

El cambio estructural del sector manufacturero mexicano, 1988-1994

• • • • • ENRIQUE DUSSEL PETERS*

INTRODUCCIÓN

El notable cambio estructural del sector manufacturero que México emprendió desde 1988 se encuentra en el centro de la crisis económica que se manifestó a fines de 1994. De manera sorprendente el período posterior a la liberalización comercial ha producido pocos análisis sectoriales de la economía mexicana, particularmente de las manufacturas.

En este trabajo se pasa revista a las condiciones macroeconómicas que se han presentado desde 1988 y su efecto en la estructura productiva y en las manufacturas, y se examina la política industrial durante 1988-1994 y el cambio estructural de las manufacturas desde 1988. Se destacan las actividades industriales que la liberalización ha beneficiado o perjudicado, así como los nuevos patrones productivos y comerciales. No se pretende entrar directamente a la discusión sobre estrategias económicas de corto plazo, sino que se plantean consideraciones y sugerencias para una política industrial.

El análisis no toma en cuenta la evolución de las maquiladoras, debido al reducido encadenamiento de ese sector con el resto de la economía y a que presenta un dinamismo diferente al de esta última, pues sin restarle importancia obedece en mayor medida a la demanda generada en el exterior, en particular a la de Estados Unidos. Por último, cabe destacar que el cambio estructural de la economía mexicana y del sector manufacturero son de crucial importancia para los países de América Latina y de Europa del Este, pues México ha sido un precursor en la estrategia de la liberalización y sus resultados serán de gran importancia para esas naciones.

* Profesor asociado de la Facultad de Economía-División de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México.

LA ESTRATEGIA DEL CAMBIO ESTRUCTURAL

El período posterior a la crisis de 1982 puede dividirse en dos grandes subperíodos: 1982-1987, en el que se trató de emprender una liberalización comercial gradual y en el que se emplearon diversos mecanismos para posibilitar el servicio de la deuda externa, y 1988-1994, que se caracterizó por una liberalización acelerada y una estrategia inicial de industrialización orientada a las exportaciones.

En general se acepta que la estrategia no tuvo éxito en el primer período. Los costos sociales fueron muy altos, pues los salarios reales cayeron en forma significativa y se deterioraron el presupuesto público y la distribución del ingreso. Asimismo, con todo y que se logró cumplir con el servicio de la deuda externa, la estrategia gradualista no era sostenible desde una perspectiva macroeconómica: altas tasas de inflación, creciente déficit financiero, incertidumbre generalizada y relativamente bajos coeficientes de inversión y de crecimiento del PIB que impidieron socializar los costos de la crisis de 1982 (véase el cuadro 1).¹

A fines de 1987 la estrategia macroeconómica cambió significativamente. En los pactos económicos —el primero en diciembre de 1987— se fijaron como prioridades de la estrategia de la liberalización el control de la inflación y del déficit fiscal, al igual que la atracción de capital extranjero. La liberalización incluyó reducciones notables de las tarifas arancelarias, la privatización de empresas paraestatales y una transición hacia una “especialización flexible” en cuanto a las relaciones industriales. La estrategia de la liberalización destaca por varios elementos:²

1. Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

2. *Ibid.*; José Córdoba, “Diez lecciones de la reforma económica en México”, *Nexos*, núm. 158, 1991, y Fernando Sánchez Ugarte,

C	U	A	D	R	O	T										
PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS, 1980-1994^a																
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 ^b	1994 ^c
PIB		8.2	8.8	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.7	1.2	3.5	4.4	3.6	2.8	0.4	2.5
PIB per cápita		5.4	6.1	-3.0	-6.5	1.2	0.5	-5.5	0.0	-0.2	1.9	3.2	2.4	1.4	-1.5	-
Empleo		14.7	6.2	-0.3	-2.3	2.3	2.2	-1.4	1.1	0.9	1.3	0.9	2.6	0.4	-1.9	-0.2
Salarios reales (1980=100)		100.0	106.4	99.7	81.5	80.5	80.9	78.6	73.9	72.1	73.1	73.5	76.7	83.2	87.0	89.3
Inversión fija bruta/PIB		24.8	26.4	23.0	17.5	17.9	19.1	19.5	18.4	19.3	18.2	18.6	19.5	20.8	20.7	-
Privada		14.1	14.3	12.3	11.0	11.3	12.5	12.9	13.2	14.2	13.3	13.7	14.9	16.6	16.6	-
Pública		10.7	12.1	10.2	6.6	6.6	6.6	6.5	5.2	5.0	4.8	4.9	4.6	4.2	3.3	3.5
Financiamiento de la inversión																
bruta/PIB		27.2	27.4	23.0	20.7	19.9	21.2	18.5	19.3	20.4	21.4	21.9	22.4	23.3	21.6	-
Interna		13.6	12.8	12.6	12.5	11.1	11.2	4.4	8.9	7.3	8.2	9.6	8.3	7.0	5.5	-
Externa		5.0	6.0	0.5	-3.9	-2.6	-1.3	0.4	-2.7	1.1	2.6	2.7	4.6	6.7	6.6	8.0
Depreciación		8.6	8.6	9.8	12.2	11.4	11.2	13.7	13.1	12.0	10.6	9.6	9.6	9.6	9.6	-
Inflación		29.8	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2	51.7	19.7	29.9	18.8	11.9	8.0	6.9
Déficit financiero/PIB		7.5	14.1	16.9	8.6	8.5	9.6	16.0	16.1	12.5	5.6	3.9	-1.5	1.6	0.7	-1.0
Exportaciones		35.2	18.8	23.8	12.3	7.3	-6.1	2.2	8.8	6.4	-0.1	3.8	6.5	1.5	9.2	13.8
Importaciones		34.8	16.9	-40.2	-35.4	20.5	14.5	-8.3	6.8	44.2	21.6	19.9	20.0	24.0	0.2	18.8
Balanza comercial ¹		-4.7	-5.7	8.7	12.6	11.9	7.7	3.3	5.9	-0.9	-4.1	-6.3	-13.4	-23.0	-18.9	-22.3
Cuenta corriente ¹		-10.7	-16.1	-6.2	5.4	4.2	1.2	-1.7	4.0	-2.4	-5.8	-7.5	-14.9	-24.8	-23.4	-26.5
Cuenta de capital ¹		11.4	26.4	9.8	-1.4	0.0	-1.5	1.8	-0.6	-1.4	3.1	9.7	24.9	26.5	30.9	10.8
Reservas internacionales ¹		4.2	5.0	1.8	4.7	8.0	5.7	6.7	13.7	6.6	6.9	10.3	18.1	19.3	24.3	3.5
Inversión extranjera ¹		1.6	1.7	0.6	0.7	1.4	1.9	2.4	3.9	3.2	2.9	5.0	9.9	8.3	15.6	16.1
Deuda extranjera, incluyendo deuda "interna" en poder de extranjeros ¹		57.5	78.3	86.1	93.1	94.9	96.9	100.9	109.5	99.2	93.8	106.0	121.7	131.1	142.9	-
Deuda externa total ¹		57.5	78.3	86.1	93.1	94.9	96.9	100.9	109.5	99.2	93.8	106.0	115.3	113.4	120.8	-
Deuda externa pública ¹		34.0	43.1	51.6	66.9	69.8	72.7	75.8	84.3	80.6	76.1	77.5	79.0	72.2	78.7	83.6
Incluyendo deuda "interna" en poder de extranjeros ¹		34.0	43.1	51.6	66.9	69.8	72.7	75.8	84.3	80.6	76.1	77.5	85.5	90.0	100.8	107.1
Deuda externa privada ¹		7.3	10.2	8.1	14.8	16.3	15.7	15.1	14.1	5.9	4.0	5.8	7.6	10.7	-	-
Servicio de la deuda externa ¹		9.4	10.6	12.3	13.0	15.9	15.3	12.9	12.1	15.5	15.6	11.5	13.7	20.7	-	-
Servicio de intereses ¹		4.6	6.1	7.8	8.2	10.3	10.2	8.4	8.3	8.7	9.3	7.4	8.4	7.6	10.5	12.7
Servicio de capital ¹		4.8	4.5	4.5	4.8	5.7	5.1	4.6	3.8	6.8	6.3	4.0	5.3	13.1	-	-
Tipo de cambio real (marzo de 1988=100)		66.4	61.1	92.7	130.1	99.7	107.1	122.0	121.6	96.2	90.7	86.4	78.0	71.3	68.4	-

a. Todos los datos calculan la tasa de crecimiento, excepto en los casos especificados. No incluye las actividades maquiladoras. b. Preliminar. c. Estimaciones. 1. Miles de millones de dólares.

Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI y Banco de México; Jairo Abud, *External Debt, Trade Liberalization and Capital Inflows under Exchange Rate Appreciation. The Case of Mexico (1988-1994)*, tesis doctoral de la Fundación Getulio Vargas, Brasil, 1995; Banco Mundial, *World Debt Tables*, Washington, 1994, y José Luis Calva, "Deudas e intereses vs. exportaciones", *El Financiero*, 7 de octubre de 1994.

1) El abatimiento de la tasa de inflación y del déficit financiero, así como la atracción de inversión extranjera se constituyeron en las prioridades o "variables exógenas" del cambio estructural macroeconómico.

2) Se supuso que el "cambio macroeconómico" induciría transformaciones estructurales microeconómicas y sectoriales.³

Manuel Fernández Pérez y Eduardo Pérez Motta (eds.), *La política industrial ante la apertura*, Fondo de Cultura Económica y Secofi, México, 1994.

3. La concepción de "macroeconomía" es sumamente estrecha, ya que sólo se consideran las tres variables exógenas mencionadas y no

Por ello no se emprendieron programas sectoriales, ya que podrían distorsionar o revertir la evolución macroeconómica.

3) El sector manufacturero privado se convirtió en el motor de la industrialización orientada a las exportaciones. El cambio estructural se concibió como el proceso de privatización y reducción de las actividades estatales que conducirían a una asignación más eficiente de los factores de producción. La desincorporación comenzó en 1983 y se profundizó en 1989; el número de paraestatales se redujo de 1 155 en 1982 a 210 a fines de 1993 y de

se incluyen aspectos de la macroeconomía clásica, como el empleo, las inversiones internas, el ahorro y el crecimiento, entre otros.

1980 a 1993 la privatización generó 23 700 millones de dólares.

4) La liberalización de las importaciones se convirtió en un elemento crucial de la nueva estrategia. Se supuso que las compras foráneas de insumos más baratos tenderían a ajustar los precios internos, a eliminar el sesgo antiexportador y a fomentar la industrialización orientada a las exportaciones, particularmente de manufacturas. Por ello, la mayor parte de los permisos de importación se sustituyeron por tarifas a fines de 1985, y la adhesión de México al GATT y la eliminación de los precios oficiales a la importación profundizó la liberalización. A finales de 1987 este proceso adquirió un estatus definitivo, al reducirse de manera unilateral las tarifas arancelarias a un máximo de 20% ad valorem. Como resultado, el promedio arancelario ponderado disminuyó de 28.5% en 1985 a 12.5% en 1992. Las medidas arancelarias adoptadas en el TLC redujeron aún más los niveles arancelarios con Canadá y Estados Unidos. La mayoría de las reducciones se acordaron a nivel de productos.⁴

5) La inversión extranjera, además de la fuerza de trabajo y energía baratas, se convirtió en la principal fuente de financiamiento del modelo de la liberalización. La ley de inversiones extranjeras de 1973 se reformuló en 1989 y 1993. Desde este último año sólo 13 actividades están reservadas en forma exclusiva al Estado y seis a inversionistas mexicanos, mientras que una serie de actividades —como cooperativas agrícolas, aeropuertos nacionales, compañías de seguros y uniones de crédito— permiten una participación de inversionistas extranjeros de 10 a 30 por ciento y deben ser aprobadas por la Comisión Nacional de Inversión Extranjera. El TLC también cambió de forma significativa algunas cuestiones relacionadas con las inversiones extranjeras. Cada país debe tratar a los inversionistas y a sus respectivas inversiones no menos favorablemente que a sus inversionistas nacionales. Además, en los próximos diez años se eliminarán por completo los mecanismos que se usaban para limitar la inversión extranjera, como niveles de exportación y superávit comerciales.⁵

Los flujos de inversión extranjera representan uno de los avances económicos más significativos desde 1988; al acumular 61 000 millones de dólares se convirtieron en la principal fuente de financiamiento del déficit en cuenta corriente (véase el cuadro 1). Sin embargo, la participación de la inversión extranjera directa disminuyó drásticamente de 54.4% en 1988 a menos de 30% en 1994. A pesar de los altos niveles absolutos de inversión extranjera total y directa, la desmesurada proporción de la inversión de cartera se constituyó en una de las principales fuentes de incertidumbre.

¿Cuáles han sido la dinámica y el efecto del modelo seguido a partir de 1988? Dado que el control de la tasa de inflación y del déficit financiero, así como la atracción de inversión extranjera se convirtieron en las “variables exógenas”, la industrialización inicial orientada a las exportaciones se modificó y se revirtió significativamente durante un período relativamente breve. La estrategia macroeconómica requirió fundamentalmen-

te de dos elementos para el control de la inflación y la atracción de inversión extranjera. Desde diciembre de 1987, por un lado, se fijó el tipo de cambio y se instauró una depreciación anunciada. Esta última, sin embargo, fue menor que la diferencia entre los precios relativos internos y externos con la intención de controlar la inflación y la atracción de inversión extranjera, lo cual condujo a una sobrevaluación real del tipo de cambio. Por otro lado, la atracción de inversión extranjera fue de importancia vital para continuar el servicio de la deuda externa y financiar el creciente déficit comercial del sector privado. Esto sólo podía realizarse ofreciendo expectativas macroeconómicas estables, una tasa de interés real alta y la absoluta certeza de que no se llevaría a cabo una devaluación, la cual afectaría directamente las ganancias de inversionistas extranjeros.⁶ Así, el modelo de la liberalización manifiesta al menos los siguientes aspectos críticos para la economía mexicana:⁷

1) Dada la estructura de la economía mexicana, particularmente del histórico déficit comercial del sector manufacturero, agudizado por la apertura, la apreciación de la tasa de cambio fue un resultado inevitable; en 1994 la sobrevaluación del tipo de cambio real se estimó en más de 30% (véase el cuadro 1).

2) Las altas tasas de interés reales y absolutas atrajeron inversiones extranjeras,⁸ pero también mostraron la ineficiencia del sistema financiero y agudizaron la baja propensión a invertir observada desde 1982. El cuadro 1 destaca que el coeficiente de inversión fija bruta/PIB se ha mantenido relativamente estable desde 1988, pero significativamente por debajo de los niveles de principios de los ochenta. Sin embargo, el financiamiento de las inversiones brutas internas se ha reducido en forma notable, en tanto que el aumento de los flujos de capital externo hizo posible que el coeficiente se mantenga relativamente estable. Esta tendencia pone de relieve, además, que el sector privado no ha respondido a las expectativas de la estrategia de la liberalización y ha reducido considerablemente su participación en el financiamiento de la inversión bruta fija (véase la gráfica 1).⁹

3) La estructura comercial deficitaria de las manufacturas y la tendencia a la baja de la inversión condujeron inevitablemente

6. Jairo Abud, *External Debt, Trade Liberalization and Capital Inflows under Exchange Rate Appreciation. The Case of Mexico (1988-1994)*, tesis doctoral de la Fundación Getulio Vargas, Brasil, 1995; Arturo Huerta, *La política neoliberal de estabilización económica en México. Límites y alternativas*, Diana, México, 1994, y Jaime Ros, *Trade Liberalization with Real Appreciation and Slow Growth: Sustainability Issues in Mexico's Trade Policy Reform*, 1993.

