CNU CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS
POR UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

OBJETIVOS

Primero: conjuntar nuestros esfuerzos para formular desde una perspectiva universitaria un sistema integral de propuestas viables de políticas públicas capaces de superar el pobre y errático desempeño mostrado por la economía mexicana durante las últimas décadas, fortalecer la cohesión social de nuestra nación y abrir los cauces de un desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático.
Segundo: contribuir de manera organizada a la formación de la conciencia ciudadana sobre la apremiante necesidad de que nuestro país adopte una nueva estrategia de desarrollo.
Tercero: contribuir a enriquecer el contenido y a elevar la calidad del debate sobre los grandes problemas nacionales durante los próximos procesos electorales de 2012.

Estos objetivos los realizaremos con espíritu de servicio a la nación y visión de Estado, con plena independencia respecto a los candidatos o partidos políticos.

EN ESTE VOLUMEN

- Globalización y espacios nacionales para una nueva estrategia de industrialización.
- Direcciones e instrumentos de una nueva política industrial.
- Políticas de innovación, productividad y competitividad.
- Industria maquiladora y retos de la política industrial.
- Hacia una nueva estrategia de industrialización y desarrollo sostenido con equidad.

9 786077 110477

CNU

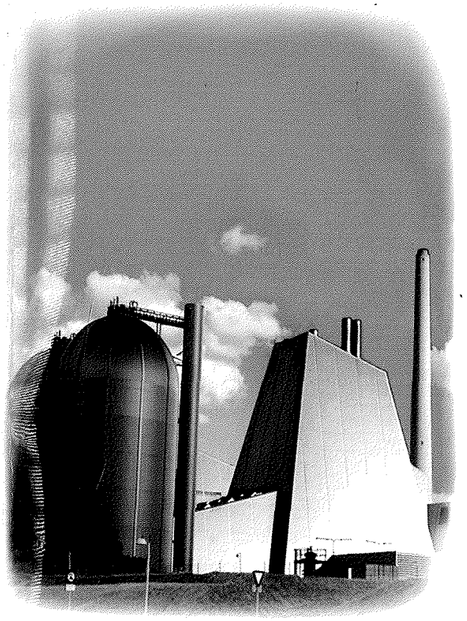
NUEVA ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACIÓN

Análisis Estratégico para el Desarrollo

7

JP

NUEVA ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACIÓN



José Luis Calva
Coordinador

Flor Brown
Mario Capdevielle
María Elena Cardero
Óscar Fernando Contreras
Enrique de la Garza Toledo
Adrián de León Arias
Mauricio de Maria y Campos
Lilia Domínguez
Enrique Dussel Peters
Gabriela Dutrénit
Beatriz García Castro
Celso Garrido
Gerardo Huber Bernal
Alfonso Mercado García
Isaac Minian Liniado
Claudia Ortiz
Pablo Sandoval Cabrera
Verónica Vega

Análisis Estratégico para el Desarrollo
Volumen 7

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS

JP

Los trabajos de investigación incluidos en este
libro han sido arbitrados por pares académicos

ANÁLISIS ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO

Volumen 7
Nueva estrategia de industrialización

José Luis Calva (coordinador), Flor Brown, José Luis Calva, Mario Capdevielle, María Elena Cardero, Óscar Fernando Contreras, Enrique de la Garza Toledo, Adrián de León Arias, Mauricio de Maria y Campos, Lilia Domínguez, Enrique Dussel Peters, Gabriela Dutrénit, Beatriz García Castro, Celso Garrido, Gerardo Huber Bernal, Alfonso Mercado García, Isaac Minian Liniado, Claudia Ortiz, Pablo Sandoval Cabrera, Verónica Vega

Primera edición, 2012

D.R. © 2012, Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19, Col. del Carmen,
Del. Coyoacán, México 04200, D.F.
<imprejuan@prodigy.net.mx>

D.R. © 2012, Consejo Nacional de Universitarios para una Nueva Estrategia de Desarrollo
Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad,
Del. Coyoacán, México 04360, D.F.
<www.consejonacionaldeuniversitarios.org.mx>

Diseño de portada: Daniel Domínguez Michael

ISBN de la obra completa: 978-607-711-042-2
ISBN del volumen 7: 978-607-711-047-7

Impreso en México
Reservados los derechos

ÍNDICE

Prólogo
José Luis Calva 9

PRIMERA SECCIÓN
GLOBALIZACIÓN Y ESPACIOS NACIONALES
PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACIÓN

Evolución de la globalización: contexto para una estrategia de industrialización
Isaac Minian Liniado 25
Una política industrial para México en el marco de la OMC y del TLCAN
María Elena Cardero 65

