

*Enrique Dussel Peters*

---

## Retos para una política de competitividad industrial en México: prioridades e instrumentos

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Brevemente: algunos conceptos. III. Principales estructuras de la manufactura (o aspectos “mesoecológicos”). IV. Condiciones estructurales del sector manufacturero mexicano y de su competitividad. V. Conclusiones y propuestas. VI. Bibliografía.

### I. Introducción

El tema de las políticas de apoyo y fomento a la competitividad parecieran ser un sinsentido para buena parte de los hacedores y responsables de la política (macro)económica en México desde finales de los ochenta: es ya un aparente “hecho” que las políticas puntuales –regionales, sectoriales, industriales, comerciales, etc.– son más bien un “barril sin fondo” para la corrupción, ineficiencia y la obtención de rentas por parte de los propios funcionarios y empresas que no requieren de estos incentivos; una parte de la historia de estas políticas –incluso en el México de la industrialización sustitutiva de las importaciones (ISI) de 1940-1982– pareciera darle la razón a esta generalizada opinión. Esta “opinión predominante” –extrema en el caso de varios macroeconomistas y exfuncionarios del más alto nivel en los noventa, como se verá más adelante– es un punto de partida relevante para la discusión y alternativas en la actualidad. La “opinión predominante” señalada, sin embargo, se enfrenta a hechos contundentes contrarios: a. la socioeconomía mexicana actual –y particularmente cadenas de valor dinámicas, eficientes y exportadoras como

\* Profesor del Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Coordinador del Centro de Estudios China-México de la Facultad de Economía, <http://dusselpeters.com>.

la de autopartes-automotriz y la electrónica, entre muchas otras— son resultado justamente de la masiva batería de incentivos otorgados durante la ISI (Dussel Peters, 2000); y, b. los principales países industrializados y con los que México compite, por ejemplo China (Napoleoni, 2011), hacen un masivo uso de mecanismos de apoyo a su aparato productivo, tanto mediante instrumentos horizontales —que afectan a grupos de actividades, sin seleccionar empresas o sectores específicos— o verticales (con la intención de puntualizar medidas hacia empresas, sectores, territorios, etc.). En este debate internacional, con profundas implicaciones de política económica, los funcionarios con una visión macroeconómica en México han justificado el efectivo desmantelamiento, con pocas excepciones, de las políticas de competitividad hacia el sector productivo mexicano que contrasta con sofisticadas y caras redes de instrumentos en otras latitudes. Este debate conceptual es fundamental para la implementación de políticas de competitividad en el futuro.

El sector manufacturero en México ha transcurrido por profundos cambios estructurales en las últimas dos décadas, tanto vinculados a cambios internos como en su posicionamiento internacional. Desde esta perspectiva, el documento tiene como objetivo analizar, en forma breve y concisa, las principales condiciones del sector manufacturero en México, a fin de lograr un diagnóstico funcional para comprender los temas del siguiente apartado sobre propuestas que apuntan a mejorar la “competitividad” del sector.<sup>1</sup>

## II. Brevemente: algunos conceptos

Tres aspectos conceptuales son relevantes para los objetivos anteriores: en primera instancia, diversos debates recientes en torno a la competitividad y a la endogeneidad territorial resultan significativos para comprender el grado de integración de procesos y productos específicos en tiempo y espacio. Como veremos, no se trata solamente de un debate conceptual relevante desde una perspectiva académica, sino que tiene profundas consecuencias en la estrategia e instrumentos de política económica y de competitividad.

— *Los encadenamientos mercantiles globales y sus segmentos.* Los trabajos de Gereffi, Bair y Miguel Korzeniewicz, entre otros, han destacado la enorme importancia de la inserción de empresas en encadenamientos mercantiles globales (*global commodity chains*) y en segmentos específicos (Gereffi & Korzeniewicz, 1994; Bair & Dussel Peters, 2006). Desde esta perspectiva, los encadena-

<sup>1</sup> Para un análisis detallado de la temática véase: Dussel Peters (2011, 2012).

mientos mercantiles globales son resultado de diversos segmentos con características diferentes: en la cadena hilo-textil-confección, por ejemplo, los segmentos de investigación y desarrollo pueden apropiarse de un valor agregado muy superior al segmento especializado en el ensamble de partes y componentes. El tema es de crítica importancia para el análisis y propuestas de política vinculadas a la inserción exterior ante su posibilidad de concreción: existen en el Sistema Armonizado a 10 dígitos alrededor de 17,000 productos que son registrados en el comercio exterior –de piñas, semiconductores, calcetines y bebidas, por ejemplo– y cuyas características divergen sustancialmente en términos de las propias empresas, su tamaño, la tecnología empleada, financiamiento, empleo y su calidad, requerimientos de capacitación, capacidad de aprendizaje y escalamiento, condiciones comerciales, etc.

- *La competitividad sistémica y la eficiencia colectiva.* En abierta crítica tanto a Michael Porter como a la visión de la competitividad propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) una serie de autores al menos desde la década de los noventa han señalado la importancia de integrar los niveles micro, meso y macro de la competitividad (Esser, Hillebrand, Meyer-Stamer y Messner). Es decir, y a diferencia de una perspectiva que prioriza tanto los aspectos macro o microeconómicos, esta escuela de pensamiento destaca que la competitividad debe comprenderse a nivel micro, meso y macro; el énfasis exclusivo en uno de estos niveles analíticos lleva a una comprensión y a propuestas de políticas insuficientes y simplistas en el sentido que no reconocen la complejidad de los procesos socioeconómicos en tiempo y espacio. Con base en estos autores es importante el nivel mesoeconómico o institucional (Meyer-Stamer 2001), así como del grado de integración interempresa que permite diversos grados de aprendizaje, innovación y eficiencia colectiva. Así, el complejo tejido institucional público (federal, provincias/entidades federativas, ciudades y municipios) con los organismos empresariales y en colaboración con los sectores académicos, expertos y demás interesados y afectados, es un elemento crítico de la competitividad, aunado a los niveles macroeconómicos y microeconómicos (o a nivel de empresa).
- *La endogeneidad territorial.* Si bien los enfoques anteriores son relevantes en el contexto de la dominancia de enfoques exclusivamente microeconómicos o macroeconómicos de la competitividad, adolecen de una perspectiva de endogeneidad territorial, es decir, de la forma específica en los que los territorios se integran a estos encadenamientos mercantiles globales y a la forma específica de competitividad sistemática que logran (Dusse, Peters, 2000, 2008). Es decir, no son las empresas, sino los territorios el pun-

to de partida socioeconómico de análisis (Bair & Dussel Peters 2006; Vázquez Barquero, 2005). Desde esta perspectiva, es importante incorporar tanto los aspectos sistémicos de la competitividad –y mucho más allá de una perspectiva primitiva de la microeconomía y la macroeconomía–, así como de la “endogeneidad territorial”: partir de los respectivos territorios y su potencial de eficiencia colectiva en términos territoriales, los segmentos de encadenamientos mercantiles globales a los que se integran desde una perspectiva “glocal” –global y local–, así como sus condiciones y efectos desde una perspectiva de política económica.

