cualquier parte del territorio nacional y transportar carga de terceros. Las medidas tomadas, junto con la liberación en el otorgamiento de permisos y la eliminación de una estructura de tarifas fijas, han implicado una ganancia en eficiencia en el servicio, que conlleva una reducción en los costos para las empresas y un beneficio directo para los consumidores.<sup>7</sup>

7 Para un análisis detallado de la regulación del autotransporte, así como de otras modalidades para la movilización de carga, ver Dávila (1991) y Martínez y Farber (1994)

En 1996 comenzó la desregulación y la privatización de los ferrocarriles. La falta de crecimiento de este medio de transporte originó la utilización intensiva del sistema carretero, con mayores costos para las empresas y mayores precios para los consumidores. Por otro lado, las líneas de ferrocarril, orientadas a abastecer al Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, alentaron la concentración de la actividad económica en estas tres ciudades. La necesidad de aumentar la eficiencia en Ferrocarriles Nacionales llevó al gobierno a privatizar esta empresa. Como resultado, en 1999 se contrajo el robo de mercancía en aproximadamente 60% y se redujo el tiempo de demora en 48% en promedio. Lo anterior ha implicado menores costos de transporte de empresas y mayor inversión en el sector: desde 1994 la inversión se ha triplicado para llegar en 1999 a 3,747 millones de pesos.

Aunque ha mejorado significativamente la regulación del sistema de transporte, es necesario avanzar en la cantidad y la calidad de la infraestructura. Las mejoras en el transporte permiten a las empresas allegarse insumos (de otras regiones y/o países) a menores costos y ofrecer sus productos a precios más bajos, lo cual aumenta la demanda de los bienes producidos y, por tanto, el crecimiento de la industria.

Con base en estudios sobre el impacto sectorial de las carreteras<sup>8</sup> y el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999, estimamos que el aumento en 230 kilómetros en la red carretera —aproximadamente 1,700 millones de pesos— se induciría un crecimiento en la producción de la industria manufacturera de 630 millones de pesos —aproximadamente 1.4% del PIB. Estos datos implican que los beneficios esperados en la industria manufacturera en un año son equivalentes a 35% de la inversión en carreteras. Esto representa una elevada rentabilidad social de la construcción de carreteras.

8 Ver Castañeda, Cotler y Gutiérrez (2000)

El desarrollo industrial requiere más inversión en infraestructura mediante modalidades que no representen una carga fiscal —ni actual ni futura— para la población. El desarrollo económico generado por las carreteras permite que el sector privado participe en la construcción y operación de estas vías de forma rentable y con beneficios para la sociedad. Esta participación privada debe darse bajo formas eficientes que eviten que el gobierno asuma riesgos —comercial y financiero— del inversionista.

### 5. Política Tributaria

La expansión del sector industrial requiere una profunda reforma tributaria que induzca a las empresas a reinvertir las utilidades generadas, a fin de promover el ahorro y la inversión. De esta forma manera, todas las utilidades que sean reinvertidas en activos fijos en las empresas deberían estar libres de gravamen. Esta fórmula equivaldría a deducir inmediatamente de la base gravable para efectos del pago del ISR de las empresas el valor presente de la depreciación, valuada a una tasa de descuento de 0%. Esto implicaría que el impuesto que se aplicaría a las empresas sería una tasa fija sobre el flujo neto de caja.

Las utilidades distribuidas como dividendos a los accionistas deben recibir el mismo tratamiento que en la actualidad, es decir, los individuos acumulan estas utilidades a sus ingresos y sobre el flujo total pagan la tasa correspondiente. Así, se reconoce que los individuos son quienes tributan, independientemente del origen de su ingreso, ya sea laboral o de capital.

### 6. Creación de Polos de Desarrollo Regional

Paralelamente a una política de desarrollo regional, la política industrial debe promover que las empresas aprovechen las ventajas comparativas de cada región. De esta forma, el crecimiento de una industria en una zona geográfica dependerá de los costos de producir en esa zona y de los costos de acceso a sus principales mercados.

La política industrial debe alentar que los empresarios exploten las “economías” —o beneficios— de aglomeración, las cuales influyen en la concentración de una industria determinada en una región. Ejemplo de ello son la petroquímica en Veracruz y la industria de alta tecnología en Jalisco. Estas economías de aglomeración se deben a:

**a) Acceso a Mano de Obra Calificada.** La concentración permite la mejor coordinación entre los oferentes y los demandantes de mano de obra con habilidades específicas para determinada rama (v.gr. industria del zapato en León, Guanajuato). La existencia un número importante de empresas del mismo ramo en una región permite compensar las fluctuaciones en la demanda de empleo de una empresa con las variaciones de otra; de esta forma se reduce la probabilidad de desempleo de los trabajadores y se cuenta con la disponibilidad de mano de obra.

**b) Acceso a Insumos Específicos.** Ciertas industrias necesitan insumos naturales que por sus características no es rentable transportar fuera de la zona. De esta manera, el establecimiento de una industria en una región se determinará por la disponibilidad de estos insumos. Un ejemplo de ello es la localización de la petroquímica cerca de zonas de explotación petrolera (v.gr. complejos de Cangrejera, Morelos y Pajaritos).

**c) Difusión Tecnológica.** La aglomeración industrial favorece los flujos de información entre productores y fomenta la difusión del conocimiento tecnológico entre empresas.

Además de estas economías de aglomeración, el acceso a los mercados influye en la localización de las plantas: los costos de transporte de los bienes producidos determinan tales decisiones.