SEGUNDA SECCIÓN
DIRECCIONES E INSTRUMENTOS
DE UNA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL

La manufactura en México: condiciones y propuestas para el corto, mediano y largo plazos
Enrique Dussel Peters 79
Espacios y lineamientos para una nueva política de crecimiento y productividad en México
Alfonso Mercado García 116
Apertura comercial y política industrial para las pequeñas empresas en México: el salto pendiente
Gerardo Huber Bernal 131

TERCERA SECCIÓN
POLÍTICAS DE INNOVACIÓN, PRODUCTIVIDAD
Y COMPETITIVIDAD

Políticas para el desarrollo productivo y la innovación: desafío y oportunidad para la economía mexicana
Mario Capdevielle y Gabriela Dutrénit 153

Política industrial, competitividad y productividad: una relación necesaria para el desarrollo
Adrián de León Arias y *Pablo Sandoval Cabrera* 186

CUARTA SECCIÓN
INDUSTRIA MAQUILADORA
Y RETOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

El ocaso de las maquiladoras y los desafíos de la política industrial en México
Óscar Fernando Contreras 219
La manufactura y la maquila en crisis y en la crisis
Enrique de la Garza Toledo 240

QUINTA SECCIÓN
HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACIÓN
Y DESARROLLO SOSTENIDO CON EQUIDAD

La industria manufacturera en su encrucijada: evolución en los últimos treinta años y algunas consideraciones de política para el futuro
Mauricio de Maria y Campos, Lilia Domínguez y *Flor Brown* 279
Fortalezas y debilidades para la reconstrucción de la economía nacional: el papel de las Pymes innovadoras
Celso Garrido, Beatriz García Castro, Claudia Ortiz y *Verónica Vega* 309

PRÓLOGO

"Estudiar el pasado, para aprender el futuro", sugiere el proverbio japonés. Una historia exitosa de desarrollo industrial fue protagonizada por México durante casi medio siglo: el producto interno bruto manufacturero creció a una robusta tasa de 6.7% anual entre 1934 y 1982, presentando un incremento acumulado de 2 105% durante ese lapso. No fue obra del simple accionar de la mano invisible del mercado. Al contrario, la industrialización mexicana se sustentó en una economía de mercado encauzada, regulada y promovida por el Estado a través de múltiples instrumentos de política económica.

En primer lugar, políticas macroeconómicas activas prudentemente manejadas (con excepción de los años setenta y los primeros de los ochenta, cuando se perdió la mesura en las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, como veremos adelante), las cuales permitieron el crecimiento sostenido del PIB y del empleo. En segundo lugar, políticas de fomento económico general que incluyeron: formación de recursos humanos, construcción de infraestructura, integración de un sistema financiero funcional mediante la creación de la banca nacional de desarrollo y la regulación y supervisión del sistema de banca comercial; desarrollo de un sector energético vinculado a la prioridades de industrialización y, desde luego, creación del marco legislativo e institucional indispensable para regular el sano funcionamiento de los mercados. En tercer lugar, políticas de fomento sectorial para impulsar el desarrollo de sectores y ramas productivas consideradas prioritarias, mediante paquetes de instrumentos promocionales que incluyeron: regulación del comercio exterior, otorgamiento de créditos preferenciales a las actividades prioritarias (a través de la banca nacional de desarrollo, o de la banca comercial mediante cajones de asignación selectiva de créditos con tasas de interés preferenciales fijadas por el Banco de México); subsidios y estímulos a industrias nuevas y necesarias, excenciones fiscales a industrias

La manufactura en México: condiciones y propuestas para el corto, mediano y largo plazos

*Enrique Dussel Peters**

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. En esta perspectiva, este artículo 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. Para estos propósitos, se presentan previamente una serie de breves reflexiones iniciales sobre el concepto de competitividad.

El documento no tiene como fin realizar un diagnóstico exhaustivo de la manufactura que se ha realizado en diversos trabajos, como se verá adelante. Por el contrario, sumado con los exámenes existentes, el aporte de este estudio consiste en las propuestas contenidas en su última sección. De hecho, este documento ha sido elaborado en la coyuntura política sexenal de México de la segunda mitad de 2011, ante la necesidad de que los partidos políticos en México cuenten con documentos y propuestas funcionales para sus campañas y respectivos propósitos.

Política industrial, competitividad y endogeneidad territorial

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.

