



Política de competitividad empresarial y condiciones de la manufactura en México en 2002, ¿cambios con respecto al pasado?

ENRIQUE DUSSEL PETERS*

INTRODUCCIÓN

Con la nueva administración de Vicente Fox en 2000 se hicieron una serie de planteamientos de política industrial y económica que iban a cambiar la estrategia seguida hacia el sector productivo desde 1988. El “cambio” prometido en general también se realizaría en este ámbito. ¿Qué ha sucedido desde entonces con respecto a la política económica y particularmente en el sector manufacturero? ¿Dónde se encuentra, a finales de 2002, el sector manufacturero mexicano, qué políticas se han tomado y, sobre todo, han mejorado las condiciones de competitividad en el sector?

La política empresarial y de competitividad

A finales de 2002, después de casi dos años de la toma de posesión del nuevo gobierno, es posible señalar, y en forma preliminar, al menos los siguientes aspectos sobre la política empresarial y de competitividad:

1. En general, no es posible destacar una nueva visión de desarrollo empresarial e industrial. El fundamento de la política económica en general, y con implicaciones en todos los ámbitos de la política económica y sectorial, es la estabilidad macroeconómica, tal y como se concibió desde 1988. Esta visión “primitiva” de la macroeconomía, que no incluye siquiera aspectos macroeconómicos como el empleo, los salarios y la distribución del ingreso, se concentra exclusi-

vamente en el control de la inflación, del déficit fiscal y la atracción de IED. Incluso, desde 2000 tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como el Banco de México (Banxico) han logrado un creciente grado de independencia y autonomía política del resto de la política económica con respecto al gabinete. Con muy pocas excepciones en el sector privado,¹ Banxico y SHCP continúan con su enfoque de política monetaria y crediticia restrictiva sin cuestionamiento alguno y sin mayor atención hacia la competitividad del sector productivo establecido en México.

2. Los aspectos anteriores explican una serie de mecanismos que tienen profundas implicaciones para el sector productivo mexicano: las políticas monetarias y crediticias restrictivas y una generalizada visión del aparato público minimalista o “esbelto” (*lean State*). Los aspectos anteriores son fundamentales ya que, como veremos, determinarán las condiciones macroeconómicas del sector productivo y afectarán negativamente su competitividad macroeconómica. Adicionalmente, y todavía de gran relevancia dadas las importantes medidas que se han tomado al respecto desde 2000, la política comercial, y concretamente la apertura a las importaciones, también son ámbitos que afecta sustancialmente al sector productivo.
3. En el contexto anterior, la política pública federal dirigida al sector empresarial planteada desde 2000 desaprovechó un momento importante. Particular-

* Profesor de la División de Estudios de Posgrado en Economía, Facultad de Economía, UNAM, dussel@servidor.unam.mx

¹ Destaca el caso de la Cámara de la Industria de la Transformación (Canacintra), que en múltiples ocasiones en forma pública ha hecho saber su desacuerdo con la política económica, enfatizando la necesidad de crear condiciones de competitividad para el sector productivo en México. La postura anterior, entre otras cosas, le ha costado la ruptura con el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), el cual por el momento no ha reflejado mayor interés por la temática.

mente el Programa de Desarrollo Empresarial (PEF 2001/b) no supo aprovechar un momento coyuntural y de planteamiento de política y “ruptura/cambio”² con administraciones anteriores, también como resultado de la falta de análisis de las políticas industriales y empresariales de sexenios anteriores. Si bien se hace extensivo uso de conceptos como competitividad, *clusters*/agrupamiento, así como encadenamientos, no considera que también el Programa Industrial de 1996-2000 (PEF 1996) analizó la relevancia de una “sustitución eficiente” de importaciones y la generación de *clusters* regionales, entre otros mecanismos. Así, y a diferencia de las políticas empresariales anteriores a 2000, desde entonces, y en el mejor de los casos, la política industrial se atiene a la buena voluntad (y los recursos otorgados) por el Congreso, el Ejecutivo, y el secretario de la Secretaría de Economía y sus subsecretarios.

