

La manufactura mexicana: ¿opciones de recuperación?

Enrique Dussel Peters*

A inicios de 2009 la situación de la economía mexicana es crítica, tanto por incertidumbres internacionales como por debilidades nacionales: mucho más allá de “catarros” y problemas coyunturales, no cabe duda ya incluso en medios oficiales que la economía mexicana se encuentra en una profunda recesión y el debate más bien pareciera concentrarse en su extensión y profundidad. A diferencia de la crisis de 1994-1995 y la recesión estadounidense en 2001-2003, sin embargo, en la actualidad nos enfrentamos a una crisis tanto internacional, en Estados Unidos y en el mercado interno. El Ejecutivo incluso pareciera haber reconocido lo anterior al haber presentado hasta mediados de enero de 2009 su tercer programa anticrisis.

En el contexto anterior, el documento abordará dos temas. En primera instancia, ¿cuáles son las recientes medidas que se han tomado hacia el sector industrial y concretamente la manufactura? El segundo apartado analizará las condiciones actuales del sector productivo –la agricultura, minería y manufactura– en la actualidad? El tema nos parece de crítica importancia considerando su impacto en el PIB, empleo formal y comercio exterior, entre otras variables. El sector, es la hipótesis, no ha sido considerado en los diversos recientes programas anticrisis y no existe tampoco mayor conciencia ni interés –ni en los sectores público ni privado– en tomar medidas concretas hacia el sector. Con base en el diagnóstico anterior, el documento concluirá con un grupo de propuestas de política económica hacia el sector orientadas a sobrellevar la crisis del sector productivo desde 2000-2001 y que se ha profundizado en la actualidad.

1. Desmantelamiento y caos de políticas hacia la manufactura

En los últimos años existen diversos y relativamente recientes estudios sobre las condiciones estructurales de la manufactura y políticas públicas orientadas hacia el sector (CONCAMIN, 2005; CNE 2006; Dussel Peters, 2006; *Monitor de*

* Posgrado en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Dussel@servidor.unam.mx, <http://dusselpeters.com>.

la *Manufactura Mexicana*, 2007; Ros, 2006). Cabe, sin embargo, destacar que en los últimos dos años, y con el inicio de la actual administración, la política hacia el sector manufacturero e industrial, a cargo particularmente de la Secretaría de Economía, se encuentra en una situación verdaderamente caótica estrictamente desde la perspectiva de la propia institución.

Cabe destacar una serie de aspectos en términos de las políticas públicas.

En primera instancia, sobresale que hasta 2009 no existe en el sector público –y no obstante su “moda” y masivo uso– una definición adecuada u homogénea en el sector público en torno al concepto de “competitividad”. En el reciente Programa Nacional de Desarrollo (PND) (PEF, 2007) el concepto de competitividad aparece mencionado en 71 ocasiones; en el Programa Sectorial de Economía 2007-2012 (PSE) (SE, 2008/a) la palabra se encuentra 91 veces, aunque en ninguno de los documentos se establece su definición. Lo anterior no sólo es relevante desde una perspectiva conceptual –existen ya más de 20 años de debates en torno a diferentes concepciones sobre la competitividad.¹

En segundo lugar, el PSE tardíamente publicado en 2008, justamente presenta su visión de la competitividad: objetivos del Programa, indicadores, estrategias y acciones, todo en 52 cuartillas. ¿Cuál es la propuesta en torno a la competitividad del Ejecutivo en México hasta el 2012? Destaca que por primera vez desde los ochenta y desde los tiempos de Herminio Blanco, la “mano visible” del gobierno (SE 2008/a:9) es relevante: las intervenciones selectivas y temporales se justifican. Adicionalmente, si bien en ningún momento se define a la “competitividad” por parte del documento señalado, se asume a la estabilidad macroeconómica como punto de partida y necesario, tal y como se ha establecido por la ortodoxia desde finales de los ochenta. El consenso desde finales de los ochenta es claro: más estabilidad macro que políticas micro, busquemos mejorar las condiciones de mercado (en contra de los monopolios y a favor del libre mercado) y en favor de la competencia entre empresas y unidad económicas. Así, se presentan diversos programas y mecanismos de ingerencia: apoyo a las empresas de menor tamaño, pro-