* Posgrado en Economía y Centro de Estudios China-México de la Facultad de Economía, ambas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Como veremos, no se trata solamente de un debate conceptual relevante desde una perspectiva académica, sino que tiene profundas consecuencias en la estrategia y los instrumentos de política económica.

1. 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 y Korzeniewicz, 1994; Bair y Dussel Peters, 2006). Desde esta perspectiva, los encadenamientos mercantiles globales son el 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. Si bien autores como Hirschman (Hirschman, 1958) ya habían examinado los encadenamientos mercantiles –hacia delante y hacia atrás–, esta metodología resalta el contexto global de estos encadenamientos en la actualidad. Es fundamental comprender la racionalidad de la organización industrial de cada uno de los segmentos de la cadena de valor global. Una perspectiva exclusivamente macroeconómica –de ajuste estructural, por ejemplo– no permite comprender las condiciones y retos de la cadena, mucho menos del escalamiento (*upgrading*) de territorios en segmentos de cadenas específicas (Rodrik, 2006). El tema es de importancia crítica para el análisis y las propuestas de política vinculadas a la inserción exterior ante su posibilidad de concreción: existen en el Sistema Armonizado a diez dígitos alrededor de 17 mil 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. Si el análisis no tiene la capacidad de desagregar a nivel de productos y procesos, en muchos casos las propias propuestas de política pueden ser triviales y carecer de contenido.

2. 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 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 in-

suficientes y simplistas en el sentido de que no reconocen la complejidad de los procesos socioeconómicos en tiempo y espacio. Desde entonces estos autores han mostrado diversas aristas de esta visión, destacando tanto el nivel mesoeconómico de la competitividad –o de las relaciones interempresariales e institucionales (Mesopartner, 2008; Meyer-Stamer, 2005)–, como el control de cadenas específicas y sus segmentos, con el objeto de no caer en romanticismos en los cuales las regiones pudieran efectivamente "determinar" negociaciones con empresas transnacionales (Messner, 2002), así como tipologías y características específicas de los segmentos de encadenamientos mercantiles globales (Humphrey, 2004). Con base en estos autores, es importante la relevancia del nivel mesoeconómico o institucional (Meyer-Stamer, 2001), así como del grado de integración interempresa que permite diversos grados de aprendizaje, innovación[1] y eficiencia colectiva.

3. 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 que los territorios se integran a estos encadenamientos mercantiles globales y a la forma específica de competitividad sistemática que logran (Dussel Peters, 2000, 2008). Es decir, no son las empresas sino los territorios el punto de partida socioeconómico de análisis (Bair y 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.[2]

[1] Lester y Piore (2004) destacan justamente el vínculo y la relevancia de este nivel mesoeconómico –con base en la cuestión central del "proceso interpretativo" que genera procesos de creatividad en la economía– y a diferencia de procesos basados en la eficiencia, la competencia y el mercado. En términos de política económica, los autores se inclinan hacia la creación de espacios protegidos que permitan este proceso interpretativo en instituciones educativas de administración e ingeniería, por ejemplo.

[2] Los aspectos anteriores no son sólo relevantes conceptualmente, sino también implican, por un lado, una perspectiva territorial de la competitividad –que puede ser tanto a nivel municipal y de ciudades como de entidades federativas, países y grupos de los anteriores– del desarrollo socioeconómico en el proceso actual de globalización. Las políticas comercial, industrial y empresarial, desde esta perspectiva, requieren partir de una perspectiva global y territorial que incluya las particularidades de los mismos: su integración a segmentos de cadena de valor es-

Adicionalmente, es relevante para el futuro considerar que en las últimas décadas se han transferido crecientemente segmentos del sector manufacturero a nivel global y particularmente de los países industrializados a otros de menor grado de desarrollo. En los últimos años y en el corto y mediano plazo, sin embargo, es de esperarse que este proceso continúe y que se profundice en el sector servicios, que es mucho más significativo –en términos del PIB y de empleo en los países originarios– que la manufactura (Lall, 2005; Sturgeon, 2006). La capacidad de atraer estos segmentos de cadenas de valor de servicios por parte de los potenciales territorios y países receptores y sus repercusiones en éstos pueden ser mucho más significativos que los ajustes globales que se han experimentado en las últimas dos décadas como resultado de los cambios de la organización industrial en las manufacturas.