4. Los aspectos anteriores son relevantes, ya que desde 2000 no se aprecia un cambio institucional o conceptual importante en la política empresarial, sino que, en el mejor de los casos, una mayor actividad y compromiso por parte de los funcionarios responsables. Destaca, en el ámbito institucional, la creación de la subsecretaría de la pequeña y mediana empresa, la cual se ha convertido en la principal subsecretaría de la Secretaría de Economía en los rubros de atención directa a empresas, así como por sus programas de capacitación y financiamiento y visión de largo plazo.³ Afortunadamente, en 2001 y 2002 esta subsecretaría ha obtenido alrededor de 1 200 millones de pesos anuales para programas de capacitación y apoyo a las pequeñas y medianas empresas, aunque éstos dependen por completo del presupuesto anual y bien pudieran desaparecer en el futuro, o reducirse significativamente ante recortes presupuestales. Estos programas y recursos son significativos, ya que no existían ni los rubros ni los recursos anteriormente.
5. No obstante lo anterior, por el momento estos programas no se han cristalizado en cambios institucionales en el mediano y largo plazo y pu-

dieran revertirse. Más preocupante aún es que la política empresarial y de competitividad no se han sabido coordinar ni siquiera mínimamente entre las instituciones federales y menos aún a nivel estatal. Instituciones públicas como el Conacyt, Nafin, Bancomext, Secretaría de Economía y del Trabajo, entre otras, no han concretado esfuerzos para sumar sus programas y mecanismos y hacerlos más eficientes, en forma paralela.

6. Por último, y más relevante incluso, la administración Fox no refleja un compromiso o preocupación particular con respecto al sector productivo en México. Lo anterior es sorprendente, si se considera la situación del mismo en 2002, como se verá en lo que sigue. El objetivo de “crecimiento con calidad” planteado en el Programa Nacional de Desarrollo (2001-2006) (PEF 2001/a) pareciera haber quedado en el olvido.

Los aspectos anteriores se plantean en general en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 (SHCP 2002), el más reciente documento sobre la temática, después del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006. El programa parte de que si no se instrumentan las reformas estructurales propuestas por el Ejecutivo —particularmente con respecto a la privatización de los sectores eléctricos y petroquímicos—, la economía crecerá a un nivel muy inferior. La segunda prioridad se vincula con la estabilidad macroeconómica mediante la estabilidad de precios y el control de las finanzas públicas, así como el fortalecimiento del ahorro (interno y externo) (SHCP 2002:iiiiss.). El programa señala que desde finales de los ochenta el pacto institucional —léase los PSE— se concentró en “la utilización del tipo de cambio como ancla nominal y el control sobre el gasto presupuestal permitieron que la inflación, el déficit público presupuestal y la deuda total del sector público se redujeran rápidamente” (SHCP 2002:30). Si bien el documento reconoce que durante 1995-2000 —aunque no para el período del presidente Salinas— que se desechó al sector doméstico de la política económica, en los apartados subsecuentes el programa

² Lo anterior particularmente al no adoptar o siquiera considerar el análisis elaborado por el equipo de transición durante julio-diciembre de 1999.

³ Para una presentación detallada de los mismos, véase: <http://www.economia.gob.mx>.



no vuelve a profundizar sobre el tema. La principal “obsesión” del documento, y de la política de financiamiento y económica, continúa siendo el control de la inflación y “políticas fiscales responsables”, así como la atracción de inversión extranjera mediante la privatización y las “reformas estructurales” señaladas. Si bien el documento reconoce que la banca comercial en la actualidad no ha cumplido con su principal función, es decir, de prestar recursos al sector productivo—, no se hace propuesta de compromiso concreto alguno para la banca. De igual forma, el programa es particularmente débil con respecto a las formas de incentivar el ahorro privado y la banca de desarrollo (SHCP 2002:94ss.).

Por último, aunque no en importancia, desde mediados de 2002 se han anunciado una serie de programas de competitividad.⁴ Estos, si bien con un análisis de las condiciones de los respectivos sectores interesantes, destacan como principal instrumento de fomento a la reducción arancelaria. Sorprende que no exista compromiso de recursos y personal especializado adicional, ante la compleja situación de ambos sectores, y particularmente de la electrónica en México a finales de 2002. Así, en los hechos, la política de competitividad y empresarial con la nueva administración refleja un alto grado de continuidad desde 1988, y se ha fundamentado —en base a los programas sectoriales (Prosec), el ITA-Plus, entre otros— en la continua reducción arancelaria de las importaciones. Lo anterior, sin embargo, ha encontrado serias limitaciones: por un lado, las importaciones ya han reducido, desde finales de los ochenta, en forma significativo el arancel pagado. Por otro lado, el TLCAN también presenta un relativo “desgaste”, dado que los aranceles en Estados Unidos ofrecidos a terceros países, incluyendo a Asia, también han caído sustancialmente.⁵