¹ Recordemos que con Porter inicia un debate en torno a las “ventajas competitivas” de las naciones, a diferencia de ventajas absolutas y comparativas analizadas históricamente en el pensamiento económico. Adicionalmente, existen diversos planteamientos sobre la “competitividad sistémica” y análisis relevantes sobre encadenamientos mercantiles globales y endogeneidad territorial. Para una discusión amplia, véase: Dussel Peters (2003).

moción de la inversión extranjera directa, la rápida apertura de empresas y un “sistema para incrementar la competitividad de la economía mexicana”: el Gabinete de Competitividad del Gobierno Federal, los Comités Técnicos de Competitividad del Senado y la Cámara de Diputados, los Comités de Competitividad en las Entidades Federativas y un Consejo de Competitividad con la participación de los diversos agentes económicos (SE, 2008/a). La Subsecretaría de Industria y Comercio de la Secretaría de Economía (SE, 2008/b), por último, presentó en 2008 su “decálogo” de propuestas vinculadas a políticas de facilitación comercial, políticas sectoriales, innovación, mercado interno y respectivas acciones.

En tercer lugar, ninguno de los documentos indicados, ni el PND ni alguno de los documentos de la SE, cuentan con un diagnóstico aceptable del cual se pudieran desprender las respectivas acciones, políticas y aparentes prioridades. Además de un crecimiento económico y del empleo insuficientes, el documento analiza la posibilidad de apoyar a la inversión extranjera directa, entre otros objetivos y metas. Independientemente de la generalidad de los objetivos y prioridades y su falta de justificación, destaca que los responsables de la competitividad no hayan realizado un mayor esfuerzo por comprender la profunda crisis del aparato productivo mexicano, como se analizará más abajo. Como veremos en el siguientes capítulo, el tema no es sólo relevante desde una perspectiva académica, sino que particularmente de política: sin un diagnóstico medianamente adecuado las propuestas de política, su secuencia y priorización resulta arbitraria y sin justificación.

Cuarto, ninguno de los documentos anteriores logra llevar a cabo una mínima evaluación o un proceso de aprendizaje con respecto a la anterior administración (2000-2006): ¿qué instrumentos se mantienen y por qué?

Quinto, además de la falta de claridad conceptual, los documentos arriba señalados vinculados a la economía y al sector productivo destacan por una falta de claridad y diferenciación de las empresas según su tamaño: micro, pequeñas y medianas empresas siguen tratándose en forma indistinta –“pequeñas”, PYMES, MIPYMES, etc.– y, por ende, sin afectar en forma significativo a ninguno de sus estratos ante la falta de especificidad: las condiciones de las micro empresas (con hasta 10 trabajadores) son absolutamente diferentes a las de las medianas empresas (con entre 250 y 499 trabajadores). Mientras no haya especificidad en el conocimiento sobre el aparato productivo los instrumentos continuarán siendo irrelevantes.

Sexto, los programas anteriores presentados durante 2007 y 2008 por el Ejecutivo y concretamente Presidencia y la Secretaría de Economía, han que-