7. Enrique Dussel Peters, “From Export-oriented to Import-oriented Industrialization. Recent Developments in Mexico's Manufacturing Sector (1982-1994)”, en Gerardo Otero (ed.), *Neoliberal Revolution: Economic Restructuring and Politics in Mexico*, Westview Press, Boulder y San Francisco (en prensa).

8. Desde principios de 1994 los Cetes —bonos gubernamentales emitidos en pesos y la principal forma de endeudamiento interna del gobierno— fueron sustituidos casi en su totalidad por Tesobonos, cuyo valor está garantizado por el tipo de cambio en dólares al realizarse la compra y no incluyen los altos premios pagados por el riesgo de una devaluación. Los Tesobonos constituyen una nueva forma de deuda “interna” en manos de extranjeros (véase el cuadro 1).

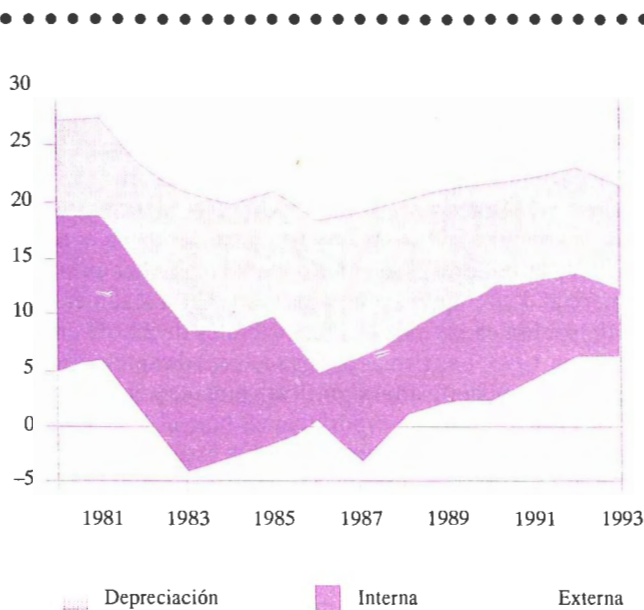
9. Enrique Dussel Peters, “Cambio estructural en el sector manufacturero mexicano”, en Julio López (ed.), *México, la nueva macroeconomía*, CEPNA y Nuevo Horizonte, México, 1994.

4. Secofi, *Fracciones arancelarias y plazos de desgravación*, México, 1993.

5. Gary C. Hufbauer y J. Schott, *NAFTA. An Assessment*, Institute for International Economics, Washington, 1993, y Secofi, *Structure and Policy of Foreign Direct Investment*, México, 1994.

G R Á F I C O 1

FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN BRUTA FIJA COMO PROPORCIÓN DEL PIB



Fuente: Banco de México y estimaciones para 1993 (véase el cuadro 1).

a revertir las intenciones iniciales de la estrategia de la liberalización. Ésta dio lugar a un aumento drástico de las importaciones manufactureras, la sobrevaluación del tipo de cambio y a una relativa disminución de las exportaciones manufactureras en comparación con el período 1982-1987, generando un creciente déficit en la cuenta corriente. Los bienes comerciables, en particular las manufacturas, fueron afectados por las nuevas condiciones macroeconómicas, como se verá más adelante. El efecto de esta estrategia propició uno de los más importantes cambios estructurales de la economía mexicana desde 1988 que fue el tránsito de la industrialización orientada hacia las exportaciones a una orientada hacia las importaciones. De esta manera, el coeficiente de la balanza comercial/PIB aumentó para la economía mexicana de -0.51% en 1988 a -6.98% en 1992.

Es importante destacar dos tendencias: a) las exportaciones de la economía mexicana, sin incluir la maquiladora, crecieron a una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) de 5.8% durante 1988-1992 y se recuperaron en 1993-1994; sin embargo, la dinámica exportadora fue significativamente inferior a la del período 1982-1987, cuando registró una tasa de 24.2% , y b) de 1988 a 1992 la TCPA de las importaciones fue de 22.4% , reflejando el drástico efecto de la liberalización con claros efectos en el valor agregado interno y en el empleo, entre otros. La estructura de las importaciones refleja una creciente participación de los bienes de consumo y de capital y un descenso de la de bienes intermedios.

Los primeros aumentaron su participación de 9.5 y 19.8 por ciento en 1988 a 16.1 y 22.6 por ciento en 1994, respectivamente. Cabe destacar que en el lapso 1988-1994 las compras de bienes

de capital registraron un incremento medio de 22.2% , en tanto que las de consumo aumentaron 30.6% por ciento.¹⁰

4) Los patrones de especialización del sector manufacturero fueron afectados profundamente por el ajuste macroeconómico.

La rápida liberalización de las importaciones y la sobrevaluación del tipo de cambio disminuyeron los insumos internos en el valor agregado, así como los encadenamientos hacia atrás, mientras que las tasas de interés reales y absolutas limitaron significativamente la propensión a invertir, el desarrollo tecnológico y los encadenamientos hacia adelante.

5) La estrategia de la liberalización no sólo revirtió las condiciones iniciales de la industrialización orientada a las exportaciones, sino que además produjo un estancamiento y crisis de la economía en términos del PIB desde 1993 y una caída del empleo. Así, la fuerza de trabajo y la energía barata constituyeron las principales, pero decrecientes, ventajas absolutas de México.

Sin embargo, aún no está claro si la especialización se daría en actividades intensivas en capital o en trabajo, ya que las compras externas de insumos relativamente baratos aparentemente fomentaría una especialización intensiva en capital, mientras que las ventajas absolutas de México harían posible una especialización en actividades intensivas en fuerza de trabajo.

Desde una perspectiva macroeconómica, ¿cuáles son las condiciones de sustentabilidad de la estrategia de la liberalización? Un doble "ensanchamiento" ha ocurrido desde 1988: la caída de los encadenamientos hacia atrás (debido a la cuantiosa penetración de las importaciones) y la tendencia a la baja de los encadenamientos hacia adelante (dados los generalizados desincentivos a invertir).

La continuación de la estrategia podría resultar en una desindustrialización con efectos negativos en la inversión, la balanza comercial y el valor agregado—encadenamientos hacia adelante y hacia atrás— aunque también sufrirían efectos negativos otras variables macroeconómicas como el empleo. Además, la estrategia supone que la inversión extranjera tiene una alta elasticidad y estaría dispuesta a invertir en México bajo cualquier circunstancia, lo cual no está garantizado.

6) La estrategia de la liberalización se hizo crecientemente dependiente del endeudamiento externo, además de la inversión extranjera, para financiar el creciente déficit en cuenta corriente originado por las manufacturas y el sector privado. El aumento del desequilibrio obedece principalmente al drástico aumento del déficit comercial manufacturero, del endeudamiento externo del sector privado y de las emisiones gubernamentales, particularmente de los Tesobonos.

La deuda externa total, incluyendo Tesobonos, aumentó de 99 200 millones de dólares en 1988 a 142 900 millones en 1993. La necesidad de financiar el déficit de cuenta corriente ha sido una condición estructural de la economía mexicana desde el decenio de los cuarenta y se agudizó con la liberalización, particularmente en el sector manufacturero.