Desde esta perspectiva, la política empresarial e industrial, también desde la nueva administración Fox, tampoco ha sabido desprenderse de la égida de las “necesidades macroeconómicas”: esta visión primitiva de la política macroeconómica, en la actualidad, subsume al resto de las políticas socioeconómicas y territoriales, incluyendo la empresarial, de

competitividad e industrial. El “cambio”, desde esta perspectiva, en la política empresarial e industrial, ha sido en el ámbito público sobre todo de forma y discurso, que incluyen algunos recursos que administra la subsecretaría de la pequeña y mediana empresa. Sin embargo, y como se verá más abajo, no se ha dado un cambio significativo en la visión general de la estrategia de desarrollo, los recursos vertidos al sector productivo, así como alguna preocupación o interés específico en generar condiciones competitivas para el sector productivo y continúa imperando la estrategia que espera que la estabilidad macroeconómica “en algún momento” llevará a beneficios sectoriales y territoriales. El “cambio”, desde esta perspectiva, ha sido discreto.

CONDICIONES DE LA MANUFACTURA MEXICANA

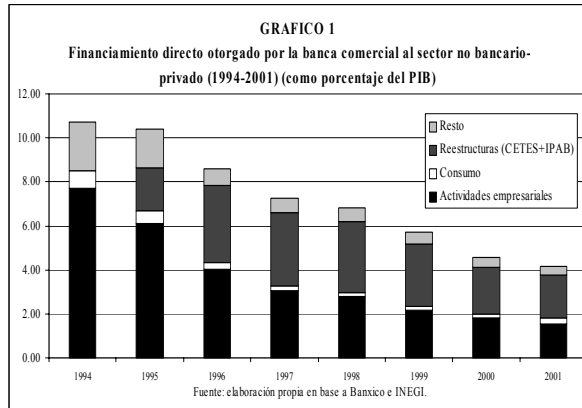
Con el objeto de ser breve, ¿cuáles son las principales condiciones de las manufacturas en el 2002? En forma puntual, destaca:

La política macroeconómica ha afectado en forma negativa la competitividad del sector productivo mexicano, particularmente en lo que concierne a la creciente sobrevaluación del tipo de cambio —con el objeto de controlar el nivel inflacionario— y la falta absoluta de financiamiento al sector manufacturero. Según el propio Banxico (<http://www.banxico.org.mx>), a julio de 2002 el tipo de cambio real se encuentra sobrevaluado en aproximadamente un 40%, tomando como año base 1990. De igual forma, el financiamiento al sector manufacturero se ha desplomado: como proporción del PIB, los recursos canalizados por el sector financiero comercial al sector privado no bancario cayó de 10.72% en 1994 a 4.15% en 2001. No obstante esta dramática caída en términos reales e incluso nominales, tal y como se refleja en la gráfica 1, destaca que bajo este rubro del sector privado no bancario el rubro del sector público, incluyendo a los Cetes y las reestructuraciones bajo el IPAB, se ha establecido como el principal receptor del financiamiento privado. Como contraparte, el financiamiento otorgado a activida-

⁴ Hasta finales de octubre de 2002 se habían dado a conocer públicamente los programas sobre la industria electrónica y de alta tecnología, así como para la industria de *software*. Véase: <http://www.economia.gob.mx>.

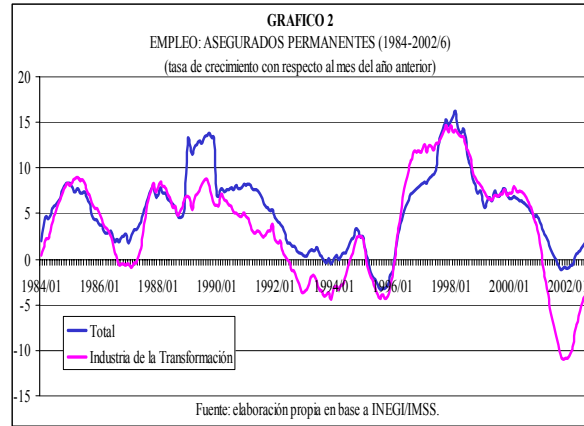
⁵ Véase: Dussel Peters (coord.), Galindo Paliza y Loria Díaz (2002).

des empresariales y personas físicas con actividades empresariales disminuyó de 7.70% en 1994 a 79% del PIB en 2001.