El anterior concepto de endogeneidad territorial, por otro lado, también permite un debate –crítico y constructivo– con otros ámbitos más vinculados a la política, entre otros: el grado de endogeneidad territorial específico se logra dependiendo del segmento concreto –en espacio y tiempo– y global del encadenamiento mercantil, sus condiciones de competitividad sistémica y del grado de integración en el territorio específico. Los resultados de este diagnóstico permiten una propuesta de política socioeconómica, tecnológica, de financiamiento, educativa o del tema concreto a tratarse muy superior a la elaborada usualmente por colegas macroeconomistas que buscan atenerse a racionalidades y hechos estilizados que usualmente reflejan más ignorancia y hasta soberbia que especialización y tiempo dedicado al estudio. Se cae así en temas poco fructíferos: que “toda” devaluación debiera crear incentivos a la exportación (con base en crecientemente sofisticadas técnicas econométricas y resultantes elasticidades agregadas), que menores tasas de interés “siempre” mejoran las condiciones de inversión, que programas procíclicos incrementan la demanda y producción, etc. En cada uno de estos casos constantemente surgen las preguntas: ¿a qué sector concretamente se busca afectar o incentivar?, “¿a los productores de limón o potenciales productores de semiconductores u otro de los más de 5 millones de productores en el país?” Recetas de política “macroeconómica general” en muchos casos más bien parecen reproducir ignorancia y desconocimiento sobre las actividades específicas en tiempo y espacio.

### III. Principales estructuras de la manufactura (o aspectos “mesoeconómicos”)

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 la Manufactura Mexicana, 2012; OCDE, 2009; Ros, 2006). Cabe sin em-

bargo destacar que en los últimos años, y con el inicio de la actual administración, la política hacia el sector manufacturero e industrial, a cargo formalmente de la Secretaría de Economía (SE) y bajo la égida de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 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 2012 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”, ni en el reciente Programa Nacional de Desarrollo (PND) (PEF, 2007) ni en el Programa Sectorial de Economía 2007-2012 (PSE) (SE, 2008/a).

En segundo 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 parte de la posibilidad de apoyar a la inversión extranjera directa, entre otros objetivos y metas.

Tercero, 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?, ¿a qué se deben los nuevos instrumentos y son continuación del sexenio anterior (o por qué no)? No se hubiera tratado de buscar un general distanciamiento entre administraciones sexenales, sino un puntual planteamiento de política económica y la justificación de la nueva política.

Cuarto, 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 significativa 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).

Quinto, los programas anteriores presentados durante 2007 y 2008 por el Ejecutivo y concretamente por la Presidencia y la Secretaría de Economía, han quedado 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 habían iniciado con su implementación, quedaron truncas.

Sexto, los mayores esfuerzos de política económica y a favor de la “competitividad” se han tomado en torno al comercio exterior y la “optimización de la red de acuerdos comerciales internacionales”: los 11 tratados de libre comercio con 11 países, los 10 acuerdos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración y los 28 APPRIS (Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones) constituyen la base de esta política sexenal (SE, 2010).

En este contexto, a finales de 2012 la política industrial, comercial y orientada hacia las manufacturas ha quedado completamente rebasada según los planteamientos sexenales del PND y de la Secretaría de Economía. Las condiciones coyunturales internacionales y en México, así como cambios de los responsables y sus respectivas nuevas idiosincrasias, han sumido en un caos a la política industrial, justamente poco después de la peor crisis de la manufactura en las últimas décadas (2008-2009). Para “rematar”, la única (sic) propuesta de política en la actualidad pareciera ser una adicional y unilateral reducción arancelaria, motivada más por cuestiones ideológicas –asumiendo que toda reducción arancelaria genera “eficiencia” y por ende “competitividad”– que por un bien sustentado, diagnóstico o programa de trabajo, o estrategia de corto, mediano y largo plazo.

Llaman la atención hasta finales de 2012 las serias incoherencias entre los subsecretarios y la falta absoluta de una estrategia en el corto, mediano y largo plazo, al menos como se había planteado a inicios del sexenio. La falta de comunicación –e incluso interés según diversos organismos empresariales– de la SE y particularmente de varios subsecretarios, profundizan el caos de la política industrial y hacia el sector manufacturero en 2012. La crisis de 2008-2009 y los serios retos a los que se enfrenta el sector productivo no hacen justicia a la pobreza conceptual y de política, y de instrumentos del sector público –particularmente en los resultados– y su significativa importancia en la socioeconomía mexicana, como veremos en lo que sigue.

Por último en este ámbito “mesoeconómico” y de las políticas institucionales hacia el sector, cabe destacar que en la actualidad las autoridades y secretarías vinculadas y responsables sobre la competitividad en México consisten en un grupo de relativamente jóvenes funcionarios –muchos de ellos, y particularmente en los puestos más altos– que cobra por honorarios y no son de planta. Si bien es complejo determinar cuantitativamente –aunque basado en docenas de experiencias, reuniones y proyectos<sup>2</sup> el número exacto de estas personas, sí queda muy claro que en general tienen un mínimo conocimiento efectivo de su materia –particularmente sobre la empresa en términos prácticos, así como de las condiciones requeridas para

<sup>2</sup> Véase: <http://dusselpeters.com>

su competitividad— y de los requerimientos para un proceso de “endogeneidad territorial”. Buena parte incluso ni siquiera estaría convencida de que el sector público debiera jugar un papel activo para fomentar la competitividad y más bien, hubiera que dejar en manos de la iniciativa privada todo este ámbito de la política económica. Es decir, el nivel de desconocimiento e ignorancia sobre el funcionamiento de una empresa y el nivel académico sobre importantes cuestiones para reconocer el bajo nivel de las instituciones “mesoeconómicas” de la competitividad es significativo. Todo lo anterior es relevante porque ha sido la macroeconomía y su estabilidad las que han determinado —y permitido espacio y recursos— a la política de la competitividad en México desde finales de los ochenta. Es decir —y como se analizó en el apartado anterior— el pobre nivel de las políticas públicas es resultado de una mediocre capacitación del personal, desinterés y explícita reducción de los instrumentos y costos de fomento de la competitividad, también en aras de una creciente predominancia “macroeconómica”.<sup>3</sup>