10. Datos proporcionados por el Banco de México hasta diciembre de 1994. No incluye maquiladoras.

POLÍTICA INDUSTRIAL EN MÉXICO (1988-1994)

Desde la perspectiva de la estrategia de liberalización, la política industrial se concibió primordialmente como un producto del proceso macroeconómico. Éste debía "inducir" cambios sectoriales. El Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994 (Pronamice), previó la eliminación de los fomentos tradicionales para la exportación, particularmente de los programas orientados a sectores específicos y subsidios en general, que se sustituyeron en su mayoría por programas autofinanciables.¹¹ La política industrial posterior a 1988 se caracterizó por su corte "horizontal"—es decir, afectando al sector manufacturero en su totalidad— para no crear conflictos con las variables "exógenas". La desregulación económica, la paulatina liquidación de programas sectoriales y la racionalización de los estímulos fiscales se convirtieron en los principales mecanismos de la nueva estrategia industrial.¹² Este cambio entrañó la subordinación de la política industrial a los cambios de orden macroeconómico.

Durante 1988-1994 subsistieron pocos programas sectoriales y de fomento a las exportaciones, en particular de las ramas automovilística, computación y farmacéutica, todas con una fuerte influencia de empresas transnacionales. En ese lapso la protección mediante tarifas arancelarias elevadas fue de gran importancia, aunque la eliminación de permisos a las importaciones y el desembolso de los derechos de aduana de mercancías que fueran reexportadas fueron los principales elementos que se establecieron en los tres sectores señalados. En el sector automovilístico, el de mayor peso por su participación en el PIB, no se permitieron importaciones mayores a 15% del mercado interno ni la importación de autos usados. El decreto de 1989 estableció además directrices relacionadas a un superávit comercial e integración vertical de su estructura productiva para alcanzar un valor agregado interno de al menos 36% para cada empresa automovilística. Sin embargo, la mayoría de esas regulaciones se eliminaron con el TLC. Las tarifas arancelarias y no arancelarias se eliminarán por completo en el 2003, particularmente las regulaciones sobre requisitos de desempeño de la balanza comercial.¹³

El programa para la industria de computación es menos extenso que el del sector automovilístico y ha sido modificado significativamente desde 1981. Desde 1985 se han otorgado a esa rama incentivos fiscales (créditos fiscales de 20%) y protección arancelaria (20% para las importaciones), y se eliminaron las restricciones relacionadas al valor agregado interno y a la generación de divisas a principios de los noventa. En la industria de computación, al igual que en la farmacéutica, desde principios del decenio actual se promovió la supresión del requisito del permiso previo a las importaciones y se buscó, eliminar

mecanismos que impedían importar insumos baratos y de mayor calidad que los producidos en el mercado interno.¹⁴

Los principales programas para el fomento de las exportaciones no constituyen un peso fiscal directo para el gobierno y se centran en diferentes mecanismos de importación temporal de mercancías y, en algunos casos, en la devolución o reducción inmediata de los impuestos a la importación. El programa de importación temporal para producir artículos de exportación (PITEX), creado en 1985 y regulado por un decreto de mayo de 1991, permite a exportadores no petroleros importar mercancías sin arancel alguno para ser reexportadas. Se permite que un máximo de 30% del valor importado se venda en el mercado interno y las empresas se comprometen a obtener un superávit comercial. Las empresas amparadas en el PITEX aumentaron su participación en las exportaciones totales de 22.6% en 1988 a 53.3% en 1993. Las firmas de los sectores de automotores y de autopartes se beneficiaron significativamente y en 1993 concentraron 50% de todas las exportaciones bajo el PITEX.¹⁵

El programa de empresas altamente exportadoras (ALTEX) permite un reembolso rápido del impuesto al valor agregado (máximo de cinco días), así como la agilización de trámites aduanales, acceso a información comercial y trato preferencial ante las respectivas secretarías. El programa, creado en 1986 y regulado mediante decretos de 1990 y 1991, estipula que las empresas ALTEX deben presentar exportaciones de al menos 2 millones de dólares o de 40% de sus ventas totales y no requieren de una balanza comercial positiva. Hasta mayo de 1993 se habían registrado 714 programas ALTEX que representaban 32.8% del total de las exportaciones no petroleras.¹⁶

La concepción de estas políticas de carácter horizontal ha sido reformulada ligeramente desde finales de 1992. La sobrevaluación del tipo de cambio, el aumento de las tasas de interés reales y absolutas, el creciente déficit comercial manufacturero, la caída de la demanda interna y del PIB desde 1992, así como la creciente competencia y la incapacidad de los programas PITEX y ALTEX de fomentar significativamente las exportaciones, cuestionaron seriamente la compatibilidad del ajuste macroeconómico y la reestructuración sectorial.

Ante el deterioro de las actividades manufactureras, la Secofi desarrolló una serie de Programas para Promover la Competitividad Industrial mediante la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones (Compex) en 34 actividades manufactureras desde agosto de 1992.¹⁷ Estos programas no prevén financiamiento directo por parte del gobierno, sino que promueven un

14. Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, "La política industrial de México, 1988-1994", en F. Clavijo y J.I. Casar (eds.), *op. cit.*

15. Los datos sobre el PITEX y el ALTEX fueron proporcionados por la Secofi. Es importante mencionar que en el TLC se negoció la modificación o eliminación del PITEX en un lapso de siete años.

16. Existen otros instrumentos de promoción a la exportación, tal como la devolución de impuestos de importación a los exportadores (DIMEX) y el programa para las empresas de comercio exterior (ECEX). Sin embargo, su efecto ha sido cuantitativamente muy reducido, sobre todo si se compara con PITEX y ALTEX.

17. Estos programas incluyen, entre otros, a las siguientes actividades: cuero y calzado, farmacéutica, bienes de capital, madera, química, plástico y hule, textil y confección, juguetes, manufacturas eléctricas, aluminio, vidrio, chocolates, dulces y chicles y construcción.

11. Secofi, *Programa nacional de modernización industrial y del comercio exterior, 1990-1994*, México, 1990.

12. Eduardo Pérez Motta, "Updating Mexico's Strategic Export Promotion Instruments", *Comercio Internacional Banamex* 3(4), 1991, y Fernando Sánchez Ugarte *et al.*, *op. cit.*

13. Juan Carlos Moreno Brid, "La competitividad de la industria automotriz", en Fernando Clavijo y José I. Casar (eds.), *La industria mexicana en el mercado mundial*, El Trimestre Económico/Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

“proceso de autoselección” por medio de las respectivas cámaras industriales. Éstas se comprometen de forma voluntaria a entregar diagnósticos de los problemas en sus respectivas actividades y elaboran “matrices de compromisos” con la Secofi, las cuales son revisadas continuamente.¹⁸

Tres aspectos cruciales surgen al examinar la política industrial durante la liberalización: a] esta última no ha sido capaz de presentar una estrategia de desarrollo. La discusión en torno a la política industrial —al igual que otros temas aparentemente sectoriales, como la agricultura, el empleo, la pobreza, disparidades regionales, etc.— ha sido subordinada a las prioridades macroeconómicas y sus respectivas variables “exógenas”; b] el período 1988-1994 revela que la liberalización presenta una falta de coherencia y consistencia entre la estrategia macroeconómica y la sectorial. Esto es particularmente significativo para el sector manufacturero dado que los últimos intentos de política industrial reflejan mecanismos de corto plazo y de carácter coyuntural. Así, los primeros y cautelosos intentos para enfrentar los problemas del sector manufacturero tienen un desfase de por lo menos cinco años, perdiendo gran parte de los beneficios estáticos y dinámicos de la liberalización de las importaciones. El rezago entre la liberalización comercial —finalizada durante 1985-1987— y el inicio de políticas sectoriales cautelosas también es característico en otros sectores, y c] la liberalización sugiere una profunda incompatibilidad con la industrialización orientada a las exportaciones. Dadas las condiciones estructurales del sector manufacturero, existe una compensación entre las mencionadas tres variables “exógenas”, las exportaciones y el crecimiento manufacturero. Sin embargo, hasta ahora estas variables se han “volteado” en contra de la planta productiva y el sector manufacturero. De igual manera, la política industrial y los programas para promover las exportaciones no han sido capaces de compensar mínimamente el efecto negativo que ha tenido el ajuste macroeconómico en las manufacturas.

