

Hacia una política de competitividad en México

Enrique Dussel Peters

Profesor de tiempo completo del Posgrado en Economía, UNAM, y coordinador del Centro de Estudios China-México.
<http://dusselpeters.com> y
<http://www.economia.unam.mx/cechimex/>.

México, a mediados de 2006, se encuentra en un profundo debate con respecto a los beneficios y costos del proceso de apertura y la estrategia de la liberalización seguida desde finales de los años ochenta, y particularmente con respecto al sector manufacturero que –según diversas expectativas– debiera haber cerrado brechas en términos de productividad, empleo y salarios con nuestros principales socios comerciales. Tendencias recientes muestran un generalizado deterioro del sector productivo y de su competitividad, tal y como se refleja en constantes disminuciones en el *ranking* global de la competitividad, según instituciones internacionales.¹ Los aspectos anteriores pudieran no ser de relevancia si no se incluyen, adicionalmente, el desempeño del PIB por debajo de los promedios históricos y la falta de generación de empleo con calidad en los últimos años. Esta dosis *realista* no sólo ha sido compartida por académicos, sino también por empresarios y organismos empresariales mexicanos e internacionales en los últimos años, particularmente desde 2001.

Desde la “década perdida” de los ochenta, las economías de América Latina y México han transcurrido por profundos cambios en su estructura, los cuales también se han visto reflejados en discusiones conceptuales y de política económica; es de esperarse que este debate se profundice sustancialmente en el corto y mediano plazo en la región. Considerando que estos debates no sólo se registran en la región, sino también internacionalmente, el documento tiene como principales objetivos plantear en forma resumida este debate, a fin de presentar las condiciones de la manufactura en México y hacer énfasis en propuestas para el sector y la competitividad del sector productivo en general.

Con estos objetivos, el documento se divide en tres apartados. El primero aborda en forma sucinta las experiencias de política económica en América Latina, con énfasis en los nuevos debates vinculados a políticas de competitividad e industriales. El segundo analiza con mayor detalle las principales tendencias de la manufactura desde los años noventa, con énfasis en las condiciones actuales. Con base en los apartados anteriores, la tercera sección se enfoca en propuestas de política hacia el sector productivo y manufacturero de México.

Debate conceptual y condiciones en América Latina

Desde la década de los ochenta, se perciben diversos debates conceptuales en América Latina y particularmente en México, con muy significativos efectos en la política económica

1. Así, por ejemplo, durante 1999-2006, México cayó continuamente en el *ranking* global de la competitividad de 104 países: del lugar 34 en 1999 al 48 en 2004 y al 55 en 2005/2006. Véase: <http://www.weforum.org>.



instrumentada. En México se pueden destacar al menos dos importantes períodos de este debate: a) 1988-2000, en el que imperaron los autores de la estrategia de la liberalización con base en la corriente de la industrialización orientada hacia las exportaciones, y b) 2000 en adelante, período en el cual se han iniciado diversos debates y cuestionamientos a las premisas, particularmente a las políticas llevadas a cabo en el primer período. Analicémoslo con mayor detalle.

Desde 1988, después de varias décadas de un proceso y de políticas de industrialización sustitutivas de importaciones, se impone en México –con la firma del primer Pacto de Solidaridad Económica, en diciembre de 1987, y la nueva administración de Carlos Salinas de Gortari, en enero de 1988– una variante o “tropicalización” de la industrialización orientada hacia las exportaciones (IOE), la cual denominamos “estrategia de la liberalización” (Dussel Peters, 2000). Esta nueva estrategia, en directa contraposición a la estrategia de la ISI, parte de una serie de aspectos fundamentales, que incluyen (Aspe Armella, 1993; Bancomext, 1999; Córdoba, 1991; Gurría, 1993; Martínez y Fárber 1994; PEF 2005; Salinas de Gortari, 2000; Sojo Garza-Aldape, 2005; Villarreal, 2000; Zabludovsky, 1990):²

1. (Que) la estabilización macroeconómica “induciría” un proceso de transformación y transición microeconómica y sectorial, es decir, la mayor parte de las políticas sectoriales y específicas se abolirían a favor de políticas “neutrales” u “horizontales”, particularmente con respecto a la industria, el empresariado y las empresas paraestatales.
2. La prioridad económica del gobierno es la de estabilizar la macroeconomía. Desde 1988 el gobierno ha entendido a la macroeconomía como el control de la inflación (o precios relativos) y el déficit fiscal, al igual que la atracción de inversión extranjera, apoyadas por políticas monetarias y crediticias restrictivas por parte del Banco de México.
3. El tipo de cambio nominal se funcionalizó como “ancla antiinflacionaria”, es decir, dado que el control de la inflación ha sido la principal prioridad macroeconómica, la estrategia no permitiría una devaluación con efectos negativos en los niveles de inflación debido al incremento de precios vía insumos importados. Lo anterior ha sido el caso tanto antes como después de la autonomía formal del Banco de México en 1994 –cuya exclusiva finalidad es la de estabilizar el nivel de precios relativos– y la flexibilización del régimen cambiario.³

2. En Dussel Peters (2000) –con base en la estabilización macroeconómica y políticas públicas minimalistas y horizontales– esta propuesta en México se vincula con la corriente conceptual de la IOE expuesta por autores como Balassa, Bhagwati y Anne Krueger, entre otros.

3. “A partir de que se adoptó un régimen de tipo de cambio flexible, a fines de 1994, la política monetaria ha evolucionado hacia un esquema de objetivos de inflación. La finalidad fue establecer un ancla nominal –un amarre– que sustituyera al tipo de cambio como elemento de coordinación de expectativas. Esta medida fortaleció el marco de la política monetaria, propiciando que el proceso desinflacionario se consiguiera al menor costo social posible.” (Ortiz, 2002:2). Para un análisis de los múltiples mecanismos que emplea en la actualidad el Banco de México para controlar el tipo de cambio –un régimen monetario y cambiario flexible y “sucio”–, véase, Banxico (2005).





4. Mediante la reprivatización del sistema bancario y financiero desde mediados de los ochenta y masivamente durante los noventa, y la privatización de empresas paraestatales, el sector privado incrementaría su peso en la economía y se especializaría en las exportaciones manufactureras. Desde esta perspectiva, la apertura comercial, particularmente la reducción de los aranceles de importación, se convierte en uno de los principales mecanismos para fomentar la orientación exportadora de la economía. De igual forma, la liberalización de las importaciones –arancelizando cuotas y otras barreras no arancelarias, y reduciendo los mismos aranceles sustancialmente– permitiría adquirir al sector exportador importaciones e insumos a precios internacionales competitivos.
5. Las políticas públicas hacia los sindicatos fueron significativas. Como se reflejó en los pactos desde 1987, sólo un puñado de sindicatos fueron aceptados por el gobierno para negociar contratos colectivos en las empresas, mientras que los demás fueron declarados, en su mayoría, como ilegales. Este proceso, con violentas represiones durante los ochenta y noventa en varios casos, permitió la negociación e indexación *ex post* de los salarios, y el “control” del principal factor causante de la inflación, desde la perspectiva de esta estrategia.
6. En el contexto señalado, las políticas industriales y empresariales orientadas hacia el sector productivo debieran limitarse al máximo y, en el mejor de los casos, ser de corte horizontal, es decir, afectar al sector en su conjunto, independientemente del tamaño, actividad específica y región de la empresa afectada.