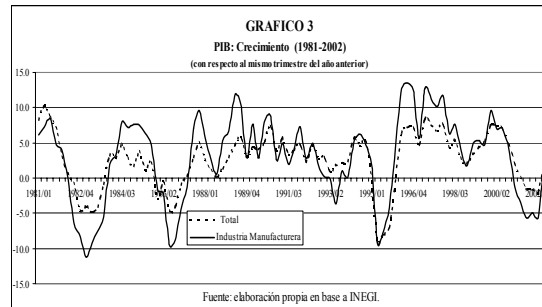


Es importante señalar que varias, probablemente la mayoría, de las variables no son “responsabilidad” o incluso están vinculadas a la toma de decisiones por parte del gobierno de Vicente Fox. No obstante, y como concluiremos, es importante comprender con detalle la situación del sector manufacturero. Con el objeto de presentar la evolución de una serie de variables coyunturales, destacamos:

- a) Una profunda crisis del sector manufacturero, la peor en términos de empleo desde que el IMSS publica los datos de empleo en 1982: a diciembre de 2001, con respecto al mismo mes del año anterior, el sector manufacturero había expulsado 477 000 empleos permanentes, o el -10.8% del empleo manufacturero. Por 19 meses consecutivos, desde marzo de 2001, el sector manufacturero ha presentado una tasa de crecimiento negativo en su generación de empleo, en varios meses incluso tasas de crecimiento negativas superiores al 10% (véase el gráfica 2). Esta se ha revertido desde enero de 2002, aunque todavía con tasas de crecimiento negativas.



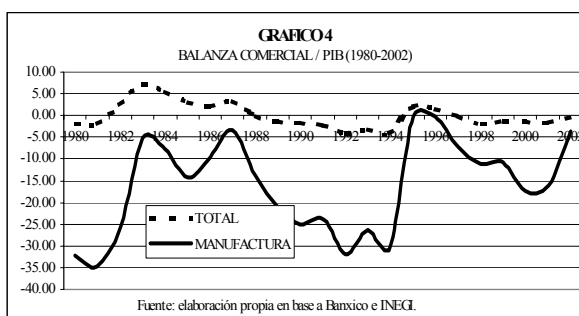
- b) En términos del PIB, desde el segundo trimestre de 2000 su tasa de crecimiento ha caído con respecto al trimestre del año anterior. Desde el primer trimestre de 2001 el PIB del sector manufacturero ha sido negativo, culminando con -5.6% en el primer trimestre de 2002, el peor desempeño desde el tercer trimestre de 1995, aunque se ha recuperado desde entonces (véase el Gráfica 3).



- c) Parte de las tendencias anteriores se deben a la caída de las exportaciones manufactureras de 3% en 2001, y particularmente del sector manufacturero, las cuales habían fungido como motor de crecimiento de la economía



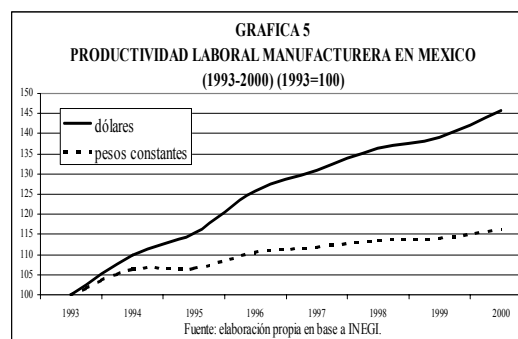
mexicana desde la crisis de 1994-1995. Dada la generalizada recesión del sector manufacturero, también las importaciones cayeron en 2001 en 3.5%. Como resultado de estas tendencias, el coeficiente del PIB/balanza comercial para el sector manufacturero continúa siendo negativo. Sin embargo, y tal como durante la crisis de 1994-1995, el coeficiente disminuye debido al estancamiento del sector manufacturero. Desde esta perspectiva, una de las principales limitaciones estructurales del sector manufacturera continúa siendo su alta propensión a importar en términos netos (con respecto al PIB) y es, desde esta perspectiva, la principal causa de la crisis de balanza de pagos de 1994-1995 y posibles futuras crisis (véase el Gráfica 4).



Adicionalmente a estas tendencias del sector productivo —sin lugar a dudas también generadas por la recesión en la economía estadounidense— la sobrevaluación del tipo de cambio real ha llevado a una serie de consecuencias.

Medida en dólares, y en comparación con otros países (1993=100), la productividad laboral de México ha sido significativamente superior a la de naciones como Canadá, Estados Unidos, Reino Unido y Japón (véase el Gráfica 5); en julio de 2002 fue 51.3% superior a la de 1993. Sin embargo, y midiendo la productividad laboral en pesos constantes —según el Sistema de Cuentas Nacionales de INEGI para 1993-2000, última fecha para la que se cuenta con la información—, la productividad laboral apenas si había

aumentado en 16.5%. Estas enormes diferencias son resultado de la sobrevaluación del tipo de cambio, la cual ha llevado a pronunciadas distorsiones en el sector productivo y en la apreciación de México a nivel internacional.