dado completamente rebasados ante dos eventos significativos. En primera instancia, la Secretaría de Economía vivió cambios sustantivos durante la última parte de 2008 y se integraron dos nuevos subsecretarios de los cuatro subsecretarios, además del propio Secretario. Con ello las propuestas anteriormente planteadas –por la “vieja administración”– que apenas había iniciado con su implementación, quedaron trucas y desde entonces la “nueva administración” pareciera concentrarse mayoritariamente en temas de desgravación arancelaria y sin mayor estrategia de largo plazo.² En segundo lugar, los planteamientos anteriores fueron completamente rebasados por las revisiones y previsiones del presupuesto para 2009 y –hasta inicios de 2009– ya tres pequeños programas “anticrisis”, el último conocido como “Acuerdo a Favor de la Economía Familiar y el Empleo” dado a conocer el 7 de enero de 2009. Los tres programas representan gastos adicionales al presupuesto cercanos a los 100 000 millones de dólares o aproximadamente 6 500 millones de dólares, de los cuales un pequeño rubro se orienta a empresas de menor tamaño.

En este contexto a inicios del 2009 la política industrial y orientada hacia las manufacturas ha quedado completamente rebasada según los planteamientos sexenales del PND y de la Secretaría de Economía durante 2007-2008. Las condiciones coyunturales internacionales y en México, así como cambios de los responsables y sus respectivas nuevas ideosincracias, han sumido en un caos a la política industrial, justamente en la peor crisis de la manufactura en las últimas décadas. Para “rematar”, la única (sic) propuesta de política en la actualidad pareciera ser una adicional y unilateral reducción arancelaria, motivada más por cuestiones ideológicas que por un bien sustentado diagnóstico o programa de trabajo o estrategia de corto, mediano y largo plazos.

² Es interesante resaltar, por ejemplo, que la anterior subsecretaria con varias décadas de experiencia en el tema y en la propia SE fue la fuente del “decálogo” para incrementar la competitividad 2008-2012, mientras que la actual Subsecretaria proveniente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se ha concentrado por el momento en la reducción unilateral de los aranceles. El decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2008 reduce unilateralmente el arancel para 8 000 fracciones arancelarias en medio de la crisis nacional e internacional de la manufactura.

2. Breve diagnóstico de la manufactura

Como indicamos anteriormente, desde 2006 los respectivos documentos y políticas han destacado por una completa falta de diagnósticos, lo cual dificulta enormemente –o incluso hacen imposible– propuestas medianamente serias de política.

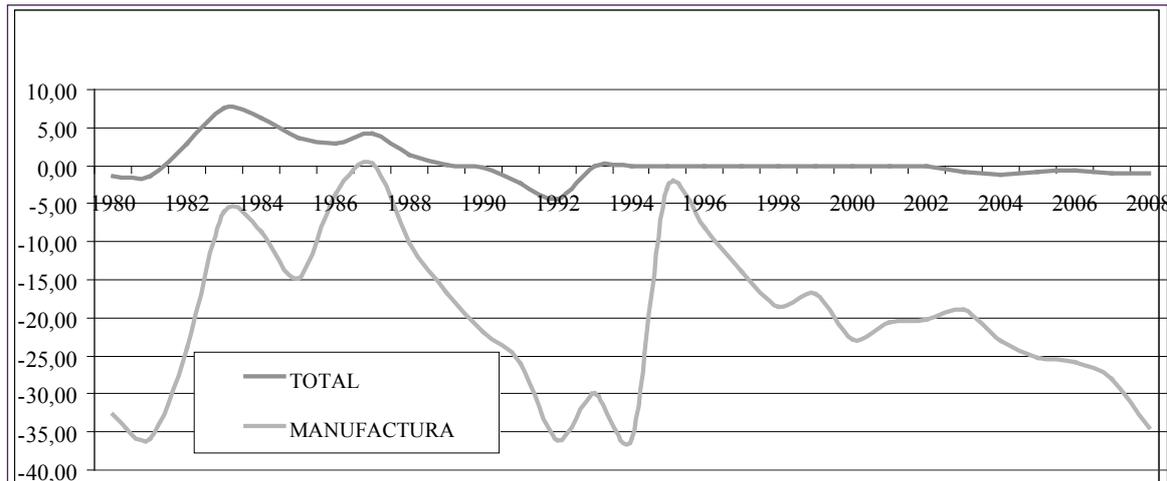
Considerando algunos de los estudios anteriores de la manufactura, para comprender la profunda crisis de la manufactura desde 2001-2002 y que ha empeorado sustantivamente desde el tercer trimestre de 2008, sólo se destacarán tres aspectos de la crisis de la manufactura mexicana:³