#### IV. Condiciones estructurales del sector manufacturero mexicano y de su competitividad

Coherente con el planteamiento inicial de encadenamientos mercantiles globales, competitividad sistémica y endogeneidad territorial (véase el capítulo 1), este apartado analizará brevemente las principales condiciones estructurales de la manufactura mexicana, con el objeto de lograr un vínculo entre los aspectos conceptuales, de política económica en el apartado anterior y las propuestas sugeridas en el siguiente capítulo. Iniciaremos con una serie de elementos macroeconómicos que afectan a la manufactura y, en segundo lugar, aspectos mesoeconómicos. El análisis microeconómico se ha realizado en diversas instancias —como se indicará más abajo— y sería imposible de puntualizar en este documento ante su diversidad territorial-temporal que debiera ser recogida por un planeamiento sistémico de la competitividad.

<sup>3</sup> El planteamiento de Serra Puche es característico para comprender esta “nueva ligereza y frivolidad”: el exsecretario de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) durante 1988-1994 y en su momento Secretario de la SHCP- indicó que “la mejor política industrial era la no-política industrial”. Más allá de lo “chusco” del planteamiento, destaca que se trataba de la máxima persona encargada de la macroeconomía y la política industrial en México.

### *Aspectos macroeconómicos*

Tres tendencias macroeconómicas son relevantes para comprender el desempeño de la competitividad de la manufactura en México. En primera instancia, la profunda crisis de la manufactura –en términos del PIB y de su empleo– desde finales de la década de los ochenta y profundizada desde 2000. Tal y como lo indica el Cuadro 1, la dinámica de crecimiento macroeconómico en las últimas tres décadas ha sido muy baja con respecto al propio crecimiento económico de México de décadas anteriores y desde 1940 y con respecto a otros países a nivel global: al comparar por ejemplo la tasa de crecimiento del PIB per cápita de México con China durante 1980-2011 y 1990-2011 el desempeño de China fue 12 veces y 9 veces superior en China que en México.

**Cuadro 1**  
**PIB per cápita (1980-2011)**

	1960-1980	1980-2011	1990-2000	1990-2010	2000-2011	PIB per cápita (*)
América Latina	2.9	1.0	1.6	1.8	2.2	1.96
Argentina	1.8	1.4	3.3	3.3	4.3	4.40
Australia	1.6	1.8	2.2	1.9	1.3	9.60
Bolivia	1.2	0.6	1.5	1.8	2.2	0.48
Brasil	4.6	1.0	1.0	1.7	2.4	1.82
Canadá	2.6	1.4	1.9	1.3	0.8	9.82
Chile	1.5	3.3	4.7	3.8	2.8	2.56
<b>China</b>	<b>2.9</b>	<b>8.9</b>	<b>9.3</b>	<b>9.5</b>	<b>9.0</b>	1.00
Costa Rica	2.9	1.7	2.7	2.6	2.6	2.03
El Salvador	1.3	1.0	3.5	2.5	1.3	0.98
Estados Unidos	2.5	1.7	2.2	1.4	0.6	14.28
<b>Este de Asia y Pacífico</b>	<b>2.9</b>	<b>2.7</b>	<b>1.8</b>	<b>2.4</b>	<b>2.8</b>	2.04
Guatemala	2.8	0.4	1.7	1.3	0.9	0.71
Honduras	2.0	0.8	0.8	1.4	1.9	0.53
México	3.6	0.7	1.7	1.1	0.8	2.38
Nicaragua	0.4	-0.2	1.3	1.4	1.6	0.35
OCDE	2.6	1.8	1.9	1.4	0.8	10.79
Panamá	3.1	2.4	3.0	3.7	5.0	2.52
Perú	1.6	1.3	2.2	3.3	4.7	1.27
República Dominicana	3.5	2.7	4.2	4.0	3.7	1.58

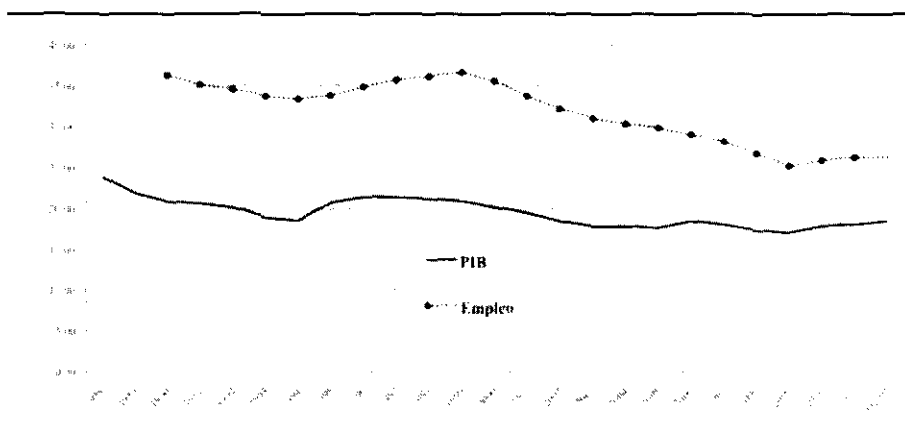
(\*) China = 1, dólares de 2000.

Fuente: elaboración propia con base en WDI (2012).



La Gráfica 1, por otro lado, refleja la profunda crisis por la que transcurre la manufactura mexicana: desde finales de los ochenta la manufactura perdió 5.24% en su participación en el PIB nacional y el 9.98% en su participación sobre el empleo formal adscrito al IMSS. Mientras que la caída en la participación del PIB es relativamente lenta y constante desde 1988, el desempeño del empleo varía durante 1990-2000 y desciende profundamente desde entonces: en este segundo periodo la manufactura perdió más de un millón de empleos o más de un 25% de su empleo.

**Gráfica 1**  
**Manufactura: participación sobre el PIB y empleo total**  
**(1988-2012/02)**



Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2011).

Desde una perspectiva internacional dos tendencias macroeconómicas destacan de igual manera: a. los profundos problemas en el financiamiento al sector privado; y, b. la sistemática sobrevaluación del tipo de cambio. Ambas son variables significativas para comprender a la manufactura al 2011.