Estas políticas en México –instrumentadas por un reducido grupo de economistas desde 1988– han sido rebasadas por el análisis conceptual internacional que destaca:

- a) El debate sobre las imperfecciones de mercado –que, en el mejor de los casos llevan a “segundas mejores opciones” en cuanto a medidas de política (Krueger 1997)– implica para diversos autores, en el caso de los bienes públicos y del capital humano, la necesidad de políticas del sector público de sobrellevar las deficiencias estructurales del mercado (Helpman y Krugman, 1985; Romer 1993, 1994).
- b) El debate sobre las barreras de entrada y salida, la diferenciación de productos y la estructura de mercados (Ernst, 2003; Greer, 1992). Al respecto, tanto las empresas como las naciones no tienen la capacidad de definir sus estrategias exclusivamente con respecto a la maximización de ganancias; los costos tecnológicos, de capital humano y físico son factores –al considerar su temporalidad– significativos para la toma de decisiones.
- c) El énfasis en la estabilidad macroeconómica –propuesto desde la década de los ochenta por autores como Balassa, Bhagwati y particularmente Anne Krueger– presenta importantes insuficiencias: tanto la limitada perspectiva de “la macroeconomía” –control de precios y del déficit fiscal, que no incluye múltiples variables macroeconómicas tradicionales como la inversión, el consumo, el empleo y su calidad, la distribución del ingreso– como la falta de generación de incentivos para el sector productivo y su competitividad, lo que ha puesto en entredicho la propuesta de la industrialización orientada hacia las exportaciones (Dussel Peters, 2000).



- d) Los profundos y múltiples cuestionamientos de Dani Rodrick (Rodrick, 2003, 2004, 2006) en los ámbitos conceptuales, pero particularmente en el área de la política económica –mediante diversos estudios en los que se cuestiona por ejemplo la causalidad y asociación positiva entre exportaciones, PIB, reducción arancelaria y apertura comercial, entre muchos otros–, y los “fundamentos de la economía”, son un punto de partida importante para el análisis. 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 conocer actividades que pudieran ser identificadas como “detonantes selectivos”. Rodrik (Rodrik, 2004) pondera la política industrial como política de reestructuración económica en favor de ciertas actividades (ramas productivas) dinámicas, al tiempo que minimiza los riesgos de generar ineficiencias, con las características de promover la diversificación productiva y el descubrimiento de nuevas actividades productivas.
- e) Son destacables los aportes sobre la competitividad sistémica (Messner, 2002; Meyer-Stamer, 2001), la endogeneidad territorial (Dussel Peters, 2000; Vázquez Barquero, 2005) y la creciente segmentación de las cadenas de valor en el actual proceso de globalización (Gereffi, 1994; Piore y Sabel, 1984). Desde esta perspectiva –a diferencia de históricos debates en torno a la política industrial– el fomento a la competitividad del sector productivo y de la manufactura no sólo requieren de apoyos particulares, sino de una “batería” de instrumentos a nivel macro, meso y micro. El incremento de la competitividad desde una perspectiva sistémica radica justamente en la capacidad de los sectores privado, público y académico de generar condiciones propicias en cada uno de estos niveles.
- f) Si bien ya desde los años ochenta un grupo de autores –destacadamente Alice Amsden y Ha-Joon Chang, entre otros– han presentado evidencias contundentes sobre los avances significativos de Asia en materia socioeconómica e industrial. Desde mediados de los noventa, diversas instituciones regionales y autores (BID, 2005; CEPAL, 2004, 2005; Dussel Peters, 2005) han constatado que China ha generado reacomodos de América Latina y el Caribe en su integración global, particularmente en sus sectores agrícola, minero, agroindustrial y manufacturero. Los espectaculares desempeños de China en materia manufacturera, exportadora y en el desarrollo tecnológico, sin lugar a dudas requieren todavía de un importante debate sistematizado en cuanto a la relevancia de políticas, sus efectos en el desempeño y las subsecuentes repercusiones en el debate conceptual sobre teoría del desarrollo económico e industrial.⁴

En este contexto, a mediados de 2006, se constata un importante cambio a partir de 2000 en la política industrial y empresarial mediante la creación de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa dentro de la Secretaría de Economía (SE) y programas de reembolso a la Ciencia y Tecnología en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) para el sector productivo. Sin dejar de reconocer estos esfuerzos, claramente se percibe que ambos han sido insuficientes ante lo que nuestros principales socios co-

4. Para un análisis de las condiciones, políticas y propuestas sobre la manufactura, véase: CNE (2006); Fuentes (2003); *Monitor de la Manufactura Mexicana*, 2006; Moreno-Brid et. al. (2005); OCDE (2005); SE (2001).



merciales –Estados Unidos y China– realizan bajo éstos y muchos otros rubros. Destaca adicionalmente, sin embargo, que ambas instituciones –la SE y el Conacyt– se encuentran en anuales debates sobre la supervivencia de estos programas, particularmente *vis à vis* la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Con muy pocas excepciones en el sector privado,⁵ Banxico y la SHCP han continuado con su enfoque de política monetaria y crediticia restrictiva y sin mayor atención hacia la competitividad del sector productivo establecido en México.

Condiciones de la manufactura mexicana a 2006

Diversos análisis –ya señalados en el primer apartado– ya han buscado hacer minuciosos y detallados exámenes de la manufactura. Nos parece significativo resaltar el profundo proceso de polarización socioeconómico y territorial por el que ha transcurrido la manufactura desde finales de los ochenta, es decir, sólo un pequeño grupo de hogares, empresas, sectores y territorios han logrado insertarse exitosamente vía exportaciones al mercado mundial, mientras que la mayoría se ha visto excluida. El cuadro 1, desde esta perspectiva, destaca la profunda crisis en que se encuentra el sector productivo –definido como los sectores agropecuario, de minería y la manufactura– y el sector manufacturero en particular: durante 1988-2005 han perdido 12.12 y 6.73% en su participación en el PIB de la economía mexicana.