Es por ello que, por último, es conveniente analizar los potenciales efectos de la inversión extranjera directa (IED), también con base en las experiencias mexicanas:

1. Existe cierto consenso internacional en cuanto a que existen al menos cuatro formas de canalizar tecnología, conocimiento, métodos organizacionales y procesos de aprendizaje en general: *a*) mediante la imitación y el uso de procesos, métodos y tecnologías; *b*) la adquisición de habilidades; *c*) la promoción de exportaciones, y *d*) creciente competencia generada por la IED. Adicionalmente, las características específicas del encadenamiento mercantil global, el nivel mesoeconómico y las instituciones, al igual que el grado de integración entre las empresas, son críticos y permiten comprender diferentes resultados en cuanto a los efectos de la IED. [3]
2. Existen argumentos conceptuales, causalidades y resultados diferentes en el análisis sobre la IED según su nivel –micro, meso, macro y territorial– y con resultados empíricos diversos y hasta contradictorios en cuanto a sus efectos socioeconómicos. Por un lado, el análisis llevado a cabo para México con diversas metodologías –de modelos de serie de tiempo, de corte transversal a tipologías de clases económicas y modelos Probit, entre otros, y grados de desagregación de la

pecíficos que determinan las características socioeconómicas según los productos y procesos que realizan, el tipo y el tamaño de empresas que repercuten en la especificidad industrial y empresarial; necesidades de financiamiento, tecnológicas, capacitación, I&D, orientación al mercado doméstico o externo, de escalamiento (*upgrading*), etc. Las propuestas de política de la competitividad, y particularmente sus instrumentos, debieran partir de este ámbito "glocal" de la socioeconomía.

[3] Para un análisis puntual sobre el tema, véanse Dussel Peters *et al.*, 2003, 2007; Görg y Strobl (2002); Padilla-Pérez (2008); Romo-Murillo (2005).

información– presentó una asociación significativa entre la IED con las exportaciones, el producto, el salario y el empleo. Sin embargo, se obtuvieron resultados contrarios por ejemplo en la asociación entre la IED y la inversión a nivel macroeconómico y a nivel de las empresas seleccionadas; tal fue también el caso para las importaciones y la balanza comercial, es decir, no se obtuvieron resultados concluyentes en cuanto a la asociación de la IED con estas variables (Dussel Peters *et al.*, 2003:293-298). El tema también es significativo porque requiere de un importante grado de "apertura y diálogo" en el análisis de la IED ante la necesidad de lograr análisis efectivamente comparables: la mayoría no lo son por metodologías, territorios, periodos o desagregaciones de cadenas de valor diferentes.
3. Hasta 2008, de igual forma, se concluyó (Dussel Peters *et al.*, 2007) que si bien existía un nutrido grupo de enfoques conceptuales y creciente evidencia empírica, hasta ese momento existían resultados diversos y contrapuestos que reflejaban la complejidad de los efectos de la IED en sus diversos niveles de agregación y que no dejaban lugar a resultados y propuestas simplistas, estáticas o ideológicas. Las diferencias en las investigaciones empíricas se deben no sólo a países y sectores diversos, sino también a metodologías, grados de desagregación y periodos que no permiten una comparación entre los resultados. Prácticamente la totalidad de los estudios internacionales y nacionales existentes, y de los enfoques conceptuales, se concentran en los efectos intrasectoriales de la IED, mientras que los efectos intersectoriales –que pudieran ser mucho más cuantiosos, pero en general no son analizados por falta de información– no han recibido mayor atención.
4. El mismo documento concluye para el caso de México –y con un análisis a nivel macro, meso, micro y territorial– que, no obstante las asociaciones positivas indicadas anteriormente, el efecto global de estos procesos de IED en México ha sido limitado, considerando que su participación en el PIB y el empleo –particularmente considerando la alta asociación positiva entre IED y exportaciones con base en importaciones temporales– es reducida y con limitados encadenamientos con el resto de la economía mexicana, tanto en la manufactura como en territorios específicos. Los efectos de arrastre de la IED –en términos de productividad, tecnología e inversión en investigación y desarrollo– fueron de diverso signo según los niveles de desagregación del análisis, aunque en general destacó que la mayor parte de los productos y procesos llevados a cabo por la IED se vinculaban con programas de importación temporal para su exportación y con pocos encadenamientos con la estructura económica territorial.