El cuadro 2 refleja claramente que el financiamiento otorgado al sector privado con respecto al PIB cayó significativamente desde 1994 hasta alcanzar un 38.8% de 1994 en 2006; desde entonces se aprecia una ligera recuperación, particularmente en el financiamiento al sector público, a estados y municipios, así como al consumo. El financiamiento al sector privado y directo al sector privado se desplomó durante 1994-2004 y se ha recuperado desde entonces, aunque se encuentra muy lejano a los niveles alcanzados en la década de los noventa. Esto nos lleva a una conclusión relevante: mientras no mejore sustantivamente el financiamiento al sector

Cuadro 2  
Financiamiento directo otorgado por la banca comercial al sector no bancario

Año	Financiamiento total	Al sector privado	Financiamiento directo	Consumo	Empresas y personas físicas con actividad			Al sector público
					Vivienda	empresarial	A estados y municipios	
1994	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1995	90.3	88.7	84.3	73.2	90.9	84.0	101.9	159.4
1996	78.5	77.9	52.0	45.6	51.0	53.4	106.5	73.7
1997	69.4	68.0	37.1	29.3	33.3	39.7	100.2	90.4
1998	65.2	62.5	33.8	25.8	29.5	36.4	88.2	135.9
1999	59.0	54.7	27.5	21.7	25.0	29.0	83.8	132.1
2000	54.2	45.1	22.8	21.5	19.4	23.8	79.4	131.2
2001	51.2	40.6	21.4	28.0	16.4	21.5	79.3	139.3
2002	48.8	37.6	20.1	37.1	14.4	19.1	77.6	145.6
2003	46.5	34.0	20.0	46.9	13.1	18.4	80.3	163.4
2004	42.8	29.7	19.8	62.0	13.2	16.3	83.3	255.4
2005	41.0	30.1	23.7	87.2	18.2	17.4	89.9	299.9
2006	38.8	30.4	28.1	117.0	29.2	17.8	80.4	209.5
2007	41.7	35.3	34.1	142.9	35.0	21.9	67.4	190.3
2008	45.4	39.8	38.9	150.6	39.6	26.5	74.1	204.9
2009	49.6	42.2	41.4	133.2	45.4	30.8	114.0	284.4
2010	52.8	39.7	38.9	112.5	47.3	29.3	170.6	515.1
2011	55.3	40.7	40.0	119.1	46.4	30.3	170.7	563.7
2012*	56.8	43.1	42.4	135.4	48.2	31.3	177.4	538.2

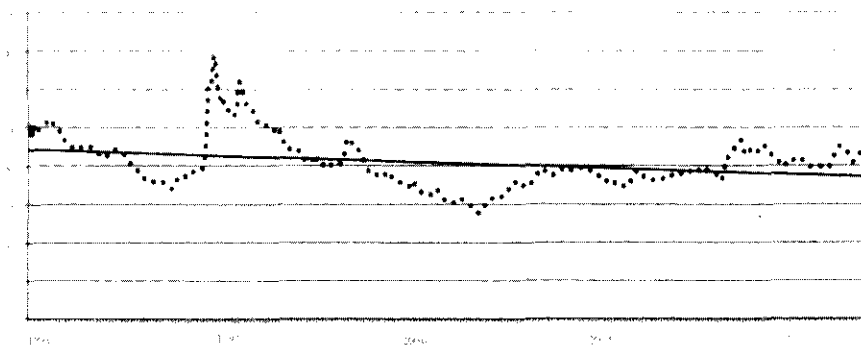
(\*) Enero-septiembre.

Fuente: elaboración propia con base en INEGI y Banco de México.

privado, éste no podrá recuperarse –ni en el producto ni en el empleo y mucho menos en su competencia con otros países en el mercado interno y en terceros mercados– ni a los niveles de la manufactura de antes de los ochenta y mucho menos hacer frente a la competencia con otros países (Monitor de la Manufactura Mexicana, 2012).

La Gráfica 2, por otro lado, refleja la sistemática sobrevaluación del tipo de cambio desde la década de los noventa y con la sola excepción de la crisis de 1994-1995 ante la masiva devaluación del peso que, no obstante, logró fortalecerse rápidamente como resultado de las políticas macroeconómicas. Así, el tipo de cambio real se ha convertido en uno de los instrumentos más relevantes para el control inflacionario –el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria (Ibarra, 1999)– y con importantes efectos en el aparato productivo y particularmente en la manufactura: genera importantes incentivos a la importación y desincentivos a la exportación.<sup>4</sup>

Gráfica 2  
Tipo de cambio real (1990-2012/08)\*  
(1988-2012/02)



\* 1990 = 100.

Fuente: elaboración propia con base en Banco de México (2012).

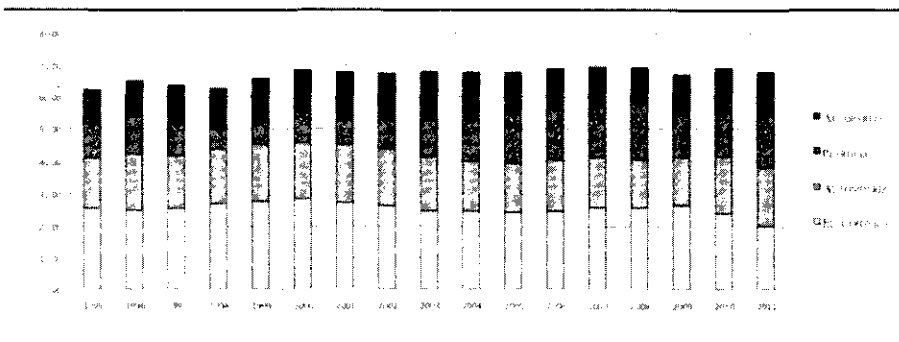
<sup>4</sup> El tema, sin lugar a dudas, genera debate en México y es controvertido. En este documento la sobrevaluación es considerada como un elemento importante más que afecta la competitividad de la manufactura y no habría que esperar que el solo cambio de su tendencia se convirtiera efectivamente en el “único” o siquiera principal factor que beneficie a la competitividad. Es por ello que una perspectiva sistémica como se ha indicado arriba es crucial.

### *Aspectos estructurales*

Cuatro aspectos adicionales de la competitividad son relevantes para comprender la estructura del sector manufacturo: a. la efectiva orientación exportadora y sus limitaciones estructurales; b. la falta de innovación y encadenamientos hacia delante y hacia atrás de las manufacturas y particularmente de sus exportaciones; c. la falta de generación de empleo de las manufacturas y la relevancia de las microempresas; y, d. importantes cambios estructurales del comercio exterior de México y el caso de China.