1. Industrialización orientada hacia las exportaciones e importaciones temporales para su exportación. Los recientes estudios sobre la IED presentados más arriba concluyen –a todos los niveles de desagregación– en una fuerte asociación de la IED con las exportaciones y el proceso de industrialización orientada hacia las exportaciones desde finales de la década de los ochenta en México. En este contexto es significativo destacar que poco menos de 80% de las exportaciones mexicanas en la actualidad dependen de procesos de importación temporal para su exportación, es decir, hace uso de los incentivos fiscales –en términos del Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la importación temporal (y no definitiva) para su exportación con costos arancelarios mínimos– para importar partes y componentes y reexportar el producto terminado y manufacturado. Desde una perspectiva de procesos –que no productos, como se analizó en el primer capítulo de este documento– éstos instrumentos generan incentivos para procesos relativamente primitivos y sin mayor valor agregado, dado que éstos son importados. Así, entonces, la fuerte asociación entre IED y exportaciones y la organización industrial y estructuras inherentes a las exportaciones mexicanas en las últimas décadas explican significativamente las necesidades y requerimientos de la IED, así como su mínima capacidad de endogeneidad territorial para el caso específico de México en las últimas décadas (Dussel Peters, Galindo Paliza, Loría y Mortimore, 2008). Como resultado, los bajos grados de endogeneidad territorial se reflejan en múltiples índices –de pocos y poco relevantes proveedores a la masiva importación de partes, compo-

³ Para un análisis más detallado, véase: CNE (2006) y *Monitor de la Manufactura Mexicana* (2007 y 2009).

nentes y diversos insumos, etcétera- como el coeficiente de la balanza comercial sobre el PIB de la manufactura mexicana. La gráfica 1, desde esta perspectiva, refleja las profundas dificultades de la economía mexicana y particularmente de la manufactura desde 2001-2002, ya que desde entonces en el período reciente se desploma el coeficiente, con signo negativo. Lo anterior significa, entre otras cosas, que la manufactura, el centro del modelo de acumulación de la industrialización exportadora desde 1988, requiere de cada vez mayores importaciones para sustentar el modelo exportador. La gráfica refleja claramente cómo la manufactura se convierte en el principal problema de la crisis de 1994-1995 y crecientemente desde 2006-2008, ya que más de 30% de su PIB es importado en términos netos.

Gráfica 1
Balanza comercial/PIB (1980-2008) (porcentaje)



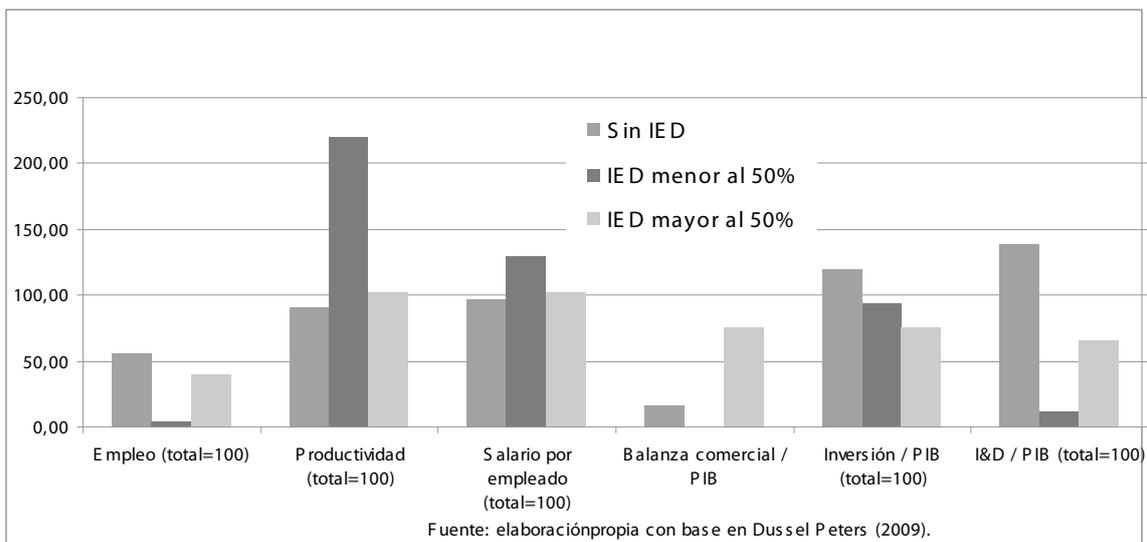
Fuente: elaboración propia con base en Dussel Peters (2009).