CAMBIO ESTRUCTURAL DEL SECTOR MANUFACTURERO MEXICANO (1988-1994)

Las principales tendencias del sector manufacturero se resumen en el cuadro 2. La estrategia de liberalización durante 1988-1992 se asoció a tasas de crecimiento relativamente altas del PIB manufacturero, de las exportaciones y de la productividad del trabajo y del capital. Desde 1987 el crecimiento del PIB ha sido mayor para las manufacturas que para el resto de la economía, aunque se presenta una tendencia a la baja desde finales de 1992. Además, no obstante la caída en la participación de la inversión extranjera directa en la inversión extranjera, la primera aumentó de 1 741 millones de dólares en 1988 a 4 900 millones en 1993.

18. Estos acuerdos entre la Secofi y las cámaras industriales incluyen temas como el comercio exterior y tarifas arancelarias, financiamiento, organización productiva, capacitación, higiene, ecología, tecnología e insumos, entre otros. Se había cumplido con 63% de los 1 728 acuerdos negociados hasta julio de 1994, mientras que el resto se había retrasado o cancelado.

Es muy importante tener en cuenta que el sector manufacturero tiene un peso limitado en la economía mexicana. Desde 1980, su participación en el PIB ha sido de alrededor de 21% y de 12% en el empleo total. Cabe destacar que en 1992 esta última cayó a su nivel histórico al registrar 10.54% y una fuerte tendencia a la baja desde 1993.

Durante la reestructuración de la capacidad productiva del sector surgieron importantes dificultades y contradicciones: una baja notable de la formación bruta de capital, que sólo se recuperó desde 1991; un aumento significativo de la utilización de la capacidad durante los ochenta debido a la caída de las inversiones y a un probable uso más eficiente del acervo de capitales; a pesar del dinamismo exportador, una tendencia a la baja del coeficiente de exportaciones (exportaciones/producción bruta) desde 1989, un aumento significativo de la participación de las importaciones manufactureras de 90.07% en 1988 a alrededor de 94% en 1994, y un explosivo aumento del coeficiente de la balanza comercial/PIB de -14.24% en 1988 a -42.42% en 1992, el nivel más alto desde 1980.¹⁹ Este proceso refleja la tendencia de la industrialización orientada a las importaciones, dado que el sector ha sido incapaz de aumentar el valor agregado nacional y los encadenamientos hacia atrás, con significativos efectos negativos en el potencial del sector de difundir desarrollos tecnológicos y aumentar el crecimiento económico y el empleo.

Así, la estrategia de la liberalización revela diferentes tendencias, éxitos y contradicciones. Desde 1988 se observan dos aparentes paradojas: a] el aumento del PIB manufacturero —no obstante su caída desde finales de 1992—, paralelo al descenso de la formación bruta y al acervo neto de capital, y b] las tasas de crecimiento del PIB y de las exportaciones manufactureras ante la significativa caída de los encadenamientos hacia atrás.

UNA TIPOLOGÍA DEL SECTOR MANUFACTURERO

Dada la evolución heterogénea del sector manufacturero durante la estrategia de la liberalización, es inútil examinar su desarrollo a nivel de ramas. Según el Sistema de Cuentas Nacional del INEGI, el sector manufacturero se divide en 49 ramas, las cuales se clasificaron en tres grandes grupos según la tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) del PIB durante el período 1988-1992.²⁰ Así, cada una de las ramas del primer grupo se caracteriza por una TCPA del producto superior 2% a la media del sector manufacturas (de 4.9%), mientras que las ramas del segundo grupo presentan una tasa superior e inferior hasta 2% a la media del sector. El tercer grupo agrupa las ramas del sector manufacturero en una tasa menor 2% a la media de las manufactureras (véase el cuadro 3). También se establecieron

19. La utilización de la capacidad se calculó como $\text{PIB}/\text{PIB}_{\text{pot}}$, siendo $\text{PIB}_{\text{pot}} = (Y/K) \times \text{PIB}$. PIB_{pot} se refiere al PIB potencial, que se obtiene calculando la media de la relación producto capital de los dos valores máximos durante 1982-1992. Esta es la causa de que la utilización de la capacidad presente un valor mayor a uno durante 1982-1992.

20. Los datos más recientes del sector manufacturero a nivel de ramas son de 1992. No obstante este rezago, el período 1988-1992 es de sumo interés ya que, como se mencionó anteriormente, cubre un período de relativa recuperación del sector.

C	U	A			D			R			O			2	
INDICADORES ECONÓMICOS DEL SECTOR MANUFACTURERO, 1980-1994 (SIN MAQUILADORAS)															
	1980	1981	1982	1983	1994	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 ^a	1994 ^b
PIB ¹	6.6	6.4	-2.7	-7.8	5.0	6.1	-5.3	3.0	3.2	7.2	6.1	4.0	2.3	-1.5	3.0
PIB ²	22.12	21.65	21.19	20.38	20.66	21.36	21.03	21.30	21.72	22.49	22.84	22.92	22.80	22.35	22.70
Acervos netos de capital ¹	4.6	10.2	13.3	2.4	-4.9	-2.9	-4.7	-5.8	-6.5	-5.4	-7.3	1.5	3.7	-	-
Participación ²	40.89	41.31	43.48	44.15	42.47	41.32	39.95	36.86	34.20	32.78	30.88	30.48	30.74	-	-
Formación bruta de capital ¹	-19.3	43.3	25.0	-39.0	-54.2	37.3	-18.4	-14.5	-7.2	19.3	-22.1	83.7	12.6	-	-
Participación ²	42.96	47.49	59.17	55.73	30.91	37.36	34.17	20.81	20.97	29.96	24.10	31.92	35.65	-	-
Productividad del trabajo ¹	0.1	1.6	-0.7	-0.8	2.9	2.8	-3.4	2.0	3.1	4.6	5.3	4.5	4.4	-	-
Productividad del capital ¹	1.9	-3.4	-14.1	-10.0	10.4	9.2	-0.6	9.4	10.3	13.3	14.4	2.5	-1.4	-	-
Empleo ¹	6.6	4.8	-2.0	-7.1	2.1	3.2	-1.9	1.1	0.1	2.5	0.7	-0.5	-2.1	-7.2	-5.7
Participación ²	12.04	11.87	11.66	11.08	11.05	11.16	11.11	11.11	11.03	11.16	11.14	10.81	10.54	-	-
Salarios reales ¹	-9.2	4.3	-4.3	-17.8	-2.3	1.0	-1.2	-4.0	6.8	1.6	1.3	6.2	9.4	4.4	3.9
Intensidad del capital	0.246	0.259	0.299	0.330	0.308	0.290	0.281	0.262	0.245	0.226	0.208	0.212	0.225	-	-
Utilización de la capacidad	58.22	52.39	57.86	63.19	62.79	68.70	75.81	85.89	98.26	100.71	99.29	-	-	-	-
Importaciones ¹	30.7	18.5	-39.5	-44.4	25.2	20.3	-4.0	5.0	46.5	23.5	21.6	21.2	23.6	1.9	8.7
Participación ²	87.94	89.07	90.90	79.78	82.86	87.37	91.06	91.07	90.07	91.13	92.56	93.92	93.55	93.00	94.00
Coefficiente de importaciones	14.87	15.21	12.51	10.07	10.34	11.34	15.08	15.00	16.54	18.81	20.95	22.20	24.82	-	-
Exportaciones ¹	-9.3	-0.6	-2.4	62.0	29.6	-4.0	23.9	18.4	18.6	3.4	7.6	6.2	5.9	18.1	7.8
Participación ²	25.76	21.16	17.15	25.50	30.28	31.16	53.87	52.20	61.04	58.57	56.10	62.45	63.98	68.70	71.30
Coefficiente de exportaciones	3.75	3.20	4.32	7.68	7.76	6.65	11.70	12.54	11.40	11.17	11.49	11.21	10.93	-	-
Inversión extranjera directa ³	1 549	1 964	1 340	1 388	990	1 386	1 748	1 827	1 741	1 997	2 154	4 562	4 393	4 900	-
Balanza comercial ³	-13 540	-18 233	-7 961	-1 942	-2 671	-5 322	-2 948	-2 420	-6 668	-11 112	-15 538	-20 949	-29 576	-24 480	-26 786
Balanza comercial PIB	-31.49	-33.68	-22.09	-6.18	-6.77	-12.36	-9.27	-6.67	-14.24	-21.97	-27.96	-32.78	-42.42	-	-