Cuadro 1 PIB de sectores seleccionados (1988-2005) (participación sobre el total)						
	Agropecuario	Minería	Manufactura	Comercio y restaurantes	Servicios financieros	Servicios comunales, sociales y personales
1988	7.90	2.95	23.86	25.35	9.70	17.01
1994	5.97	1.33	18.71	21.05	16.15	23.75
2000	4.17	1.41	20.31	21.36	12.14	24.38
2001	4.15	1.38	19.56	20.68	12.17	26.17
2002	3.94	1.35	18.62	20.02	13.40	26.97
2003	3.89	1.32	17.97	20.34	13.19	27.66
2004	3.91	1.45	18.04	20.80	12.98	26.76
2005/01	3.77	1.41	17.87	20.00	13.19	27.69
2005/02	3.93	1.43	18.13	21.02	12.94	26.74
2005/03	3.73	1.56	17.92	22.35	13.60	24.48
2005/04	3.93	1.53	17.13	21.42	12.67	27.50

Fuente: elaboración propia con base en el INEGI.

5. Destacan los casos de la Cámara de la Industria de la Transformación (Canacintra), y de empresarios como Carlos Slim, que en múltiples ocasiones, en forma pública, han hecho saber su desacuerdo con la política económica, enfatizando la necesidad de crear condiciones de competitividad para el sector productivo en México.



En lo que sigue, sólo se destacarán los que –a nuestro juicio– son las más relevantes tendencias y condiciones de la manufactura, con objeto de hacer referencia, en la última sección del documento, a las propuestas. En el contexto de la propuesta sistémica de la competitividad se destacarán aspectos a nivel macro, meso y microeconómicos del sector manufacturero.

En el ámbito macroeconómico –además del débil apoyo a los programas analizados en el apartado anterior– destacan al menos dos aspectos que afectan sustancialmente a la manufactura: la tendencia a sobrevaluar el tipo de cambio y la absoluta falta de financiamiento –además de su ineficiencia y alto precio– al sector productivo.

El tipo de cambio real ha tendido significativamente a sobrevaluarse desde los ochenta y hasta 2005: según la información presentada por el Banco de México (véase el cuadro 1) a noviembre de 2005 el peso se encontraba sobrevaluado en más de 30%; desde la década de los noventa se perfila claramente una tendencia a sobrevaluarse, y como resultado del tipo de cambio como ancla antiinflacionaria; la gran excepción es sin lugar a dudas la crisis de 1994/1995 y la abrupta devaluación en la que incurrió el período. Desde esta perspectiva, la tendencia a sobrevaluar el tipo de cambio real se ha convertido en la actualidad en uno de los principales –si no es que el principal– desincentivo para el aparato productivo nacional, haciendo más competitivas en precios a las importaciones y afectando a las exportaciones con objeto de controlar el nivel de precios.⁶

Gráfica 1
Tipo de cambio real
(1990-2005/11)
(1990 = 100)

Fuente: elaboración propia
con base en Banco
de México.



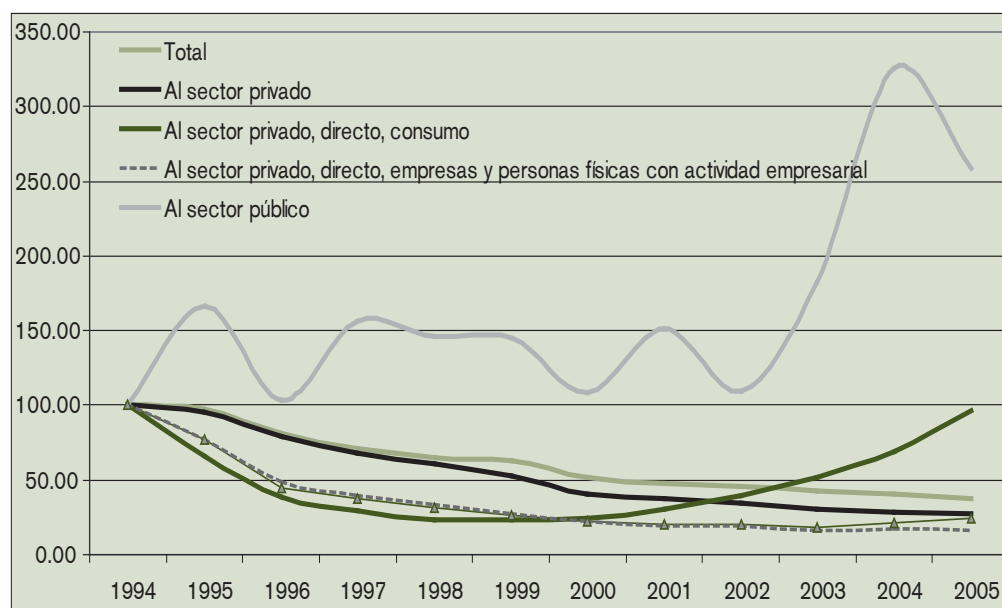
6. No sería procedente –como contraparte– señalar la tendencia a la constante sobrevaluación del tipo de cambio real como la única variable que afecta negativamente al sector, o incluso proponer una inmediata devaluación cercana a 30%. Sin embargo, tampoco es objetable –con base en fuentes oficiales– la sobrevaluación existente y sus profundos efectos negativos en el aparato productivo.

En segunda instancia, a nivel macroeconómico destaca la falta de financiamiento por parte de la banca comercial. Desde 1994 el financiamiento de la banca comercial ha sufrido cambios significativos. Por un lado, la participación del sector privado ha caído de 95.75% del financiamiento otorgado en 1994 a niveles inferiores a 70% en 2003 y 2004, aunque fue de 70.04% en 2005. Como contraparte, se ha incrementado sustancialmente el financiamiento al sector público por parte de la banca comercial, de niveles inferiores a 2% del total en 1994 a 12.61% en 2005. Estos importantes cambios se deben particularmente a dos tendencias: *a)* el incremento importante de la participación del financiamiento al consumo, con 18.81% del financiamiento total en 2005 –partiendo de niveles inferiores de 5% hasta 2001– y el aumento del financiamiento a la vivienda, cuya participación en el financiamiento total de la banca comercial aumentó de 5.36% en 2004 a 9.62% en 2005; y *b)* un sustancial incremento reciente en la participación del financiamiento al sector público.

No obstante estas tendencias en la canalización de financiamiento, la gráfica 2 indica la profunda y constante caída en términos del PIB. El financiamiento de la banca comercial en su conjunto ha caído en 62.36% desde 1994 y también lo hizo en un –6.7% en 2005. El sector más afectado por esta caída ha sido el empresarial: en 2005 representó apenas 16.61% de 1994, a pesar de haber experimentado una ligera recuperación en 2004. Destaca el impresionante aumento del financiamiento al consumo, el cual se triplicó en términos del PIB durante 2001-2005, mientras que el financiamiento canalizado a la vivienda se incrementó en 67.3% en 2005. El financiamiento al sector privado, el principal rubro del financiamiento de la banca comercial, representó en 2005 un 27.53% de 1994 y cayó en 2005 en 3.74 por ciento.⁷

Gráfica 2
Financiamiento otorgado por la banca comercial (1994-2005) (porcentaje sobre el PIB)

Fuente: elaboración propia con base en Banxico e INEGI



7. Estas tendencias contrastan con ganancias extraordinarias obtenidas por la banca comercial en 2005. Como resultado, diversos sectores y actores –incluso el gobernador del Banco de México en la 69 Convención Bancaria, en marzo de 2006– han lamentado públicamente la insuficiente competencia y la falta de un entorno competitivo en el sistema financiero.