Los elementos anteriores —aglomeración y acceso a mercado— interactúan para definir el proceso de industrialización de una zona. Por tal motivo, el Estado no debe dar incentivos artificiales —por ejemplo, subsidios en energéticos, agua y preferencias fiscales— ya que en lugar de impulsar la actividad industrial, la desincentivan al generar discrecionalidad regulatoria y burocracia.

La política industrial debe permitir que las empresas y sus trabajadores se beneficien de las economías de aglomeración mediante: una infraestructura de transporte que minimice el costo de comerciar entre regiones; establecer precios de insumos públicos —electricidad, gas natural, agua y petroquímicos básicos, entre otros— de acuerdo con su costo de proveerlos en una región determinada; y un mercado laboral flexible que permita la movilidad de la mano de obra calificada entre compañías, sin costos excesivos para la empresa ni para el trabajador.

## Conclusiones

La política industrial debe partir del hecho irreversible de que la economía mexicana es abierta. La política del gobierno debe basarse, en todo momento, en mercados eficientemente regulados; así se asignarán los recursos, sectorial y regionalmente, de acuerdo con las ventajas comparativas.

Un primer requisito para la asignación eficiente de recursos es contar con estabilidad macroeconómica que permita que los precios reflejen la verdadera escasez de recursos, así como su costo de oportunidad.

Un segundo requisito es tener un marco legal y regulatorio eficiente y transparente cuya aplicación no sea discrecional y donde los derechos privados de propiedad estén definidos. Dentro de este marco destaca, además de la regulación propia de los mercados de bienes, la que exista en el mercado laboral.

Un tercer elemento es la necesidad de contar con un sistema financiero que canalice eficientemente el ahorro generado en la economía hacia las empresas que requieren fondos para financiar la expansión de la capacidad instalada. Además, el sistema tributario debe incentivar el trabajo, el ahorro y la inversión y cumplir con la función recaudatoria que permita al gobierno tener los recursos necesarios para fortalecer sus finanzas.

En cuarto lugar destaca la necesidad de contar con una infraestructura de transporte que reduzca los costos de transacción y que permita aprovechar íntegra y eficientemente las ventajas comparativas de cada una de las regiones del país.



## Bibliografía

Grupo Financiero Bancomer. *Competencia en el Mercado Laboral*, Serie Propuestas, No. 5, Septiembre-Octubre 1999.

Grupo Financiero Bancomer. *Reforma Tributaria Federal*, Serie Propuestas, No. 6, Noviembre-Diciembre 1999.

Castañeda, A., P. Cotler y O. Gutiérrez. "The Impact of the Infrastructure on Mexican Manufacturing Growth", en *Economía Mexicana*, vol. IX, núm. 2, CIDE, México, 2000.

Dávila, Enrique, "La Reglamentación del Auto-transporte de Carga en México", en Francisco Gil Díaz y Arturo Fernández (comp.), *El Efecto de la Regulación en Algunos Sectores de la Economía Mexicana*, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Serie Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 70, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Friedman E., S. Johnson, D. Kaufmann, and P. Zoido-Lobaton, "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries", *Journal of Public Economics*, June 2000

Johnson, Harry, *Economic Policies Toward Less Developed Countries*, Frederick A. Preager, Publishers, Nueva York, E.U.A., 1968.

Katz, Isaac. *Tipo de Cambio, Comercio Exterior y Crecimiento Económico*. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas. México, 1989.

Katz, Isaac. *La Constitución y el Desarrollo Económico de México*. Cal y Arena. México, 1999.

Livas, Raúl y Paul Krugman. *Trade Policy and the Third World Metropolis*, Documento de Trabajo núm. 4328, National Bureau of Economic Research, Boston, E.U.A., 1992.

Martínez, Gabriel y Guillermo Farber, *Desregulación Económica (1989-1993)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.



## Estudios Económicos

### *Economista Principal*

Manuel Sánchez González

Tel. (52) 5621-3660

m.sanchez@bbva.bancomer.com

### *Estudios Macroeconómicos y Políticos*

Fernando González Cantú

5621-6310

f.gonzalez8@bbva.bancomer.com

Alma G. Martínez Morales

5621-6243

ag.martinez2@bbva.bancomer.com

David Aylett Stokes

5621-4748

dp.aylett@bbva.bancomer.com

### *Sistema Financiero y Bancario*

Nathaniel Karp

5621-7718

n.karp@bbva.bancomer.com

Fco. Javier Morales E.

5621-5567

fj.morales@bbva.bancomer.com

Luis Enrique Almanza Ramírez

5621-4154

mb100578@grupobbv.com.mx

### *Estudios Sectoriales y Regionales*

Eduardo Miguel Angel Millán Lozano

5621-4143

e.millan@bbva.bancomer.com

Carlos A. Herrera Gómez

5621-2486

ca.herrera2@bbva.bancomer.com

Leonardo Beltrán Rodríguez

5621-7694

l.beltran2@bbva.bancomer.com

### *Propuestas a Autoridades*

Octavio R. Gutiérrez Engelmann

5621-3095

o.gutierrez3@bbva.bancomer.com

Jorge Chirino Campos

5621-6275

j.chirino@bbva.bancomer.com

### *Información y Apoyo a Negocios*

Eligio San Juan Reyes

5621-4210

esanjuan@grupobbv.com.mx

Claudia Torres Gómez

5621-6235

ci.torres@bbva.bancomer.com

Eduardo Torres Villanueva

5621-2493

etorres@grupobbv.com.mx

### *Coordinador*

Fernando Tamayo Noguera

5621-5994

fr.tamayo@bbva.bancomer.com

Fax (52) 5621-3297

5621-5823

Puede consultar este documento en:  
<http://www.bancomer.com/economica>



[www.bancomer.com](http://www.bancomer.com)