1. Tasa de crecimiento anual. 2. En el total de la economía. 3. Millones de dólares. a. Preliminar. b. Estimaciones.
Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI y Banco de México.

subgrupos; las ramas con una intensidad de capital (acervos netos de capital/empleo) superior a la media del sector manufacturero durante 1988-1992 (0.22) se agruparon en los respectivos subgrupos A, mientras que las ramas con una intensidad de capital inferior a la media del sector se incluyeron en los subgrupos B.

Esta tipología reviste interés desde varias perspectivas.²¹ Tanto el crecimiento del PIB como la intensidad de capital son variables cruciales para la acumulación de capital. Una alta y creciente intensidad de capital refleja un potencial de crecimiento de las respectivas actividades y un mayor potencial ante la creciente competencia. Desde esta perspectiva, se podría anticipar que las 16 ramas del primer grupo, particularmente las cinco del subgrupo I.A, representan las ramas líderes del sector manufacturero con el mayor potencial de alcanzar una modernización e integración exitosa al mercado mundial.

Los tres grupos presentan cambios estructurales significativos durante 1988-1992. Las cinco ramas líderes del subgrupo I.A están vinculadas con corporaciones transnacionales (automóviles y equipo electrónico), monopolios (petroquímica básica) u oligopolios nacionales (vidrio y sus productos y cerveza y malta). Las ramas del subgrupo I.A y las del tercer grupo presentan contrastes agudos; estas últimas son industrias tradicionales (alimentos, tabaco, textiles, cuero y calzado, entre otras).

Tal como se esperaba, las 16 ramas del primer grupo, particularmente las del subgrupo I.A, registran las mayores TCPA del PIB (10.4 y 14.7 por ciento, respectivamente), incluso superior

res a las del resto de la economía y del sector manufacturero (véase el cuadro 3). La participación del primer grupo y del subgrupo I.A en el PIB total fue de 8.13 y 3.19 por ciento, respectivamente. La rama de automóviles, la más dinámica en términos del PIB, sólo participa con 1.71% del PIB total en 1992.

El comportamiento heterogéneo del sector manufacturero se acentúa al detectar que el tercer grupo registra una TCPA del PIB de -0.5% en 1988-1992 y tiene una participación en el PIB total de 5.85% en 1992. Así, los dos primeros grupos, con una participación en el producto de 14.67% en 1992, incluyen a las ramas con mayores problemas de crecimiento. Esa heterogeneidad tiene implicaciones cruciales en la evolución del sector manufacturero en su conjunto.

La productividad del capital y del trabajo durante 1988-1992 también refleja el profundo y heterogéneo cambio estructural por el que transita el sector manufacturero: La TCPA de la productividad del capital (PIB/acervos netos de capital) en ese lapso aumentó 7% para el sector manufacturero y 3.5% para el total de la economía. Sin embargo, existen diferencias acentuadas entre los grupos. El primer grupo y el subgrupo I.A se caracterizan por la mayor TCPA en la productividad del capital (11.9 y 15.9 por ciento, respectivamente) y disminuye de modo significativo del segundo al tercer grupos. La productividad del trabajo (PIB/empleo) presenta características similares; la TCPA del sector manufacturero aumenta 4.7% en el lapso 1988-1992 y la economía en su conjunto 2.3%. De nueva cuenta, el primer grupo y subgrupo I.A, al igual que la rama de automóviles, destacan por la mayor TCPA de la productividad del trabajo.

21. Enrique Dussel Peters. *op. cit.*

TIPOLOGÍA DEL SECTOR MANUFACTURERO MEXICANO, 1988-1992

	TCPA del PIB	Intensidad de capital
Grupo I	10.4	0.26
Subgrupo I.A	14.7	0.69
56 Automóviles	22.8	0.68
34 Petroquímica básica	9.6	2.11
21 Cerveza y malta	7.5	0.42
43 Vidrio y productos	7.5	0.29
55 Aparatos electrónicos	6.9	0.31
Subgrupo I.B	8.0	0.11
12 Frutas y legumbres	11.3	0.6
20 Bebidas alcohólicas	10.9	0.20
48 Muebles metálicos	9.0	0.09
49 Metálicos estructurales	8.9	0.11
54 Aparatos electrónicos	8.8	0.16
53 Electrodomésticos	8.2	0.08
52 Maquinaria y aparatos electrónicos	7.6	0.09
39 Jabones, detergentes y cosméticos	7.6	0.20
11 Carnes y lácteos	7.5	0.07
57 Motores y accesorios para automóviles	7.2	0.12
19 Otros productos alimenticios	6.9	0.11
Grupo II	4.5	0.24
Subgrupo II.A	4.0	0.92
38 Productos farmacéuticos	5.5	0.55
35 Química básica	4.8	1.15
44 Cemento	4.1	1.29
41 Productos de hule	3.5	0.23
37 Resinas sintéticas y fibras artificiales	3.2	0.57
33 Petróleo y derivados	2.9	1.84
Subgrupo II.B	4.7	0.09
59 Otras industrias manufactureras	6.5	0.07
22 Refrescos y aguas gaseosas	5.7	0.07
42 Artículos de plástico	4.8	0.11
40 Otros productos químicos	4.6	0.20
32 Imprentas y editoriales	4.5	0.08
27 Prendas de vestir	4.5	0.04
50 Otros metálicos, excepto maquinaria	4.4	0.14
45 Productos de minerales no metálicos	4.4	0.05
26 Otras industrias textiles	4.1	0.04
51 Maquinaria y equipo no electrónico	4.1	0.19
17 Aceites y grasas comestibles	4.0	0.18
18 Alimentos para animales	3.3	0.04
Grupo III	-0.5	0.17
Subgrupo III.A	0.3	0.66
46 Hierro y acero	2.3	1.15
31 Papel y cartón	1.5	0.35
15 Café	-1.0	0.24
36 Abonos y fertilizantes	-7.4	0.42
25 Hilados y tejidos de fibras duras	-31.4	0.49
Subgrupo III.B	-1.0	0.07
23 Tabaco	1.9	0.11
14 Molienda de nixtamal	1.3	0.02
30 Otros productos madera y corcho	0.8	0.02
16 Azúcar	0.5	0.17
13 Molienda de trigo	0.3	0.05
47 Metales no ferrosos	-0.3	0.19
28 Cuero y calzado	-1.2	0.02
29 Aserradero, triplay	-2.7	0.03
24 Hilados y tejidos fibras blandas	-4.6	0.13
58 Equipo y material de transporte	-9.0	0.08
Agricultura	0.9	
Minería	1.2	0.35
Manufacturas	4.9	0.22
Servicios	3.7	0.11
Total	3.6	0.13

Fuente: Estimaciones propias con base en INEGI y Banco de México.