A nivel mesoeconómico, tanto en el plano institucional como el del sector, destacan tres tendencias significativas: la relativa debilidad institucional del sector manufacturero, su falta de integración al resto del aparato productivo y la problemática comercial y económica con China.

El primer apartado, relativo a las condiciones institucionales del sector manufacturero –su representación y capacidad de gestión, oferta de servicios, análisis, propuestas y compromiso propio con proyectos a nivel local, municipal, regional y nacional– no ha recibido mayor análisis en México. Lo anterior es sorprendente, considerando que desde hace ya varias décadas la corriente institucionalista en las ciencias sociales ha cobrado un importante vigor. En general destaca un tejido institucional débil por parte del sector manufacturero y sus asociaciones y cámaras. Varios argumentos permiten comprender sus actuales condiciones. Por un lado, tal como lo destaca Valdés Ugalde (1997), las representaciones empresariales actuales son todavía producto del corporativismo presidencialista de las décadas de los cuarenta y cincuenta del siglo pasado, con algunas modificaciones –particularmente una mayor actividad, presencia social y política– desde la década de los ochenta. En segunda instancia, las asociaciones y cámaras empresariales han sido duramente golpeadas por la Ley de Cámaras de Comercio y de las Industrias, de 1996, particularmente en el caso de las representaciones nacionales, con pérdida de integrantes y profundos cuestionamientos (Mújica Romo, 1997). En tercer lugar, como resultado de estas tendencias, el generalizado debilitamiento de las instituciones empresariales se hace evidente en el limitado análisis sobre sus propias condiciones y muy débiles propuestas hacia el sector público y la sociedad en general, y ni qué decir de proyectos y financiamiento propios hacia estrategias y prioridades establecidas. No obstante, existen diferencias significativas en las experiencias territoriales: representaciones empresariales como la Cadena Productiva de la Electrónica, A.C., a nivel local y regional, y orientadas hacia sectores y procesos específicos, han logrado insertarse en la dinámica local y territorial en forma importante.

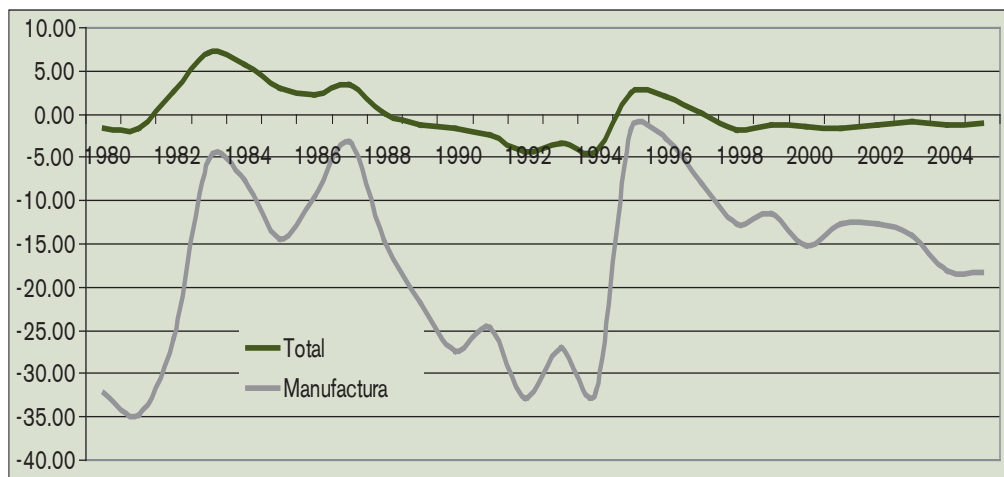
El aparato productivo en México, particularmente el manufacturero, ha tenido profundas dificultades para insertarse en el mercado internacional y para mantener su posición en el mercado interno. La gráfica 3 refleja sólo las dificultades de la manufactura para incrementar su valor agregado desde el proceso de apertura a finales de la década de los ochenta, así como una de las principales paradojas de la industrialización orientada hacia las exportaciones: para incrementar su PIB, la manufactura requiere de cada vez mayores incrementos de insumos importados; su magnitud afecta sustancialmente la balanza comercial, de cuenta corriente y la macroeconomía en su conjunto. Desde esta perspectiva, diversos estudios (Dussel Peters, 2005; *Monitor de la manufactura mexicana*; Moreno-Brid et. al., 2005) señalan importantes rupturas de cadenas de valor desde los noventa y una enorme dificultad para endogeneizar procesos por parte del sector manufacturero e industrial.





Gráfica 3
Balanza comercial / PIB
(1980-2005) (porcentaje)

Fuente: elaboración propia
con base en INEGI.



Parte de la problemática anterior –una orientación exportadora con base en importaciones temporales con alto contenido importado y su creciente falta de competitividad– se hace patente en la competencia actual con la República Popular China, en el mercado interno, y en el principal mercado exportador mexicano, Estados Unidos. La compleja relación bilateral entre México y China se refleja en al menos dos mercados: el doméstico y el estadounidense.

La relación comercial entre China y México –únicamente en el mercado legalmente registrado, considerando que en sectores como el de la confección, alrededor de 60% del consumo es de importación ilegal, proveniente mayoritariamente de Asia– fue de 31: 1 en 2004 y disminuyó a 16: 1 en 2005, es decir, China exportó 17 631 millones de dólares y México poco más de 1 100 millones de dólares. Las exportaciones mexicanas a China en 2005 del sector de autopartes y automotriz totalizaron 30 46%; el resto se distribuyó en diversas materias primas; mientras que más de las dos terceras partes de las importaciones mexicanas provenientes de China fueron de la electrónica y autopartes. China es así el segundo socio comercial de México desde 2003 –lo que refleja la masiva penetración de las exportaciones chinas en el mercado interno mexicano–, y el principal con el que México tiene un déficit comercial, que supera los 14 000 millones de dólares desde 2004.