2. Probablemente una de las principales incógnitas y debates sobre la manufactura y la IED se concentran en torno a su debilidad para generar procesos de innovación y de mayor valor agregado. Si bien existe un importante grupo de estudios empíricos puntuales -tal y como se analizó en el primer capítulo de este documento-, poco se ha analizado en forma más sistemática sobre la IED al respecto. En varios de los análisis (Dussel Peters, *et. al*, 2003 y 2007) se había asociado la IED con bajo niveles de gastos en investigación y desarrollo por parte de la IED y muy por deba-

jo de lo que lo hacían las empresas sin participación y sin participación mayoritaria de la IED. En otro reciente documento (Dussel Peters, 2009), sin embargo, se analiza el tema explícitamente. Considerando que la IED sólo es significativa en dos de las seis regiones consideradas -en la Frontera Norte y la Región Centro y medida en términos del coeficiente de la IED / el PIB de la respectiva región- la gráfica 2 refleja para más de 40,000 Grandes Empresas Manufactureras del Censo Económico de 2004 que las empresas sin IED, es decir, las nacionales, presentan coeficientes de Ciencia y Tecnología significativamente superiores a las empresas con IED y con IED inferior a 50% de su capital social. Las empresas cuya IED es mayor a 50% de su capital social, sin embargo, presentan una orientación exportadora y una balanza comercial positiva muy por encima del resto de las empresas y particularmente de las nacionales. De la mayor relevancia es adicionalmente que la IED no se asocia en forma significativa con gastos en Ciencia y Tecnología de este estrato de empresas y que incluso se aprecie una asociación negativa entre IED y productividad (véase la gráfica 3) (Dussel Peters, 2009).

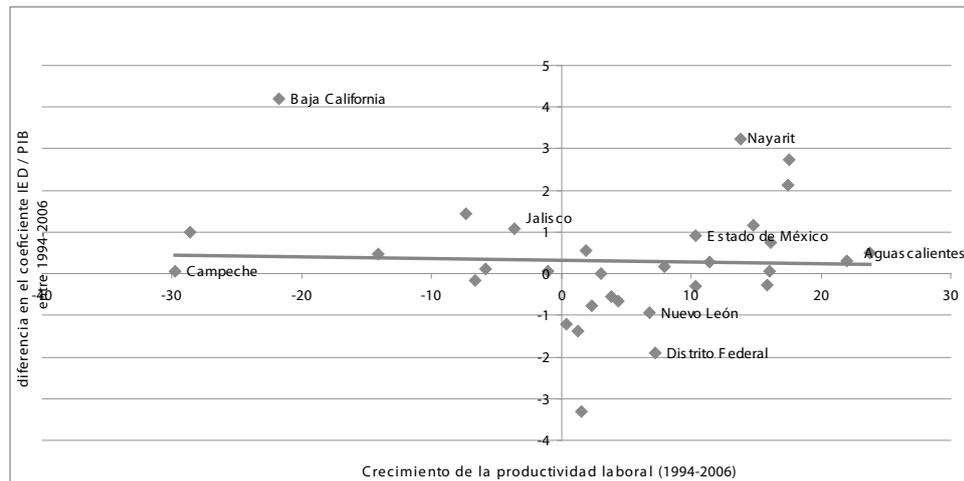
Gráfica 2

Grandes empresas manufactureras en México según su participación de la IED: principales características (2003)



Fuente: elaboración propia con base en Dussel Peters (2009).