Distorsiones similares se dan al calcular los salarios reales, tanto en dólares como en pesos constantes, según la misma fuente.⁶ Medidos en dólares, la tasa de crecimiento promedio anual de los salarios reales aumentaron 4.4% durante 1993-2002, mientras que fue 3%, 0% y 1.8% en Estados Unidos, Francia y Chile. Estas tendencias se refuerzan incluso para 1998-2002, dado que los salarios reales aumentan anualmente, en el mismo orden de los países, 13.3%, 2.5%, -1.6% y -4.5%, respectivamente; en marzo de 2002 los salarios reales del sector manufacturero representaron 147.4% de 1993. Este ha sido uno de los principales argumentos por los cuales, desde la perspectiva de inversionistas extranjeros, México “ha perdido competitividad” con respecto a otros países. Sin embargo, y realizando el mismo ejercicio en pesos constantes, hasta 2000 los salarios reales por trabajador representaban menos de 85% respecto a 1993.

CONCLUSIONES

El análisis parte de que desde 2000 la política empresarial no ha buscado generar condiciones de competitividad para el sector productivo establecido en México. Si bien se han logrado algunos avances en el discurso y en la creación de nuevas ins-


⁶ Véase: <http://www.inegi.gob.mx>; consultado el 10 de junio de 2002.

tituciones públicas, los montos y el personal especializado reflejan poco interés por el sector público en la temática. Adicionalmente, la política económica, y la creciente autonomía política y desinterés por parte de Banxico y SHCP en generar condiciones competitivas para el sector productivo se reflejan tanto en la significativa sobrevaluación del tipo de cambio hasta el segundo semestre de 2002 como en la absoluta falta de financiamiento.

Estas condiciones macroeconómicas condicionan la competitividad de la estructura productiva en México: si bien “teóricamente” es posible imaginarse un aumento en la productividad del 40% en el corto plazo —para sobrellevar los niveles de sobrevaluación—, el escenario es ilusorio a nivel microeconómico, ya que las empresas sólo pudieran, con financiamiento, capacitación y políticas de largo plazo, realizar cambios de esta envergadura en el largo plazo. Resalta, de igual forma, la falta de medidas del sector público ante la crisis del sector productivo en México, tanto del exportador como del orientado hacia el mercado interno.

De igual forma, la política económica orientada hacia la competitividad del aparato productivo en México continúa —al igual que desde finales de la década de los ochenta— basándose fundamentalmente en la reducción arancelaria. El instrumento, después de su inicio en 1985-1987, está desgastado y lejano a la propuesta de políticas de “competitividad sistémica” y “crecimiento con calidad” planteada por la propia nueva administración desde 2000-2001. Así, Prosec, Iniciativas de Ley de Zonas Económicas Estratégicas, Programas de Competitividad, entre otras, si bien han fomentado las importaciones temporales para su exportación (incluyendo a la maquila), han afectado negativamente a las actividades orientadas al mercado interno como resultado del aumento de la competencia. Esta decisión de corte político pre-

senta un alto grado de continuidad con sexenios anteriores.

Algunos de los aspectos anteriores se reflejan en las condiciones del sector manufacturero hasta el segundo semestre de 2002. Destaca, en primera instancia, que el sector manufacturero en términos de empleo, está pasando por su peor crisis desde que existen estadísticas a inicios de la década de los ochenta en términos de empleo, tanto por parte del sector exportador como del resto de las actividades. A diferencia de la crisis de 1994-1995, en la actualidad el sector exportador se ve impedido de volcar su producción al exterior ante la recesión y falta de perspectivas económicas en el corto y mediano plazo. Así, las condiciones macroeconómicas y de competitividad para el sector productivo, en el corto y mediano plazo, se avizoran como complejas y no permiten escenarios halagüeños 

BIBLIOGRAFIA

- Dussel Peters, Enrique (coord.), Luis Miguel Galindo Paliza y Eduardo Loría Díaz. 2002, Condiciones y efectos de la inversión extranjera directa y del proceso de integración regional en México durante los noventa. Una perspectiva macro, meso y micro. Plaza y Valdés/UNAM/BID-INTAL, México, a publicarse.
- PEF. 1996, Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (1995-2000). PEF, México.
- PEF. 2001/a. Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006). PEF, México.
- PEF. 2001/b. Programa de Desarrollo Empresarial (2001-2006). PRF, México.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 2002. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006. SHCP, México.