Tanto para China como para México, el mercado estadounidense se ha convertido en el de mayor dinamismo desde la década de los noventa. Si bien hasta 2000 ambas naciones incrementaron constantemente su participación en las importaciones de Estados Unidos, desde entonces esta tendencia se revierte para México ante la creciente participación de las exportaciones chinas: en 2002 México fue desplazado por China como el segundo principal exportador a Estados Unidos, y en 2005 China y México representaron 14.62 y 10.17% de las importaciones estadounidenses, respectivamente. La participación mexicana ha caído constantemente desde entonces, mientras que la china se incrementó en promedio 49.7% durante 2002-2005. Diversos estudios puntuales demuestran, asimismo, que las dificultades de las exportaciones mexicanas se deben a un importante desplazamiento en sectores específicos –particularmente electrónica, textiles y confección– por productos chinos en el mercado estadounidense. Con excepción, por

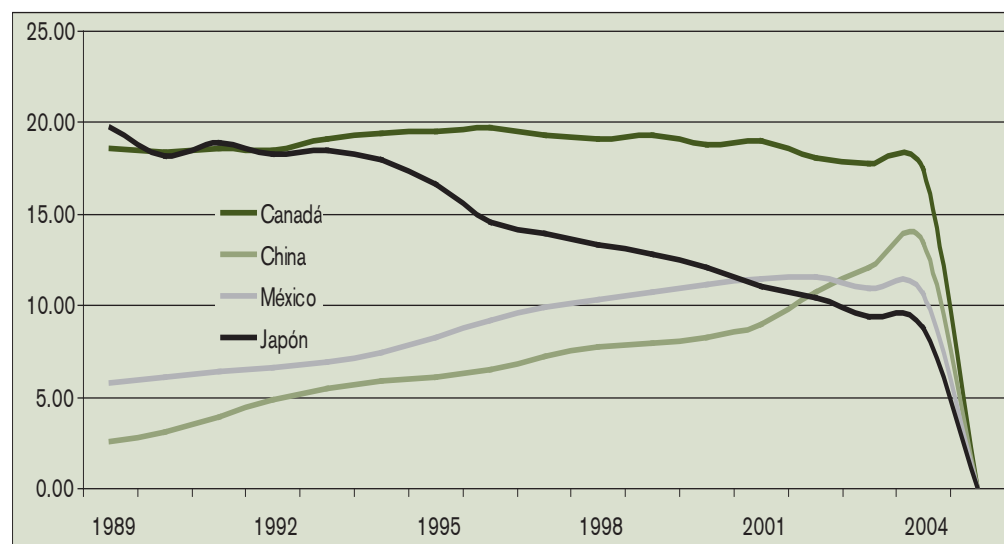




el momento, del sector automotriz, las exportaciones mexicanas y particularmente aquellas bajo los procesos de importaciones temporales para su exportación, se han visto directamente afectadas en el mercado estadounidense por la competencia asiática y sobre todo la proveniente de China (véase la gráfica 4).

Gráfica 4
Estados Unidos:
importaciones de países
seleccionados (1989-2005)
(participación sobre el total)

Fuente: elaboración propia
con base en US-DOC.



A nivel microeconómico, es importante destacar al menos tres aspectos: *a)* la dificultad de generar empleo –y su expulsión desde 2000– por parte de la manufactura (y la especialización del sector exportador en importaciones temporales para su exportación); *b)* diversas tendencias de las empresas según su tamaño, sus dificultades con respecto al registro y la “tramitología”, y *c)* las dificultades de las empresas en México en general, y en particular en la manufactura, para generar empleo formal como resultado de procesos basados en importaciones temporales.

Buena parte de la problemática señalada anteriormente –la falta de endogeneidad territorial y de integración con el resto del aparato productivo– se refleja en la falta de generación de empleos por parte de la manufactura mexicana: si bien la manufactura se caracteriza por un relativamente alto nivel de formalización –en términos de registro ante el IMSS– con respecto al resto de la economía, el sector no sólo no ha podido generar empleo, sino que se encuentra en un profundo proceso de crisis desde 2000: desde diciembre de 2000 y hasta 2005 la manufactura perdió 15.3% de su empleo. En buena medida este proceso se explica por la racionalidad y la normatividad de las importaciones temporales para su exportación.⁸ Diversos autores (Álvarez y Dussel Peters, 2001;

ECONOMÍA Vol. 3 núm. 9

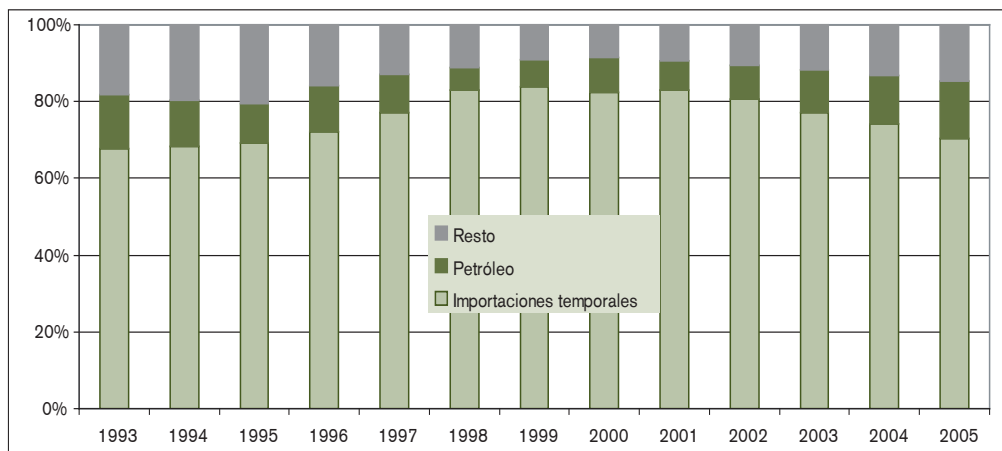
8. Los programas de importación temporal para su exportación –desde sus inicios en 1965 con el primer decreto sobre la IME y hasta el 2005– permiten procesos que no gravan Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta (ISR) en términos reales, aranceles; y requieren de importaciones temporalmente breves para su exportación. Esta normatividad genera actualmente desincentivos a la integración productiva, considerando que el resto del aparato productivo sí paga estos impuestos y se encuentra ante una enorme desventaja de costos. El tema es de la mayor relevancia fiscal, política y social.





Dutrénit y Capdevielle, 2006; Dussel Peters, 2003) han destacado que si bien las exportaciones se han convertido en el motor de crecimiento manufacturero –y de la economía en su conjunto– éste realiza procesos relativamente primitivos, con bajo valor agregado y que, adicionalmente, ha destruido encadenamientos existentes hacia adelante y hacia atrás, no obstante los incrementos observados en la productividad (como resultado de la disminución del empleo y de un PIB constante durante 2000-2005, por ejemplo). La gráfica 5 refleja, desde esta perspectiva, que 78.02% de las exportaciones mexicanas durante 1993-2005 dependió de importaciones temporales para su exportación, y ha caído recientemente sobre todo debido al incremento en el precio del petróleo exportado.