Los aspectos anteriores permiten enriquecer sustantivamente el enfoque "ecléctico" –en tiempo y espacio y con base en los conceptos anteriormente desarrollados– de Dunning (2006) sobre la IED e ir más allá de conceptos que hasta hace poco eran relativamente desconocidos y actualmente se encuentran "de moda", como los de la competitividad y el "escalamiento". En estos últimos dos casos, se considera que una perspectiva de "tiempo y espacio" –tal y como lo propuso Carlos Marx en múltiples de sus escritos en la segunda mitad del siglo XIX– es indispensable: es decir, analizar y llevar a cabo diagnósticos de segmentos de cadenas de valor desde la perspectiva de territorios particulares y considerando su capacidad de endogeneizar productos y sobre todo procesos ("endogeneidad territorial", véase el análisis anterior).

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 que se trate, muy superior al elaborado 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 cinco millones de productores en el país?"; ¿se sabe que ciertos segmentos de encadenamientos mercantiles globales aglomeran a miles de productos con características del tamaño de empresa, tecnológicas, educativas, financieras, etc., diferentes y en muchos casos hasta opuestas (es decir, la misma "receta" y propuesta de política con absoluta certeza no puede ser la misma para todos los segmentos de cadenas de valor en "todos los territorios" del país)?, o, para ser más concretos, con cierto grado de ironía: ¿en estos diagnósticos –y programas– se asume que "las políticas" afectarán a limones y piñas, arneses, farmoquímicos, autopartes y semiconductores? O, peor incluso, ¿se sabe de las diferencias socioeconómicas entre estos productos,

sus condiciones y requerimientos específicos, así como los instrumentos puntuales requeridos? En muchos casos no se trata sólo de una perspectiva agregada/macroeconómica *vs.* desagregada/microeconómica, sino de una enorme ignorancia de la política económica que desconoce –y se desinteresa– por las condiciones glocales específicas en tiempo y espacio del sector productivo.

Principales aspectos de la política hacia la manufactura (o "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, 2009; OCDE, 2009; Ros, 2006). Cabe sin embargo 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 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 2011 no existe en el sector público –y no obstante su "moda" y su uso masivo– 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, 2008a) 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 (véase el apartado anterior).

En segundo lugar, el PSE tardíamente publicado en 2008, justamente presenta un grupo de instrumentos funcionales a 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 2012? Destaca que por primera vez desde los años ochenta y desde los tiempos de Herminio Blanco, la "mano visible" del gobierno (SE, 2008a:9) es relevante: las intervenciones selectivas y temporales se justifican. Adicionalmente, se asume a la estabilidad macroeconómica como punto de partida y necesario, tal y como se ha establecido por el imperativo macroeconómico desde finales de los ochenta. El consenso desde finales

de los ochenta es claro: más estabilidad macro que políticas meso y micro; se requieren 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 unidades económicas. Así, se presentan diversos programas y mecanismos: apoyo a las empresas de menor tamaño, promoción 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, 2008a). La Subsecretaría de Industria y Comercio de la Secretaría de Economía (SE, 2008b), por último, presentó en 2008 su "decálogo" de propuestas vinculadas a políticas de facilitación comercial, políticas sectoriales, innovación, mercado interno y respectivas acciones.[4]

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 parte de 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 siguiente apartado, el tema no es sólo relevante desde una perspectiva académica, sino particularmente política: sin un diagnóstico medianamente adecuado, las propuestas de política, su secuencia y priorización resultaran arbitrarias 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?, ¿a qué se deben los nuevos instrumentos?, ¿son continuación del sexenio anterior (por qué sí 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.

Quinto, además de la falta de claridad conceptual, los documentos arriba señalados vinculados a la economía y al sector productivo destacan por

[4] Hasta la segunda mitad de 2011 es posible señalar que la mayoría de estas propuestas no se implementaron y no tuvieron injerencia en la política económica ni industrial de México, por el momento. En instituciones específicas como el Consejo de Competitividad, creado a finales del sexenio del presidente Fox, éste no fue siquiera convocado durante el presente sexenio.

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 microempresas (con hasta diez 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. Las dificultades conceptuales anteriores no son irrelevantes desde una perspectiva de política económica: según el último censo económico del INEGI, México cuenta en la actualidad –con datos de 2008– con 5.2 millones de empresas, de las cuales en la manufactura, por ejemplo –que tiene 435 mil unidades económicas–, 92.7% cuenta con menos de diez personas ocupadas. Es decir, ¿la SE y su Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa trata a 435 436 empresas con 4 522 799 empleados (es decir, a las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas), o tan sólo a 136 758 empresas con 3 346 861 empleos? El tema no es irrelevante y tiene enormes implicaciones en la política industrial y su concreta instrumentación, así como en el personal especializado requerido, etcétera.