Gráfica 3
IED, PIB y productividad a nivel de Estados (1994-2006)

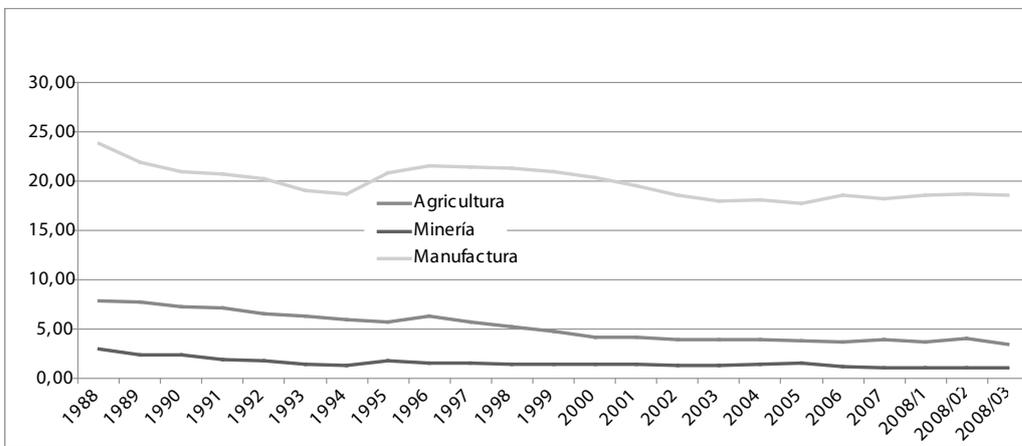


Fuente: elaboración propia con base en Dussel Peters (2009).

- Como resultado de las tendencias anteriores la manufactura se encuentra en su peor crisis desde que existen estadísticas a inicios de 2009 y desde 2000-2001. Al menos dos indicadores reflejan esta tendencia desde entonces y que se ha profundizado sustantivamente en el último trimestre de 2008: la tendencia a la caída de la participación del PIB manufacturero en el PIB total y la caída absoluta del empleo manufacturero. Sobre el primer tema (véase la gráfica 4) destaca que el sector productivo –es decir, la suma de los sectores agrícola, minería y manufactura– han visto caer en forma significativa su participación en el PIB de la economía mexicana, de niveles cercanos a 35% del PIB a finales de la década de los ochenta a 23% en 2008, es decir, una caída de 12% en el PIB total. Los tres subsectores productivos han visto caer su participación, aunque lo ha hecho particularmente la manufactura de 23.9% en 1988 a 18.6% en 2008, es decir, una caída superior a 5% del PIB en dos décadas. Las condiciones de la crisis del sector productivo y particularmente de la manufactura son particularmente dramáticas en términos del empleo, y las peores desde la existencia de estadísticas sobre el tema: la gráfica 5 refleja que, con excepción de la caída del empleo permanente a finales de 2001, el último trimestre de 2008 la caída del empleo permanente ha sido la peor desde la década de los ochenta del siglo XXI. Hasta diciembre de 2008, y considerando que la crisis doméstica e internacional apenas estaba iniciando, ya implicaba una tasa de crecimiento de -7.5% del empleo permanente en la manufac-