COMERCIO EXTERIOR DE LAS MANUFACTURAS (1988-1994)

En el periodo 1988-1994 la participación de las exportaciones manufactureras en el total de ventas se elevó de 61 a 64 por ciento, en tanto que su tasa media de crecimiento en ese intervalo fue de 5.8%, muy inferior a la registrada en el periodo 1982-1987, cuando fue de 24.2%. La caída en el dinamismo exportador desde 1988 se presenta en todos los grupos y subgrupos, aunque se registra una recuperación desde 1993. Las ramas más dinámicas en términos del PIB y de la intensidad de capital —las cinco del subgrupo I.A— presentan la más alta T CPA de las exportaciones desde 1988 y su participación en las exportaciones totales aumenta de 11.9% en 1988 a 19.4% en 1992. Todas las ramas de los subgrupos A, es decir, las de mayor intensidad de capital, presentan una tasa de crecimiento de las exportaciones mayor que la de los subgrupos B. Además de la creciente especialización en actividades intensivas en capital, la evolución de las exportaciones desde 1988 refleja una creciente concentración; sólo dos ramas (automóviles y motores y accesorios para automóviles) contribuyeron con 41% del aumento de las exportaciones manufactureras durante 1988-1992.

La dinámica importadora, sin lugar a dudas, refleja uno de los cambios estructurales más relevantes de las manufacturas desde 1988. Ante el dramático aumento de las compras foráneas, con una T CPA de 22.4% durante 1988-1992, la participación de las importaciones manufactureras alcanzó su máximo nivel histórico en 1992. Las ramas de los subgrupos B, los de menos intensidad de capital, registran los mayores aumentos. Los subgrupos I.B y II.B contribuyeron con 70.5% al aumento total de las importaciones manufactureras durante 1988-1992. Esta concentración también se refleja a nivel de ramas, en donde sólo dos (maquinaria y equipo no eléctrico y motores y accesorios para automóviles) participan con 34.19% de las importaciones manufactureras y contribuyeron con 34% al aumento de las compras externas.

No sorprende, así, que la balanza comercial manufacturera se deteriorara drásticamente de 1988 a 1994 (de -6 668 millones de dólares a alrededor de -26 786 millones).²² Todos los grupos y subgrupos muestran un creciente déficit comercial desde 1988, excepto el subgrupo I.A, muy influido por la rama automóviles que aumentó su superávit comercial de 1 225 millones de dólares en 1988 a 3 398 millones en 1992. Sin embargo, si se considera a las ramas automóviles y motores y accesorios para automóviles en su conjunto —ya que esta última importa gran parte de los insumos para automóviles—, su balanza comercial acumulada durante 1988-1992 es de -7 719 millones de dólares.

El coeficiente balanza comercial/PIB profundiza algunas de las consideraciones anteriores y subraya la dramática penetración de las importaciones en las actividades manufactureras. De 1988 a 1992 ese coeficiente se triplica (con signo negativo) para el sector manufacturero. Sorprendentemente el coeficiente au-

22. La balanza comercial del sector manufacturero durante 1980-1992 fue calculada con base en información proporcionada por el INEGI en millones de pesos corrientes y transformada en dólares según el tipo de cambio anual.

menta con mayor intensidad en las actividades más dinámicas: para el primer grupo de -15.34% en 1988 a -43.44% en 1992, y de -21.47 a -52.59 por ciento para el segundo grupo. Este proceso muestra el dramático efecto que ha tenido la estrategia de la liberalización en el sector manufacturero y las potenciales repercusiones negativas en el empleo, los encadenamientos hacia atrás y en el crecimiento económico, entre otras variables económicas.

EMPLEO Y SALARIOS REALES EN EL SECTOR MANUFACTURERO

En el lapso 1970-1990 el aumento del empleo formal en México fue muy inferior al de la PEA. Se estima que la diferencia en este período fue de 385 000 empleos anuales. Esta brecha se ha ampliado recientemente, aumentando el desempleo, el subempleo y el sector informal. Se calcula que la PEA crece cada año 1 200 000 desde principios del decenio en curso, lo cual equivale aproximadamente a 5% del empleo formal. Es decir, la economía mexicana debería aumentar cada año su empleo formal en por lo menos ese porcentaje para satisfacer las necesidades mínimas de ocupación de la sociedad mexicana. Sin embargo, durante 1990-1992 sólo 28% de la población que ingresa a la PEA fue absorbida por el mercado formal. Con base en ese 5%, como el punto crucial para la generación de empleo durante 1988-1992, la T CPA del empleo de la economía y de las manufacturas fue de apenas 1.3 y 0.2 por ciento, respectivamente. Cabe recordar que en el lapso 1970-1981 la T CPA del empleo en el sector manufacturero fue de 3.6%, varias veces superior a la registrada en 1988-1992 (véase la gráfica 2).

Ninguno de los grupos registran una T CPA de 5% durante 1988-1992 y sólo tres ramas (automóviles, frutas y legumbres

y otras industrias manufactureras) generan empleo en términos netos. Cabe destacar que los grupos más dinámicos sólo tienen una pequeña participación en el empleo total; en 1992 el primer grupo, el subgrupo I.A y la rama de automóviles representaron 2.86, 0.73 y 0.27 por ciento, respectivamente.

Así una de las principales características de la liberalización ha sido un creciente proceso excluyente de la población que intenta ingresar a la economía formal. Además, la caída o relativa estabilidad del empleo en términos absolutos explica el explosivo aumento de la productividad del trabajo durante 1988-1992. Desde esta perspectiva, el aumento de la productividad del trabajo en el sector manufacturero presenta un carácter perverso en contra del empleo.

Desde 1988 los salarios reales en el sector manufacturero manifiestan una sensible recuperación. Si se estandarizan los salarios (1988=100), en 1992 éstos alcanzan 119.6% para el sector manufacturero, 124.9% para el primer grupo y 125.6% para el subgrupo I.A. Empero, esos salarios son todavía inferiores a los niveles alcanzados a principios del decenio de los ochenta.

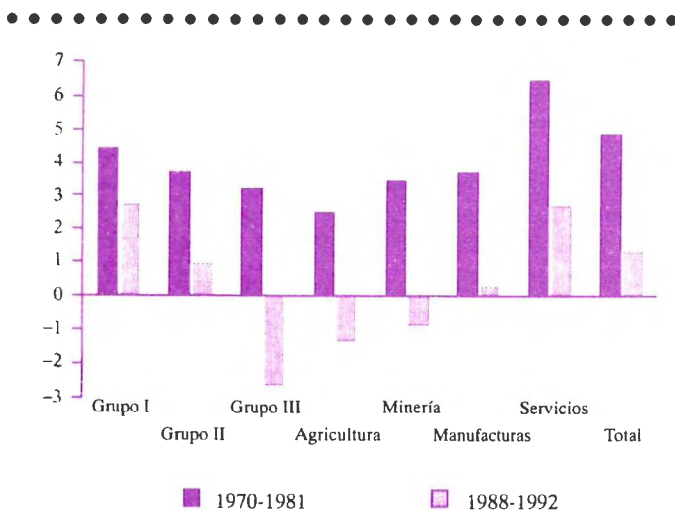
¿HACIA UNA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL?