Gráfica 5
Estructura exportadora según el programa de exportación (1993-2005) (participación sobre el total de las exportaciones)



A nivel del tamaño de las empresas, el cuadro 3 refleja que el sector manufacturero se ha rezagado con respecto al resto de la economía durante 1999-2004; destaca particularmente la pérdida absoluta de empleo y establecimientos. Sin el objetivo de abarcar la riqueza de este debate y del cuadro, sobresalen tres tendencias adicionales:

- a) La manufactura pierde en forma significativa en todos los rubros analizados y presentados en el cuadro 4: establecimientos, empleo y valor agregado bruto; en el caso de este último, por ejemplo, la participación de la manufactura cae 37.73% del total en 1999, a 28.84% en 2004.
- b) Las microempresas –todas aquellas con 10 o menos ocupados– participan con 38.33% del empleo nacional.
- c) En la manufactura han sido las grandes empresas, es decir, todas aquellas con más de 250 ocupados, las que se han beneficiado en términos de empleo generado y su participación se incrementó de 48.27% en 1999, a 52.27% en 2004.
- d) Las tendencias anteriores son incluso más profundas a nivel del valor agregado bruto: la participación de las grandes empresas (con más de 251 ocupados) aumenta de 65.84% del valor agregado bruto manufacturero, a 73.94% en 2004; es decir, poco más de 3 000 empresas generan casi tres cuartas partes del valor agregado bruto manufacturero. Todos los demás estratos pierden participación.



Cuadro 3
Principales características de las empresas según su tamaño (1999 y 2004)

	1999 ^{a/} valores absolutos (miles de pesos o unidades)	2004 ^{b/}	1999 ^{a/} porcentaje	2004 ^{b/}	1999 - 2004 variación (%)
TOTAL					
Establecimientos	2 800 505	3 005 157	100.00	100.00	7.31
Personal ocupado	13 596 761	16 239 536	100.00	100.00	19.44
Valor agregado bruto	1 540 264 777	3 217 290 004	100.00	100.00	108.88
MANUFACTURA					
Establecimientos	344 118	328 718	12.29	10.94	-4.48
Personal ocupado	4 232 322	4 198 579	31.13	25.85	-0.80
Valor agregado bruto	581 113 005	927 987 255	37.73	28.84	59.69
Microempresas (1-10 personal ocupado)					
TOTAL					
Establecimientos	2 672 520	2 853 291	95.43	94.95	6.76
Personal ocupado	5 315 309	6 224 965	39.09	38.33	17.11
Valor agregado bruto	325 128 683	464 589 155	21.11	14.44	42.89
MANUFACTURA					
Establecimientos	310 118	298 678	90.12	90.86	-3.69
Personal ocupado	773 288	762 103	18.27	18.15	-1.45
Valor agregado bruto	46 172 381	36 149 586	7.95	3.90	-21.71
Pequeñas empresas (11-50)					
TOTAL					
Establecimientos	100 131	118 085	3.58	3.93	17.93
Personal ocupado	2 111 503	2 478 964	15.53	15.26	17.40
Valor agregado bruto	202 315 128	363 441 141	13.14	11.30	79.64
MANUFACTURA					
Establecimientos	22 739	19 754	6.61	6.01	-13.13
Personal ocupado	499 473	431 768	11.80	10.28	-13.56
Valor agregado bruto	35 328 208	50 796 557	6.08	5.47	43.78
Medianas empresas (51-250)					
TOTAL					
Establecimientos	22 461	27 073	0.80	0.90	20.53
Personal ocupado	2 362 005	2 828 306	17.37	17.42	19.74
Valor agregado bruto	267 813 856	500 643 566	17.39	15.56	86.94
MANUFACTURA					
Establecimientos	8 228	7 235	2.39	2.20	-12.07
Personal ocupado	916 654	810 095	21.66	19.29	-11.62
Valor agregado bruto	117 020 068	154 866 075	20.14	16.69	32.34
Grandes empresas (más de 251)					
TOTAL					
Establecimientos	5 393	6 708	0.19	0.22	24.38
Personal ocupado	3 807 944	4 707 301	28.01	28.99	23.62
Valor agregado bruto	745 007 110	1 888 616 142	48.37	58.70	153.50
MANUFACTURA					
Establecimientos	3 033	3 051	0.88	0.93	0.59
Personal ocupado	2 042 907	2 194 613	48.27	52.27	7.43
Valor agregado bruto	382 592 348	686 175 037	65.84	73.94	79.35

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (Censos Económicos, 1999 y 2004, Resultados definitivos).

Por último, aunque no en importancia, el cuadro 4 refleja las grandes dificultades a las que se enfrenta el sector empresarial formal en términos del costo y tiempo requerido para registrar su empresa. Independientemente de los valores absolutos, destacan las significativas brechas con los países industrializados y con otros competidores como China: con excepción del capital mínimo para establecer un negocio, China se encuentra por debajo de los tiempos y costos (véase el cuadro 4).

Cuadro 4
Países seleccionados: tiempo para iniciar una empresa y para instrumentar un contrato (2005)

	Iniciar un negocio				Instrumentar un contrato		
	Núm. de procedimientos	Días	Costo (% del ingreso per cápita)	Capital mínimo (% del ingreso per cápita)	Núm. de procedimientos	Días	Costo (% de la deuda)
Promedio total (144 países)	10	48	78	194	32	394	31
OCDE	7	20	7	41	20	226	11
América Latina	11	63	56	24	35	461	23
México	9	58	16	14	36	421	20
Alemania	9	24	5	48	26	175	11
Argentina	15	32	13	7	33	520	15
Brasil	17	152	10	0	24	546	16
Chile	9	27	10	0	28	305	10
China	13	48	14	947	25	241	26
Corea	12	22	15	309	29	75	5
Costa Rica	11	77	24	0	34	550	41
España	10	47	17	16	23	169	14
Estados Unidos	5	5	1	0	17	250	8
Hong Kong, China	5	11	3	0	17	211	13
India	11	71	62	0	40	425	43
Reino Unido	6	18	1	0	14	288	17

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2006).

Bibliografía

- Álvarez Galván, José Luis y Enrique Dussel Peters, 2001, "Causas y efectos de los programas de Promoción Sectorial (Prosec) en la Economía mexicana: ¿un segundo TLCAN para con terceros países?" *Comercio Exterior*, 51(5), pp. 446-456.
- Aspe Armella, Pedro, 1993, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bancomext (Banco Nacional de Comercio Exterior), 1999, *México. Transición económica y comercio exterior*, Bancomext/Fondo de Cultura Económica, México.
- Banxico (Banco de México), 2005, *Informe anual 2004*, Banxico, México.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), 2005, *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*, BID, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 2004, *Oportunidades y retos económicos de China para México y Centroamérica*, CEPAL, México.
- CEPAL, 2005, *Panorama de la inserción internacional de América Latina, Tendencias 2005*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CNE (Colegio Nacional de Economistas), 2006, *Globalización y política industrial para un crecimiento endógeno*, CNE, México.
- Córdoba Montoya, José, 1991, "Diez lecciones de la reforma económica en México", *Nexos*, 158, pp. 31-49.
- Dussel Peters, Enrique, 2000, *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*, Lynne & Rienner, Boulder, Colorado.
- Dussel Peters, Enrique, 2003, "Ser o no ser maquila, ¿es esa la pregunta?", *Comercio Exterior*, 53, 4, pp. 328-336.
- Dussel Peters, Enrique, 2005, *Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Central America*, Deutsches Institut für Entwicklung/German Development Institut, Bonn.