Sexto, 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 había iniciado con su implementación, quedaron truncas y desde entonces la "nueva administración" pareciera concentrarse mayoritariamente en temas de desgravación arancelaria y sin mayor estrategia de largo plazo.[5] Llama la atención el rompimiento de la subsecretaria Lorenza Martínez Trigueros –en términos conceptuales y de la implementación de nuevos programas– con la administración anterior, así como contradicciones severas con el PND y el vigente Programa Sectorial de Economía (PSE).

[5] 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 concentró 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 ocho mil fracciones arancelarias en medio de la crisis nacional e internacional de la manufactura. Según la SE (SE, 2010), el arancel promedio cayó de 10.4% en 2008 a 4.3% en 2012.

Séptimo, 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 diez acuerdos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración y los 28 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRIS) constituyen la base de esta política sexenal (SE, 2010), además de los esfuerzos de realizar TLC o acuerdos de otra índole con Corea y Brasil, explícitamente en contra de la opinión del sector privado mexicano. Las duplicaciones de funciones de la Subsecretaría de Industria y Comercio con la de Comercio Exterior y la de la Pequeña y Mediana Empresa –al menos en términos de financiamiento y apoyo de actividades al comercio exterior, entre varios otros (SE, 2010)– son evidentes y difíciles de comprender y justificar, aunque han logrado reducir los aranceles en forma significativa durante 2006-2010, como se examinó anteriormente.

En este contexto, a mediados de 2011 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 idiosincracias, 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 que por un bien sustentado diagnóstico o programa de trabajo o estrategia de corto, mediano y largo plazo.

Llaman la atención 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, profundizaron el caos de la política industrial y hacia el sector manufacturero en 2011. La crisis de 2008-2009 y los serios retos a los que se enfrenta el sector productivo no hacen justicia a la pobreza conceptual, de política y sus 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 responsables de la competitividad en México son un grupo de relativamente jóvenes funcionarios –muchos de ellos, y particularmente en los puestos más altos– que cobra por honorarios y no es de planta. Si

bien es complejo determinar cuantitativamente –aunque basado en docenas de experiencias, reuniones y proyectos–[6] 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 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 habría que dejar en manos de la iniciativa privada todo este ámbito de la política económica. Es decir, el desconocimiento sobre el funcionamiento de una empresa y el nivel académico para reconocer el bajo nivel de las instituciones "mesoeconómicas" de la competitividad es significativo. Todo lo anterior es relevante porque han sido la macroecoonomía y su estabilidad las que han determinado –y permitido espacio y recursos– a la política de la competitividad en México desde finales de los años ochenta. Es decir –y como se analizó en el apartado anterior–, el pobre nivel de las políticas públicas es consecuencia de la baja capacitación del personal, el desinterés y la explícita reducción de los instrumentos y costos de fomento de la competitividad, también en aras de una creciente predominancia de macroeconomistas y funcionarios con poco conocimiento e interés.[7]

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 primer apartado), aquí se analizarán brevemente las principales condiciones estructurales de la manufactura mexicana, con objeto de lograr un vínculo entre los aspectos conceptuales y de política económica del apartado anterior y las propuestas sugeridas en el siguiente apartado. Iniciaremos con una serie de elementos macroeconómicos que afectan 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-

[6] Véase <http://dusselpeters.com>.

[7] El planteamiento de Serra Puche es característico para comprender esta "nueva ligereza y frivolidad": el ex secretario 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.

temporal que debiera ser recogida por un planeamiento sistémico de la competitividad.

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 la gráfica 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 escala global: al comparar, por ejemplo, la tasa de crecimiento del PIB per cápita de México con China durante 1980-2009 y 1990-2009, el desempeño de China fue 15 veces y ocho veces superior que en México.

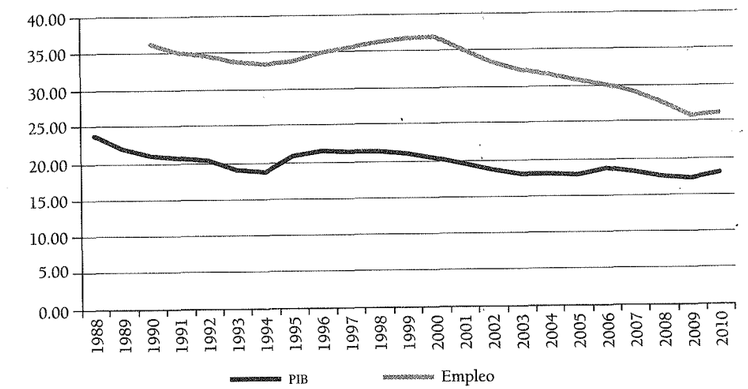
CUADRO 1
PAÍSES SELECCIONADOS: PIB PER CÁPITA (1980-2009)