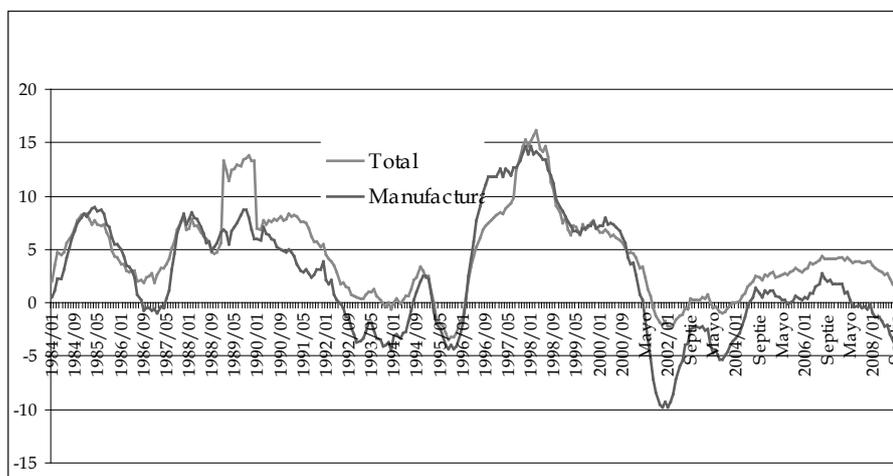
tura. La tendencia anterior implica que la manufactura ha perdido desde su máximo de empleo en octubre de 2000 hasta diciembre del 2008 21.5% del empleo o 905 303 empleos permanentes. Si bien es cierto que el masivo desplazamiento de fuerza de trabajo se ha profundizado en el último trimestre de 2008, la tendencia anterior inició desde 2000.

Gráfica 4
PIB (Porcentaje sobre el total) (1988-2008/03)



Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

Gráfica 5
Empleo permanente: tasa de crecimiento (1984-2008)



Fuente: elaboración propia con base en STT (2009).

3. Conclusiones y reflexiones para propuestas de política

A inicios de 2009 la política económica orientada hacia el sector productivo en México y particularmente hacia la manufactura se encuentra desmantelada y en una fase “caótica” en cuanto a que las antiguas propuestas de política no son compartidas por los nuevos funcionarios y éstos tampoco han planteado sus propuestas, si es que lo harán en lo que queda del sexenio. Lo anterior no refleja, desgraciadamente, una fase de oportunidades –en términos de la “crisis” según Gramsci– sino que manifiesta el dogmatismo e ignorancia de un nuevo grupo de funcionarios desde 2008. Su incompreensión de la competitividad (o su falta) y del sector productivo en México y la propuesta de simplistas políticas económicas han quedado de manifiesto a finales de 2008: ante una crisis de mayores dimensiones nacionales e internacionales –incluso aceptada por el Ejecutivo ante diversas medidas hasta enero de 2009– sólo han encontrado propuestas de política orientadas a la disminución de los aranceles de importación. Lo anterior, en el mejor de los casos, refleja una muy reducida comprensión de la complejidad de la crisis del sector productivo desde 2000 y su profundización en 2008; claramente la crisis actual es resultado de una perspectiva de la “competitividad sistémica”, es decir, existen condiciones micro, meso y macroeconómicas y las soluciones para sobrellevar las actuales limitaciones también son a nivel micro, meso y macroeconómicas. Mientras no se comprendan las limitaciones sistémicas señaladas anteriormente todo tipo de propuestas y políticas serán insuficientes. Incluso, las propuestas de políticas para fomentar la competitividad, el sector productivo, las empresas de menor tamaño, entre otras iniciativas, aparecen como arbitrarias ante la falta de un cuerpo conceptual y un mínimo diagnóstico que no se ha realizado hasta inicios de 2009.

Desde la perspectiva del breve análisis anterior el caos actual de la política económica orientada hacia el sector productivo sólo puede sobrellevarse con base un diagnóstico consensuado entre los sectores público, privado y académico y desde una perspectiva sistémica.