Propuestas de política industrial y empresarial

El breve diagnóstico anterior permite un número significativo de propuestas puntuales a nivel micro, meso y macroeconómico. La principal problemática de la manufactura actual –y al igual que durante la ISI– es que no se ha logrado un proceso de integración con el resto del aparato productivo mexicano; en diversos rubros se establece incluso un proceso de ruptura de cadenas, particularmente en las empresas de menor tamaño. Es decir, en términos de la balanza comercial, de creación de tecnología, de procesos de aprendizaje, de generación de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, así como de un proceso de desarrollo endógeno, la manufactura no ha sido capaz de sobrellevar procesos de importación temporal para su exportación. La falta de integración de estos procesos y los resultantes déficit comerciales fueron uno de los principales causantes de la crisis de 1994-1995 y continúan prevaleciendo masivas importaciones de partes y componentes para su ensamble y posterior exportación.

De lo anterior resulta una perspectiva sistémica de la política industrial y empresarial, que en cada uno de sus niveles efectivamente permite un desempeño positivo del sector productivo. A nivel macroeconómico, por ejemplo, se señaló la importancia de una política cambiaria que beneficie –al menos que no perjudique, tal y como lo ha hecho desde los años noventa– a los sectores orientados hacia el mercado interno y a aquel con énfasis en las exportaciones. El financiamiento –particularmente por parte de la banca comercial, aunque sin demeritar el potencial de la banca de desarrollo– es un factor clave para la recuperación de la manufactura, tanto para que al menos recupere sus niveles reales de mediados de los noventa, como para que logre un nivel superior de eficiencia en términos de la tasa de interés real. La experiencia de política industrial después de 2000 es entonces sin lugar a dudas enriquecedora y va más allá del planteamiento de Herminio Blanco –"la mejor política industrial es la no-política industrial"–, aunque los recursos utilizados son insuficientes y existe una multiplicidad de factores que van en contra de la competitividad del sector productivo y manufacturero.

El nivel mesoeconómico reflejó –reconociendo debilidades en el análisis– que las instituciones empresariales en la actualidad se encuentran debilitadas y con poca capacidad de análisis y propuestas, además de problemas en su representatividad y en la gestión de propuestas y proyectos prioritarios. En este ámbito también destacaron el reducido grado de integración de la manufactura con el resto de la economía y un profundo cuestionamiento de la orientación exportadora mexicana por parte de la creciente presencia de China, tanto en el mercado interno como en el de Estados Unidos.

A nivel microeconómico resalta que el motor de crecimiento de las exportaciones mexicanas –las cuales representaron entre 85 y 90% del total exportado desde los noventa– se fundamenta en procesos de importación temporal. Estos procesos generan una alta dependencia de clientes y

- Dutrénit, Gabriela y Mario Capdeville, 2006, "Desarrollo tecnológico y política industrial", Seminario Nacional Agenda del Desarrollo 2006-2020, México, D.F.
- Ernst, Dieter, 2003, "Redes globales de producción, difusión de conocimiento y formación de capacidades locales. Un marco conceptual", en, Dussel Peters, Enrique, Juan José Palacios Lara y Guillermo Woo Gómez (Coords.), *La industria electrónica en México: problemática, perspectivas y propuestas*, Universidad de Guadalajara, México, pp. 13-58.
- Ernst, Dieter, 2003, "Redes globales de producción, difusión de conocimiento y formación de capacidades locales. Un marco conceptual".
- Fuentes, Noé Aarón, 2003, "Apertura comercial y divergencia económica regional en México". *Comercio Exterior*, 53 (10), pp. 970-978.
- Gereffi, Gary, 1994, "The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks", en, Gary Gereffi and Miguel Korzeniewicz, *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger, Westport, pp. 95-122.
- Greer, Douglas F., 1992, *Industrial Organization and Public Policy*, MacMillan Publishing Company, Nueva York.
- Gurría Treviño, José Ángel, 1993, *La política de la deuda externa*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Helpman, E. and Paul Krugman, 1985, *Market Structure and Foreign Trade*, The MIT Press, Cambridge.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática), 2004, <http://www.inegi.gob.mx>, consultado el 15 de febrero de 2004.
- Kose, M. Ayhan, Guy M., Meredith y Christopher M. Towe, 2004, "How has NAFTA Affected the Mexican Economy" *Review and Evidence. IMF Working Paper* 04/59, pp. 1-49.
- Krueger, Anne O., 1997, "Trade Policy and Economic Development: How we Learn", *The American Economic Review*, 87(1), pp. 1-22.

tecnologías importadas, las cuales también repercuten en débiles encadenamientos y en un reducido empleo generado. En el proceso de polarización socioeconómica desde finales de los ochenta, desde esta perspectiva, las empresas manufactureras de menor tamaño han sido las principales perdedoras, mientras que las grandes empresas han logrado incrementar su participación en el empleo y el valor agregado bruto. Por último, y de relevancia para todos los estratos de empresas, la "tramitología" para las empresas que se quieren establecer formalmente continúa siendo muy onerosa en términos de tiempos y costos, afectando particularmente a las empresas de menor tamaño.

Cada uno de los ámbitos anteriores permite propuestas y líneas de acción específicas, en muchos casos incluso a nivel territorial. No obstante, en lo que sigue quisiéramos concentrarnos en dos aspectos que consideramos clave para una futura estrategia industrial y empresarial en México: políticas comerciales industriales vinculadas con China y otras con la microempresa en México.⁹

Con respecto a China, varios aspectos son prioritarios:

1. La experiencia socioeconómica china en las últimas tres décadas requiere e invita a un profundo replanteamiento de la política macroeconómica en México, así como de la estrategia industrial y empresarial: no se trata de "copiar" experiencias de otras latitudes, sino de aprender de ellas. El tamaño, la dinámica y el éxito de la economía china con respecto a los logros en México cuestionan profundamente la estrategia de corto plazo seguida en México desde finales de los ochenta. Bajo las condiciones actuales, México no puede competir con China, particularmente en el mercado estadounidense, pero sí crecientemente en el interno. Se propone crear inmediatamente un grupo de trabajo –constituido por funcionarios, empresarios y académicos– que revisen y realicen propuestas para México con base en las experiencias chinas desde los años ochenta.
2. Los crecientes procesos de exportación china afectan –y compiten– directamente a los mexicanos en el mercado estadounidense. Se requiere entonces, en primera instancia, que los sectores privado, público y académico incrementen su conocimiento institucional sobre las posibilidades de competencia sectorial en Estados Unidos y en México, y sobre las posibilidades de integrarse a la demanda de las importaciones chinas. Con tal objeto se requiere de presupuestos de largo plazo en los rubros mencionados.