Sobre el primer ámbito, en la orientación exportadora de la economía mexicana y particularmente las manufacturas destaca una efectiva reorientación exportadora de México desde la década de los ochenta y en la cual el sector manufacturero ha sido un motor indiscutible: durante buena parte de los ochenta y hasta la crisis de 1994 el coeficiente exportaciones/PIB fue inferior al 15% y aumentó desde entonces a niveles superiores al 25% y por encima del 30% en varios años (del 31% en 2011). Más relevante aún, la composición de las exportaciones cambió profundamente: si en la primera parte de los ochenta del siglo XX el petróleo llegó a participar con más del 80% de las exportaciones, desde entonces y hasta 2012 ha sido el sector manufacturero el principal motor exportador y desde los noventa participa con más del 80% de las exportaciones mexicanas (aunque con una sensible baja a niveles cercanos al 60% durante 2011 y 2012, particularmente ante el aumento del precio del petróleo y la caída de las exportaciones manufactureras en 2009): la gráfica 3 refleja que tan solo los primeros 4 capítulos de exportación –electrónica, automotriz, petróleo y autopartes– concentraron más de 2/3 partes de las exportaciones desde los noventa y el 67.38% en 2012/08; con la excepción del petróleo –y un muy significativo aumento de su precio internacional en los últimos 5 años, con una ligera tendencia a la baja en su producción y exportación en volumen– todos los principales productos exportados son del sector manufacturero. Un adicional elemento es significativo para comprender este profundo cambio estructural por el que ha pasado la manufactura y su sector exportador desde finales de los ochenta: el 72.17% de las exportaciones mexicanas dependieron durante 1993-2010 de programas de importación temporal para su exportación (ITE), destacando el programa de maquila durante 1965-2006 (Carrillo & Hualde, 1998) y el IMMEX desde entonces. Crítico al respecto es comprender que los diversos programas de ITE generan importantes incentivos fiscales –particularmente en el IVA, ISR y la tarifa arancelaria– para la importación de insumos y su reexportación en tiempos determinados. Desde esta perspectiva, la ITE se ha convertido en el principal incentivo que ha permitido la especialización exportadora en México en general y particularmente de su sector manufacturero (Dussel Peters, 2003).

Gráfica 3  
México estructura exportadora (1995-2011). Porcentaje



Fuente: elaboración propia con base en WTA (2012).

Con respecto al segundo aspecto a analizar en este apartado, las limitaciones en torno a los encadenamientos hacia delante y hacia atrás, solo se abordarán dos condiciones relevantes que, consideramos, evidencian estas limitaciones de la manufactura (Dussel Peters, 2010; María y Campos, 2011). Por un lado, el sector manufacturero se caracteriza por un creciente achicamiento en términos del PIB y del empleo –aunque mayor en el empleo, por lo que la manufactura presenta un incremento en la productividad–, pero una importante dinámica positiva –absoluta y con respecto al resto de la economía– en las exportaciones. Sin embargo, la manufactura se caracteriza por una estructura importadora neta y particularmente en periodos de crecimiento, es decir, al crecer en términos del PIB y las exportaciones, la manufactura requiere de crecientes importaciones netas –o de un déficit comercial– con efectos en la propia manufactura y en el resto de la economía.

En segundo lugar la manufactura –y también como resultado de la estructura dependiente de las importaciones– no genera procesos de aprendizaje e innovación: el nivel de gasto en ciencia y tecnología (CyT) de las principales 40,000 empresas manufactureras mexicanas en 2003 –y con base en el Censo Económico de ese mismo año– fue de apenas 4.3% (Dussel Peters, 2009), y considerando que se trata del segmento de empresas de mayor gasto en CyT del país (OCDE, 2008). Destacan las enormes diferencias entre los gastos en CyT/producción entre aquellas empresas sin IED en su capital social –con un gastos del 6% de la producción– vs. las empresas con una IED menor al 50% del capital social y mayor del 50%, con un 0.51% y 2.82%, respectivamente. Es decir, por el momento son las empresas manufactureras mexicanas las que hacen el mayor aporte en términos de CyT/producción y no es de esperarse que las empresas extranjeras realicen este esfuerzo.

**Cuadro 3**  
**Tendencia del empleo permanente asegurado en el IMSS (1994-2011)\***

	Total	Agricultura	Ind. Extractiva	Manufactura	Construcción	Electricidad	Comercio	Transporte	Servicios para empresas	Servicios sociales
1994	79	115	99	72	86	88	80	81	79	82
1995	76	110	96	70	70	91	78	79	77	82
1996	79	113	101	75	71	93	79	80	79	84
1997	86	117	107	83	89	97	84	85	86	89
1998	90	109	104	89	94	98	89	89	89	92
1999	95	105	101	94	94	98	94	94	94	95
2000	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2001	101	98	98	96	104	101	105	104	103	105
2002	100	96	93	91	106	103	108	104	104	109
2003	100	93	92	87	111	105	109	104	105	114
2004	101	93	95	87	117	106	110	105	109	119
2005	104	95	101	87	127	108	113	107	115	123
2006	108	93	107	89	144	110	116	112	123	127
2007 <sup>3</sup>	113	93	115	89	160	112	121	116	133	131
2008	115	92	130	86	172	115	125	118	142	134
2009 <sup>3</sup>	111	91	134	77	164	108	123	114	141	137
2010	114	91	135	81	172	82	126	114	145	139
2011/08	118	95	144	84	190	85	132	120	150	142

(\*) 2000 = 100.

Fuente: elaboración propia con base en IMSS (2011).

Una tercera estructura de la manufactura mexicana y de su cambio estructural es relevante: su expulsión de fuerza de trabajo y la mínima generación de empleo, incluso en aquellas que están creciendo en forma significativa en términos de exportaciones. El cuadro 3, así, indica que la manufactura ha tenido el peor desempeño en términos de generación de empleo: en 16 años –para el periodo 1994-2011– apenas y generó poco más de 500,000 empleos, o una tasa de crecimiento de promedio anual (TCPA) de 1.0, mientras que durante 2000-2011 la TCPA fue de -1.7% y se perdieron más de medio millón de empleos. Ningún otro sector ha sufrido un desempeño tan pobre en términos del empleo (véase el cuadro 2). El tema es de la mayor relevancia socioeconómica considerando que: a. la manufactura ha sido históricamente significativa para comprender la calidad del empleo en México, siendo que en 2000 todavía participaba con más del 37% del empleo formal adscrito al IMSS y desde entonces su participación cayó a menos del 25% y, b. la experiencia desde los noventa demuestra que el sector manufacturero no podrá ser un generador importante de empleo formal de continuar el desempeño observado desde 2000. El desempeño anterior, en gran medida, también está asociado con una relativamente alta intensidad de capital de la manufactura y una relativamente baja absorción de empleo, particularmente en los sectores más modernos y productivos de la manufactura (Dussel Peters, et al., 2007).