Las condiciones actuales del sector productivo y particularmente del manufacturero, invitan a un Programa de Emergencia Nacional para el Sector Productivo y con énfasis en el empleo y sus procesos y productos. Las medidas debieran ser de índole territorial-sectorial y considerando los aspectos de endogeneidad territorial y de segmentos de cadenas de valor, procesos y productos en “tiempo y espacio”, es decir: la producción de piña en fresco en Ciudad Isla, Veracruz en 2009, no es comparable con las condiciones de

la producción de arneses para la industria automotriz en Tijuana en 2009 –y considerando que a 10 dígitos el Sistema Armonizado presenta más de 25,000 productos. Así, la política de competitividad en México en 2009 debiera considerar los retos domésticos –masivos– e internacionales, particularmente en el mercado estadounidense y los que han surgido desde 2001 con respecto a Asia y sobre todo con China.

Mientras los funcionarios actuales no logren una perspectiva sistémica de la competitividad y se hagan responsables –hasta sus últimas consecuencias legales, y más allá de dogmatismos macroeconómicos aprendidos hace décadas en escuelas de economía– de sus propuestas, la economía mexicana y su sector productivo seguirán enfrentándose a condiciones adversas. Las instituciones de la iniciativa privada juegan un papel crítico en este proceso y hasta el momento, y no obstante sus masivas pérdidas y en algunos casos hasta su desaparición –por ejemplo en el caso de la cadena de los juguetes y crecientemente en hilo-textil-confección–, no han logrado presentar una perspectiva clara, crítica e independiente de los recientes giros de la política federal, tal y como lo reflejan las arbitrarias y recientes medidas arancelarias.

Bibliografía

- CNE (Colegio Nacional de Economistas), 2006, *Globalización y política industrial para un crecimiento endógeno*, Colegio Nacional de Economistas, México.
- Concamín (Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos), 2005, *Industria competitiva y empleo 2006-2012*, Concamín, México.
- Dussel Peters, Enrique (coord.), 2003, *Perspectivas y retos de la competitividad en México*, UNAM-Canacintra, México.
- Dussel Peters, Enrique, 2006, “Hacia una política de competitividad del sector productivo en México”, *ECONOMÍAunam* 3(9), pp. 65-81.
- Dussel Peters, Enrique (coord.), Luis Miguel Galindo Paliza and Eduardo Loría Díaz, 2003, *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*, Facultad de Economía/Universidad Nacional Autónoma de México, Banco Interamericano de Desarrollo-INTAL y Plaza y Valdés, México.
- Dussel Peters, Enrique (coord.), Luis Miguel Galindo Paliza, Eduardo Loría Díaz and Michael Mortimore, 2007, *El origen y destino de la IED y sus condiciones en México. Una perspectiva macro, meso y micro*, Proyecto entre la Facultad de Economía/Universidad Nacional Autónoma de México y Secretaría de Economía, México.

- Dussel Peters, Enrique, 2009, *Regional Competitiveness in Mexico: Foreign Direct Investment and Innovation*. OECD, Paris. A publicarse.
- Monitor de la Manufactura Mexicana, 2007, *Monitor de la Manufactura Mexicana* 6, UNAM-Facultad de Economía-Centro de Estudios China-México, México.
- Monitor de la Manufactura Mexicana, 2009, *Monitor de la Manufactura Mexicana* 7, UNAM-Facultad de Economía-Centro de Estudios China-México, México, A publicarse.
- PEF (Poder Ejecutivo Federal), 2007, Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), PEF, México.
- Ros, Jaime, 2006, *La desaceleración del crecimiento de la economía mexicana desde 1982*, Mimeo.
- SE (Secretaría de Economía), 2008/a., *Programa Sectorial de Economía 2007-2012*, SE, México.
- SE 2008/b, *Diez Lineamientos de la Subsecretaría de Industria y Comercio para Incrementar la Competitividad 2008-2012*, SE, México.