9. Para propuestas puntuales, que abarcan la totalidad del sector manufacturero, véase: CNE (2006); Dussel Peters (2005).



- Martínez, Gabriel y Guillermo Fárber, 1994, *Desregulación económica* (1989-1993), Fondo de Cultura Económica, México.
- Messner, Dirk, 2002, "The Concept of the World Economic Triangle: Global Governance Patterns and Options for Regions", *IDS Working Paper*, 173, pp. 1-99.
- Meyer-Stamer, Jörg, 2001, "Was ist meso? Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Analyseraster, Benchmarking-Tool und Handlungsrahmen", *INEF-Report 55* (<http://www.meyer-stamer.de>).
- Monitor de la Manufactura Mexicana. 2006. Monitor de la Manufactura Mexicana 2 (4), Centro de Desarrollo Empresarial UNAM-Canacindra, México.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, Jesús Santamaría y Juan Carlos Rivas Valdivia, 2005, "Industrialization and Economic Growth in Mexico after NAFTA: The Road Travelled", *Development and Change*, 36 (6), pp. 1095-1119.
- Mújica Romo, Armando, 1997, "Las cámaras empresariales como sustento de la política industrial activa", en Dussel Peters, Enrique, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán, *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, UNAM, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Jus, México, pp. 327-352.
- OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development), 2005, *Economic Survey: Mexico*, OECD, París.
- Ortiz, Guillermo, 2002, "La política monetaria en México: el esquema de objetivos de inflación y la reducción de la incertidumbre", LXIV Convención Bancaria, México.
- PEF (Poder Ejecutivo Federal), 2001, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Poder Ejecutivo Federal, México.
- PEF, 2005, *Cuarto Informe de Gobierno*, PEF, México.
- Piore, Michael y Charles Sabel, 1984, *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*. Basic Books, Inc. Publishers, New York.
- Rodrik, Dani (edit.), 2003, *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton University Press, Princeton.

3. China debe convertirse en una prioridad de la política industrial y comercial de México, y requiere de un tratamiento semejante al otorgado a Estados Unidos desde inicios de los años noventa hasta la firma del TLCAN. Con base en los acuerdos bilaterales logrados –particularmente la Comisión Bilateral México-China, la cual considera un rubro de "política industrial" que por el momento ha sido desaprovechado–, México debe buscar profundizar las posibilidades efectivas de cooperación con China en rubros como la electrónica, productos textiles y otros insumos que no se produzcan actualmente en México y que pudieran producirse conjuntamente. Considerando que China es el segundo socio comercial de México, es indispensable en el corto plazo regularizar la relación comercial, dado que una buena parte del comercio depende de cuotas compensatorias y de una normatividad poco transparente.
4. Todo lo anterior no significa excluir ni a Estados Unidos ni a la Unión Europea del centro de la política industrial y comercial, sino reconocer que en el siglo XXI el centro del crecimiento global será Asia. México debe reorientar parte de su presupuesto y personal en sus instituciones públicas –particularmente en la SHCP, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Economía, entre otras– para, efectivamente, lograr una profundización de esta relación económica y comercial bilateral.
5. En la actualidad, México tiene la posibilidad real de convertirse en un "puente entre China y América" en términos económicos y comerciales. Sin embargo, y de no tomarse medidas en el corto y mediano plazos para que efectivamente se den condiciones para mejorar la actual relación bilateral, China tomará medidas para fortalecer sus lazos económicos y comerciales con otras naciones del continente. Se propone la creación inmediata de una Comisión que aborde los aspectos 7-10 y se concentre en propuestas de política para abordar y mejorar la relación económica y comercial bilateral. Esta perspectiva, de igual forma, permitirá a México retomar el liderazgo latinoamericano –conjuntamente con Brasil– desde una perspectiva regional que sobrepase las diferencias regionales actuales.

Con respecto a las microempresas, varios aspectos son prioritarios:

- i. Programas e instrumentos de fomento a la microempresa deben considerar las condiciones y dificultades específicas territoriales-sectoriales, y que aborden la problemática integral de los microempresarios bajo los rubros de capacitación, financiamiento, desregulación y acceso a mercado.



- Rodrik, Dani, 2004, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Mimeo. Harvard University.
- Rodrik, Dani, 2006, *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?* Mimeo.
- Romer, Paul M. 1993, "Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas". In, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*. World Bank, Washington, pp. 63-91.
- Romer, Paul M. 1994, "The Origins of Endogenous Growth", *Journal of Economic Perspectives* 8(1), pp. 3-22.
- Salinas de Gortari, Carlos, 2000, México, *Un paso difícil a la modernidad*. Plaza y Valdés, México.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), 2004, *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, SHCP, México.
- SE (Secretaría de Economía), 2001, Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006, SE, México.
- Sojo Garza-Aldape, Eduardo, 2005, *De la alternancia al desarrollo. Políticas públicas del gobierno del cambio*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Valdés Ugalde, Francisco, 1997, *Autonomía y legitimidad. Los empresarios, la política y el Estado en México*, Siglo XXI, México.
- Villarreal, René, 2000, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2000)*, Fondo de Cultura Económica, México.
- WDI (World Development Indicators), 2006. <http://publications.worldbank.org/wdi/>, consultado en mayo.
- Zabludovsky, Jaime, 1990, "Trade Liberalization and Macroeconomic Adjustment". En, Dwight S. Brothers y A.E. Wick (edits.), *Mexico's Search for a New Development Strategy*. Westview Press, Boulder: Westview Press, pp. 173-197.
- Vázquez Barquero Antonio, 2005, *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosh Editor, Madrid, España.

- ii. La creación de incentivos fiscales para la microempresa, que permitan deducciones en los gastos de capacitación realizados por este estrato de empresas, así como de las grandes empresas que capaciten a sus proveedores (microempresarios).
- iii. La creación de un fondo nacional de garantías para la microempresa, a fin de que el sector público otorgue –como banca de primer o segundo piso– financiamiento inferior a los 50 000 pesos a una tasa inferior a los comerciales, a créditos de hasta por 500 000 pesos. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo pueden jugar un papel activo en este fondo, tanto en el financiamiento del mismo como en su diseño y evaluación.
- iv. Crear una ventanilla única de trámites para el microempresario y emprendedor que efectivamente sea la que reciba y dé respuesta ágil a las respectivas solicitudes de apertura de trámites federales, estatales y municipales, bajo la responsabilidad de la SHCP, semejante a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer).
- v. Crear un fondo nacional para microempresarios proveedores, al que tuvieran acceso tanto grandes empresas como microempresarios y emprendedores, con objeto de integrar los productos y servicios de este estrato de empresas, así como su demanda, con el resto de la economía