El cuadro 4 profundiza la estructura del empleo en México durante 2003-2008 según el estrato de las respectivas empresas en la manufactura destaca que: a. las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) representaron más del 99% de las empresas, aunque un porcentaje inferior en el empleo; b. la gran empresa vio caer su participación en el empleo manufacturero durante 2003-2008, del 53.03% del total manufacturero al 49.1%; y, c. como resultado, las MIPYMES se han convertido en el principal motor de crecimiento del empleo durante 2003-2008 y sobre todo la microempresas, con una contribución del 81.66% del empleo generado durante 2003-2008.

**Cuadro 4**  
**Estructura de empresas y personal ocupado**  
**en la manufactura (2003 y 2008)\***

	Unidades (valores abs.)		Empleo (valores abs.)	
	2003	2008	2003	2008
Microempresas	298,678	403,467	762,103	1,075,938
Empresas pequeñas	19,754	22,082	371,678	460,200

Empresas medianas	7,235	6,795	810,095	765,943
Grandes empresas	3,051	3,092	2,194,613	2,220,718
<b>Total</b>	<b>328,718</b>	<b>435,436</b>	<b>4,138,489</b>	<b>4,522,799</b>

	En porcentaje (con respecto al total)			
	2003	2008	2003	2008
Microempresas	90.86	92.66	18.42	23.79
Empresas pequeñas	6.01	5.07	8.98	10.18
Empresas medianas	2.20	1.56	19.57	16.94
Grandes empresas	0.93	0.71	53.03	49.10
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Contribución al crecimiento (2003-2008)				
	diferencia empleo	diferencia unidades	contribución unidades	contribución empleo
Microempresas	104,789	313,835	98.19	81.66
Empresas pequeñas	2,328	88,522	2.18	23.03
Empresas medianas	-440	-44,152	-0.41	-11.49
Grandes empresas	41	26,105	0.04	6.79
<b>Total</b>	<b>106,718</b>	<b>384,310</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

(\*) Según la SE (2009) se define en la industria a la microempresas hasta 10 trabajadores, a la pequeña empresa entre 11 y hasta 50, la mediana entre 51 y 250 y la gran empresa con más de 251 trabajadores.

Fuente: elaboración propia con base en Censos Económicos (2004 y 2008), INEGI.

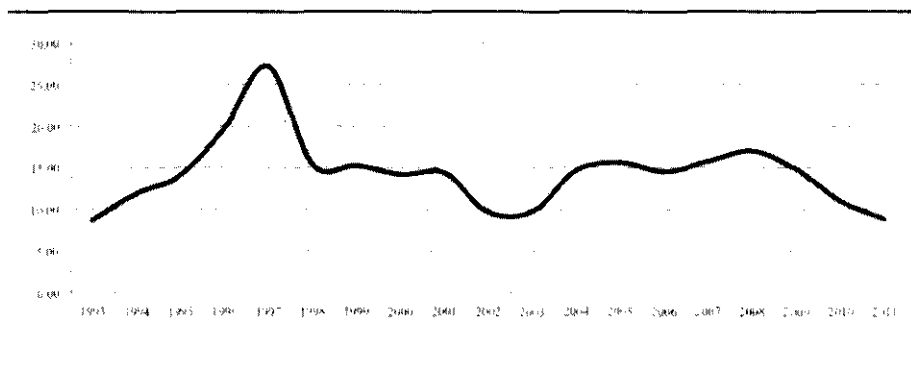
En cuarto lugar, la República Popular China se ha convertido en un crítico factor para la socioeconomía mexicana en el 2012 y en un masivo reto para el sector manufacturero. China se ha convertido en un mercado de exportación crecientemente importante para México, el tercero desde 2010 y solo después de Estados Unidos y Canadá. Incluso, y con muy pocas excepciones, China ha sido el mercado más dinámico para las exportaciones mexicanas, con una TCPA del 29.8% y muy por encima del 6% del total de las exportaciones mexicanas. Destaca que las exportaciones a China au-



mentaron en un 90% en 2010. En segundo lugar, el dinamismo de las importaciones provenientes de China ha sido incluso más dinámico, con una TCPA de 31.8% durante 2000-2010 y contrastante con el 5.6% del total de las importaciones. Como resultado, las importaciones provenientes de China representaron en 2010 el 15.1% del total, y muy por encima del 1.7% en 2000. En tercer lugar, las estructuras comerciales arriba descritas parecieran reflejar una creciente complementariedad. Por un lado, México exporta crecientemente materias primas y petróleo a China –de los principales 50 productos exportados a China a 8 dígitos del Sistema Armonizado, 32 pueden considerarse bajo estos rubros y representaron el 72.82% del total de estos 50 productos– y a diferencia de hasta hace 3 años cuando los productos manufacturados representaban la mayoría de las exportaciones a China. Por otro lado, de los 50 principales productos importados de China según el Sistema Armonizado a 8 dígitos, 47 son productos manufacturados y representaron el 98% de las importaciones provenientes de China. Tercero, y último, las inversiones provenientes de China por el momento han sido todavía reducidas, pero con una dinámica de crecimiento importante y –a diferencia de América Latina– se han concentrado en servicios y manufactura, a diferencia de materias primas y energía (Bittencourt & Dussel Peters, 2012). Existe fundamento para considerar que estas inversiones pudieran aumentar en forma importante en sectores como la minería, electrónica y la cadena autopartes-automotriz.