	1960-1980	*1980-2009*	*1990-2000*	*1990-2009*	*2000-2009*	*1980-2009 (con respecto a China, país = 100)*
Rusia	-	-	-3.8	0.4	4.6	-
India	2.3	4.2	3.6	4.7	5.5	211.44
Canadá	2.9	1.5	1.9	1.4	0.9	600.54
Argentina	1.8	0.9	3.2	3.0	3.5	947.12
Brasil	4.6	0.8	1.0	1.5	2.0	1 157.23
Este de Asia	4.9	2.5	1.9	2.3	2.5	351.09
China	2.9	8.9	9.3	9.5	8.9	100.00
América Latina	2.9	0.8	1.7	1.7	1.9	1 065.76
Chile	1.5	3.1	4.7	3.7	2.2	285.60
México	3.5	0.6	1.8	1.1	0.4	1 459.94
República Dominicana	3.5	2.6	4.2	3.8	3.5	347.72
Perú	1.6	0.9	2.1	3.0	4.1	1 002.36
Estados Unidos	2.4	1.7	2.0	1.4	0.7	527.60
OCDE	3.4	1.8	1.9	1.4	0.7	505.26
Bolivia	0.9	0.4	1.5	1.7	1.9	2 393.45

FUENTE: elaboración propia con base en BM (2011).

La gráfica 1, por otro lado, refleja la profunda crisis en la que se encuentra la manufactura mexicana: desde finales de los ochenta la manufactura perdió 4.83% de su participación en el PIB nacional y perdió 10.12% 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, con un profundo descenso desde entonces: en este segundo periodo la manufactura perdió más de un millón de empleos o más de 25% de su empleo.

GRÁFICA 1
MANUFACTURA: PARTICIPACIÓN SOBRE EL PIB Y EL EMPLEO TOTAL (1988-2011)



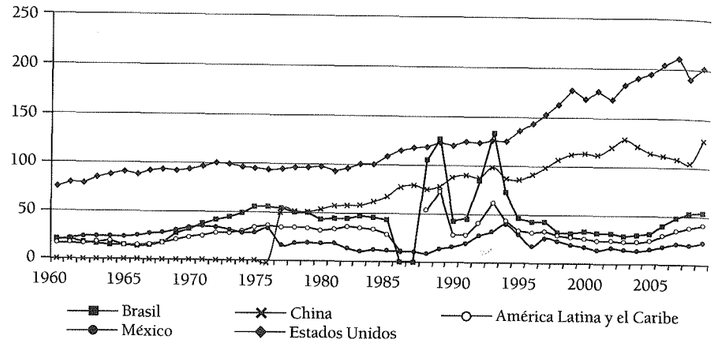
FUENTE: elaboración propia con base en INEGI (2011).

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 la manufactura en 2011.

La gráfica 2 refleja claramente que el financiamiento otorgado al sector privado con respecto al PIB llegó a niveles superiores a 30% a inicios de la década de los ochenta, desde entonces se desplomó en México y a niveles inferiores a 20% a partir del año 2000. Adicionalmente, destacan las altísimas diferencias con todos los países incluidos en la gráfica: en los años 2000, por ejemplo, Brasil presenta un coeficiente de al menos el doble que México, mientras que con China fue más de seis veces superior. Esto nos lleva a una conclusión relevante: mientras no mejore sustantivamente el

financiamiento al sector privado, éste no podrá recuperarse ni a los niveles de la manufactura anteriores a los ochenta, y mucho menos hacer frente a la competencia con otros países (Monitor de la Manufactura Mexicana, 2009).

GRÁFICA 2
CRÉDITO DOMÉSTICO AL SECTOR PRIVADO (PORCENTAJE DEL PIB 1960-2009)



FUENTE: elaboración propia con base en BM (2011).