El cambio estructural por el que transita el sector manufacturero ha sido muy significativo desde la puesta en marcha en 1982 de la estrategia de liberalización. Ésta revirtió las más importantes condiciones de la inicial industrialización hacia las exportaciones a una industrialización orientada hacia las importaciones. La rápida liberalización de las compras externas, el tipo de cambio sobrevaluado y las altas tasas de interés reales y absolutas generaron desincentivos generalizados en contra de la estructura productiva, particularmente en contra de los bienes transables y las manufacturas. El sector ha tenido éxito en atraer inversión extranjera directa, aumentar la productividad y el PIB. Sin embargo, el período de recuperación 1988-1992 también manifiesta que la heterogeneidad, concentración, exclusión y la pérdida de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás con el resto de la economía han sido las principales características del cambio estructural de las manufacturas. Esa situación se ha agudizado desde 1993.

Aun cuando no se hayan realizado estudios exhaustivos sobre el efecto de los instrumentos de promoción a la exportación y de las cuantiosas matrices de compromisos, la política industrial horizontal emprendida en México desde la estrategia de la liberalización ha estado lejos de compensar los efectos negativos del ajuste macroeconómico en las manufacturas. Asimismo, particularmente las corporaciones transnacionales se han visto beneficiadas por los pocos programas sectoriales y de promoción a las exportaciones que permanecieron hasta principios de los noventa. Más importante, la política industrial no ha sido capaz de presentar una estrategia para la economía, particularmente para las manufacturas. Por el contrario, parecería que la liberalización se ha consumado como un objetivo en sí cuyo resultado, entre otros, ha sido la incompatibilidad y el desfase entre las variables macroeconómicas—el control de la inflación, el déficit financiero y la atracción de inversión extranjera—y las políticas industriales y sectoriales.

G R Á F I C A 2

FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN BRUTA FIJA COMO PROPORCIÓN DEL PIB



Fuente: Banco de México y estimaciones para 1993 (véase el cuadro 1).

La tipología de las ramas del sector manufacturero muestra que las actividades más dinámicas desde la estrategia de la liberalización son dominadas por corporaciones transnacionales, monopolios u oligopolios nacionales. La recuperación de las manufacturas durante 1988-1992 también se caracterizó por un significativo aumento de las importaciones y una caída del valor agregado en las ramas más dinámicas del subgrupo I. Esta tendencia refleja una creciente desvinculación entre sus actividades y el resto de la economía, además de limitaciones en su habilidad para propagar procesos tecnológicos, organización industrial y empleo, entre otros. Por ejemplo, no obstante la relativa recuperación del sector en términos del PIB, las manufacturas no fueron capaces de generar empleo según las necesidades de la población mexicana durante 1988-1992 e incluso han expulsado fuerza de trabajo en términos absolutos en el lapso 1993-1994.

Las paradojas que surgen desde 1988—aumento del PIB y de las exportaciones y disminución de la formación bruta de capital y de los encadenamientos hacia atrás—encubren gran parte de las contradicciones del reciente cambio estructural de las manufacturas. Por un lado, desde mediados de los ochenta se recupera significativamente la capacidad de utilización del sector, lo cual permitió un uso más eficiente de la infraestructura productiva pero hubo rezago de la formación bruta de capital. Por otro lado, la masiva penetración de importaciones, fomentadas por programas de importación temporales, hizo posible continuar con el crecimiento de las exportaciones desde 1988.

Es improbable que una profundización de la desregulación y de la privatización, así como una mayor dependencia de inversiones extranjeras, solucionen los retos y contradicciones que han surgido desde la puesta en marcha de la estrategia de la liberalización. Por el contrario, la forma del cambio estructural de las manufacturas resulta, al menos en gran parte, de la misma liberalización y de su política industrial. La persistencia de la integración al mercado mundial capitalista mediante la industrialización orientada a las importaciones no ofrece potenciales de crecimiento para las manufacturas, ni en México ni en otras naciones.

El cambio estructural de las manufacturas se encuentra en el centro de la crisis que se ha manifestado desde finales de 1994 en México. Su comportamiento se vincula directamente con las prioridades macroeconómicas impuestas desde 1988. Cabe recordar el fracaso del supuesto “automatismo” que asumía que el déficit de cuenta corriente, particularmente el comercial manufacturero y privado, se traduciría en flujos de inversión extranjera. Tampoco es probable que la devaluación lleve “automáticamente” a aumentos de las exportaciones. Por el contrario, las ramas más dinámicas en cuanto a las exportaciones presentan un alto grado de insumos importados, significativamente superior al resto de las ramas manufactureras. De tal manera, el aumento del costo de insumos importados mediante la devaluación, aunado a la liberalización de las importaciones, tasas de interés reales y absolutas altas y una gran incertidumbre sobre el tipo de cambio, pueden llevar a sostener los mismos niveles de exportaciones o incluso a suspender muchas de sus actividades productivas y exportadoras.

Una concepción de crecimiento “endógeno”—tanto política como económica—podría conducir a una discusión sobre alternativas a la liberalización y a la industrialización orientada hacia

las importaciones. Por un lado, una estrategia endógena necesariamente tiene que incluir una negociación real y democrática entre sindicatos independientes, empresarios e instituciones gubernamentales para generar las condiciones internas para un futuro crecimiento sustentable. Innumerables experiencias de crecimiento, tanto en los países de la OCDE como en el Este Asiático, por ejemplo, demuestran que un proceso de crecimiento sólo puede generarse con base en un consenso social y económico. Hasta ahora, la inversión extranjera no ha sido un elemento significativo en ninguna de estas experiencias, con la excepción de inversiones reguladas en actividades seleccionadas y específicas.

La estrategia “endógena” tendría que instrumentarse como un “paquete económico” y analizar y acotar las incompatibilidades entre el ajuste macroeconómico y el comportamiento del resto de las actividades sectoriales. En algunos casos los aspectos macroeconómicos tendrían que estar supeditados a los objetivos sectoriales. Así, por ejemplo, incentivos y medidas para generar un crecimiento y desarrollo sectorial podrían incluir costos, como un mayor nivel de inflación y una apreciación del tipo de cambio real. Además del reconocimiento de la importancia estratégica del sector manufacturero—dado su potencial de aumentar el valor agregado, sus encadenamientos hacia atrás y hacia adelante con el resto de la economía y su potencial efecto positivo en el empleo—habría que reconsiderar la liberalización de las importaciones debido a su efecto extremadamente negativo en algunas de las actividades productivas y del sector manufacturero. La experiencia de este último hace necesario un profundo análisis de los patrones seguidos desde 1988. Un replanteamiento de la política industrial horizontal sería inevitable en caso de que los resultados no sean económica ni políticamente deseables o sustentables. Una política industrial endógena y selectiva, con incentivos en tiempo y espacio, podría dar algunas pautas para una opción futura. Por último, la experiencia desde 1988 hace necesario una intervención clara en los mercados financieros y particularmente en las tasas de interés reales y absolutas. Esa intervención, particularmente en el otorgamiento de créditos preferenciales, podría convertirse en el principal mecanismo para orientar una política industrial endógena. Uno de los principales problemas en este sentido sería la eliminación de rentas que se permitieron en los sectores productivos y financieros tanto durante la época de la sustitución de importaciones como durante la estrategia de la liberalización. Estos planteamientos contienen sólo algunos de los elementos de lo que podría comprender una estrategia económica y una política industrial. Sin lugar a dudas, las soluciones no son fáciles, particularmente ante la crisis actual y la reducida posibilidad de iniciar programas sectoriales en un entorno de escasez de recursos. Sin embargo, tampoco es factible caer en simples “automatismos”.

Estas medidas no tienen que vincularse necesariamente a una nueva forma de “estatismo”. La mayoría de las experiencias de crecimiento sugieren que no existen ni la “planificación perfecta” ni la “liberalización absoluta”. Por el contrario, existe una gran responsabilidad por parte de instituciones gubernamentales para al menos promover condiciones e incentivos para el crecimiento, particularmente en cuanto al ahorro interno e inversiones, tipo de cambio y, si fuera necesario, programas de fomento a las exportaciones y a la generación de empleos. 