Más allá de los logros y la dinámica detallada, el desempeño económico binacional también refleja dificultades y tensiones significativas. Por un lado, un muy significativo déficit comercial –con un coeficiente de 9:1 en 2011 según las importaciones y exportaciones con China (véase la gráfica 4)– que no es “sostenible” –a decir de funcionarios y expertos chinos– en el corto, mediano y largo plazo, también desde una perspectiva política y hasta social. En segunda instancia, la estructura comercial entre ambos países refleja un profundo problema de desarrollo, y particularmente ante la creciente “latinoamericanización” de las exportaciones a China (y el aumento de las materias primas y petróleo), ya que la masiva importación de productos manufacturados y de creciente nivel tecnológico y la exportación de productos de bajo nivel agregado genera brechas de desarrollo en general y particularmente desde una perspectiva tecnológica. Un tercer aspecto que requiere de un inmediato análisis es el cumplimiento del Acuerdo Comercial de Transición en materia de Cuotas Compensatorias mediante el cual se establece la eliminación del último tramo de cuotas compensatorias de 204 productos el 11 de diciembre de 2011; estos productos son particularmente sensibles en cadenas como hilo-textil-confeción y cuero-calzado.

Gráfica 4  
México: coeficiente importaciones/exportaciones  
con China (1993-2011)



Fuente: elaboración propia con base en Banxico (2011).

Todo lo anterior refleja que México requiere de un sentido de urgencia para plantear una agenda estratégica con China en el corto, mediano y largo plazo.<sup>5</sup>

## V. Conclusiones y propuestas

El sector productivo, y en buena medida la economía mexicana, se encuentran a 2012 “atrapados” por un grupo de macroeconomistas y funcionarios ignorantes sobre el debate conceptual y de política a nivel internacional y, por el contrario, insisten exclusivamente en una perspectiva macroeconómica y altamente ideologizada sobre el comercio internacional. Este dogmatismo ha permitido avances en la “estabilidad macroeconómica” —una macroeconomía muy limitada y primitiva dejando de lado temas como el consumo, la inversión y la distribución del ingreso, entre otros— a costa del sector productivo: el profundo achicamiento de la manufactura ha permitido el control de la inflación vía el tipo de cambio y el comercio, con drásticos efectos en la

<sup>5</sup> Al respecto véase el esfuerzo llevado a cabo por el Grupo de Trabajo México-China (Dussel Peters, 2011) que no fructificó y refleja, justamente, la carencia de una perspectiva estratégica y de urgencia por parte de los sectores privado y particularmente por el público federal.

competitividad a nivel macro de la manufactura. Aunado, la falta de financiamiento deja muy poco espacio para competir con exportaciones en terceros mercados y en el mercado interno.

Un grupo de propuestas parecieran tener sentido en este debate:<sup>6</sup>

**Propuesta 1:** *Programa de Emergencia para la Recuperación de la Competitividad de la Manufacturera.* El Programa será coordinado por la Secretaría de Economía y hará efectivo uso del Consejo de Competitividad previsto anteriormente. Hará evaluaciones trimestrales, semestrales y anuales del Programa y los pondrá a consideración del Consejo de Competitividad.

**Propuesta 2:** *Apoyo y evaluación del Programa por parte del Consejo de Competitividad.* El Programa de Emergencia para la Recuperación de la Competitividad Manufacturera hará uso del Consejo de Competitividad con el objeto de que la Secretaría de Economía se empape, conozca y aplique diversas metodologías para el fomento de la competitividad en cada una de sus diez prioridades.

**Propuesta 3:** *Suma de instrumentos y presupuestos desde una perspectiva intersecretarial.* Desde su lanzamiento –el cual será realizado conjuntamente al menos por la SHCP y la SE– el Programa deberá contar con el conocimiento y activa participación del resto de las secretarías y del Gobierno federal, solo así el Programa pudiera tener algún efecto e impacto nacional; solo así el presupuesto futuro de la SE pudiera tener el impacto deseado.

**Propuesta 4:** *Competitividad macroeconómica (financiamiento y tipo de cambio).* La SHCP, Banxico y la SE, bajo la coordinación de la SE, se reunirán al menos mensualmente con el objeto explícito de generar las condiciones más atractivas para mejorar la competitividad macroeconómica en México y explícitamente en términos del tipo de cambio y su financiamiento, además de otras variables que estuvieran a su alcance.

**Propuesta 5:** *Apoyo a organismos empresariales y públicos.* Desde una perspectiva territorial-sectorial y de competitividad sistémica el programa apoyará activamente el nivel mesoeconómico de la competitividad, sin buscar incidir en su funcionamiento. De tal forma, reforzará el funcionamiento de las oficinas públicas a nivel federal, estatal y municipal –utilizando las instalaciones de los organismos públicos de apoyo existentes–, así como del sector privado al mismo nivel.

<sup>6</sup> Para un debate más puntual, véase Dussel Peters (2011 y 2012).

**Propuesta 6:** *Proveeduría e innovación.* Sumando esfuerzos intersecretariales y con instituciones públicas como el CONACYT, pero también con los organismos responsables a nivel local, así como con otros internacionales y regionales, la Secretaría de Economía promoverá programas específicos para la proveeduría de empresas exportadoras y priorizando a las empresas de mayor tamaño y con orientación exportadora. La “innovación”, desde esta perspectiva, será comprendida como procesos y productos determinados por el territorio y el sector específico y con énfasis en generar encadenamiento hacia adelante y hacia atrás. Existen ya experiencias importantes a nivel federal –destacando la propia SE, ProMéxico y el Programa Compete, siendo que éste último pudiera masificarse en forma significativa– y local de los que debieran partir los instrumentos a implementarse.

**Propuesta 7:** *Empleo y microempresa.* Ante la caída en la calidad del empleo y del empleo en términos absolutos, así como la incidencia de las microempresas en el empleo manufacturero, el apoyo a las microempresas estará estrechamente vinculado con la búsqueda de generación de empleo formal en la manufactura.

**Propuesta 8:** *Comercio exterior e inversión extranjera directa.* Con base en un exhaustivo diagnóstico del cambio estructural del comercio exterior de la manufactura mexicana, se presentará un Programa de Comercio Exterior e Inversión Extranjera Directa que promueva nuevas formas de integración de México con el proceso de globalización, priorizando una mayor calidad en los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás.

**Propuesta 9:** *TLCAN y China.* Ambos casos son de crítica importancia socioeconómica para México, no solo en el ámbito comercial. El TLCAN reconfiguró profundamente la estructura productiva mexicana durante la década de los noventa y China lo está haciendo en la primera década del siglo XXI. En ambos casos México debe buscar una nueva estrategia de relación bilateral –tanto con Estados Unidos como con China–, los dos principales socios comerciales y las dos principales potencias económicas globales.

## VI. Bibliografía

Bair, J. & Dussel Peters, E. (2006). Global Commodity Chains and Endogenous Growth: Export Dynamism and Development in Mexico and Honduras. *World Development*, 34 (2), 203-221.

- BM (Banco Mundial) (2011). *World Development Indicators*. Washington D.C.: autor.
- Carrillo, J. & Hualde Alfaro, A. (1998). Third Generation Maquiladoras? The Case of Delphi-General Motors. *Journal of Borderlands Studies*, 13(1), 79-97.
- CNE (Colegio Nacional de Economistas) (2006). *Globalización y política industrial para un crecimiento endógeno*. México: autor.
- CONCAMIN (Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos) (2005). *Industria competitiva y empleo 2006-2012*. México: autor.
- Dunning, J. H. (2006). Towards a New Paradigm of Development Implications for the Determinants of International Business. *Transnational Corporations*, 15(1), 173-227.
- Dussel Peters, E. (2012). Agenda económico-comercial. En Agendasia, *Agenda Estratégica México-China. Dirigido al C. Presidente Electo Enrique Peña Nieto* (pp. 13-26). México: Agendasia.
- (2011). La manufactura en México: condiciones y propuestas en el corto, mediano y largo plazo. En J. L. Calva (edit.). *Nueva política de industrialización* (Vol. 7). Ciudad de México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional Universitario.
- (2011). México: hacia una agenda estratégica en el corto, mediano y largo plazos con China. Propuestas resultantes del Grupo de Trabajo México-China (2009-2010). *Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 1, 1-8.
- (2009). Don't Expect Apples from a Pear Tree: Foreign Direct Investment and Innovation in Mexico. *Discussion Paper 28* (Working Group on Development and environment in the Americas / Boston University), 1-44.
- (2008). GCCs and Development: A Conceptual and Empirical Review. *Competition and Change*, 12(1), 11-27.
- (coord.), Galindo Paliza, L. M., Loría Díaz, E. & Mortimore, M. (2007). *El origen y destino de la IED y sus condiciones en México. Una perspectiva macro, meso y micro*. Ciudad de México: Proyecto entre la Facultad de Economía - Universidad Nacional Autónoma de México y la Secretaría de Economía.
- (2006). Hacia una política de competitividad del sector productivo en México. *Economía UNAM*, 3(9), 65-81.
- (coord.) (2003). *Perspectivas y retos de la competitividad en México*. Ciudad de México: UNAM-CANACINTRA.
- (coord.), Galindo Paliza, L. M. & Loría Díaz, E. (2003). *Condiciones y efectos de la inversión extranjera directa y del proceso de inte-*

- gración regional en México durante los noventa. Una perspectiva macro, meso y micro.* Ciudad de México: Facultad de Economía - Universidad Nacional Autónoma de México, Banco Interamericano de Desarrollo-INTAL, Plaza y Valdés.
- (2001). Ser maquila o no ser maquila, ¿es esa la pregunta? *Comercio Exterior*, 53(4), 328-336.
- (2000). *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy.* Boulder, Colorado: Lynne & Rienner.
- Esser, K., Hillebrand, W., Meyer-Stamer, J. & Messner, D. (1994). *Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik.* Berlin: German Development Institute.
- Gereffi, G. & Korzeniewicz, M. (1994). *Commodity Chains and Global Capitalism.* Westport: Praeger.
- Görg, H. & Strobl, E. (2002). Multinational companies and indigenous development: an empirical analysis. *European Economic Review*, 46, 1305-1322.
- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development.* New Haven: The Yale University Press.
- Humphrey, J. (2004). Upgrading in global value chains. *IDS Working Paper* 28, 1-40.
- Ibarra, D. (1999). *Política y economía. Semblanzas y ensayos.* Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lall, S. (2005). *Global value chains and networks: opportunities or challenges.* Ponencia impartida en el Seminario Internacional Global Networks: Interdisciplinary Perspectives on Commodity Chains, Yale University, mayo 13-14.
- Lester, R. & Piore, M. (2004). *Innovation. The Missing Dimension.* Cambridge: Harvard University Press.
- Messner, D. (2002). The Concept of the “World Economic Triangle: Global Governance Patterns and Options for Regions. *IDS Working Paper*, 173, 1-99.
- Mesopartner (2008). *Milestones in a Process of Innovation, Change and Development.* Alemania – Argentina: autor.
- Meyer-Stamer, J. (2005). *Systemic Competitiveness Revisited. Conclusions for Technical Assistance in Private Sector Development* (pp. 1-43). Duisburg: Mesopartner.
- (2001). Was ist meso? Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Analyseraster, Benchmarking-Tool und Handlungsrahmen. *INEF-Report* 55.
- Monitor de la Manufactura Mexicana (2012). *Monitor de la Manufactura Mexicana 9.* Ciudad de México. UNAM - Facultad de Economía - Centro de Estudios China.

- (2007). *Monitor de la Manufactura Mexicana* 6. Ciudad de México: UNAM - Facultad de Economía - Centro de Estudios China-México.
- Napoleoni, L. (2012). *The Chinese Miracle. A Modern Day Industrial Revolution. Cuadernos de Trabajo del Cechimex* 1, 1-12.
- (2011). *Maonomics. Why Chinese Communists make Better Capitalists than we do*. Australia: The University of Western Australia.
- OCDE (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (2009). *15 Mexican States*. París: OCCE.
- Padilla-Péres, R. (2008). A regional approach to study technology transfer through foreign direct investment: The electronics industry in two Mexican regions. *Research Policy* 37, 849-860.
- PEF (Poder Ejecutivo Federal) (2011). *Quinto Infome. Anexo estadístico*. Ciudad de México: autor.
- (2007). *Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)*. Ciudad de México: autor.
- Peres Nuñez, W. (1990). *Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico*. París: OECD.
- Rodrik, D. (2006). What is so special about China's exports? *NBER Working Paper Series*, 11947, 1-27.
- Romo Murillo, D. (2005). *Inversión extranjera, derramas tecnológicas y desarrollo industrial en México*. Ciudad de México: CIDE, FCE.
- Ros, J. (2006). *La desaceleración del crecimiento de la economía mexicana desde 1982*. Mimeo.
- SE (Secretaría de Economía) (2010). *Cuarto Informe de Labores*. Ciudad de México: autor.
- (2008/a). *Programa Sectorial de Economía 2007-2012*. Ciudad de México: autor.
- (2008/b). *Diez lineamientos de la Subsecretaría de Industria y Comercio para incrementar la competitividad 2008-2012*. Ciudad de México: autor.
- Sturgeon, T. (2006). *Services Offshoring Working Group. Final Report*. Boston, Massachusetts: Industrial Performance Center, MIT.
- Vázquez Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Madrid: Antoni Bosh Editor.