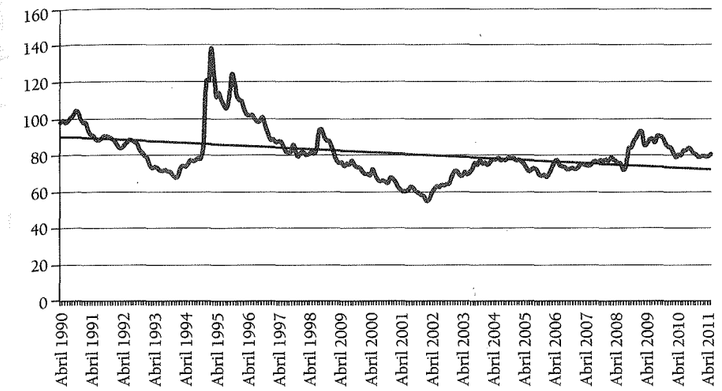
La gráfica 3, por otro lado, refleja la sistemática sobrevaluación del tipo de cambio desde la década de los noventa y con la sola excepción de la crisis de 1994-1995 ante la masiva devaluación del peso que, no obstante, logró fortalecerse rápidamente como resultado de las políticas macroeconómicas. 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, particularmente en la manufactura: genera importantes incentivos a la importación y desincentivos a la exportación.[8]

Aspectos estructurales

Cuatro aspectos adicionales de la competitividad son relevantes para comprender la estructura del sector manufacturero: *a*) la efectiva orientación

[8] 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 en el principal factor que beneficie a la competitividad. Es por ello que una perspectiva sistémica, como se ha indicado arriba, es crucial.

GRÁFICA 3
MÉXICO: TIPO DE CAMBIO REAL (1990-2011) (BASE1990)

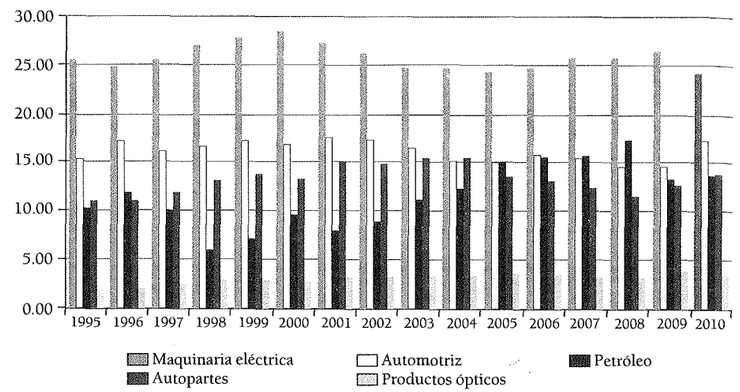


FUENTE: elaboración propia con base en BM (2011).

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 en las manufacturas, destaca una efectiva reorientación exportadora de México desde la década de los ochenta, 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 a 15% y aumentó desde entonces a niveles superiores a 25% y por encima de 30% en varios años (de 32% en 2010). Más relevante aún, la composición de las exportaciones cambió profundamente: si en la primera parte de los años ochenta del siglo XX el petróleo llegó a participar con más de 80% de las exportaciones, desde entonces y hasta 2010, ha sido el sector manufacturero el principal motor exportador, el cual desde los noventa participa con más de 80% de las exportaciones mexicanas (82.4% en 2010): la gráfica 4 refleja que tan sólo los primeros cinco capítulos de exportación concentraron más de dos terceras partes de las exportaciones desde los noventa y 72.51% en 2010; con excepción del petróleo –y un muy significativo aumento de su precio internacional en los últimos cinco años, con una ligera tendencia a la baja en su producción y exportación en

GRÁFICA 4
MÉXICO: ESTRUCTURA EXPORTADORA (PRINCIPALES CINCO CAPÍTULOS) (1995-2010) (PORCENTAJE)



FUENTE: elaboración propia con base en WTA (2011).

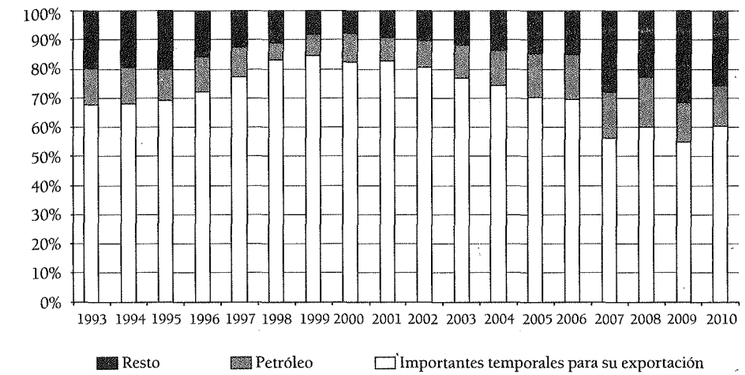
volumen–, todos los principales productos exportados son del sector manufacturero.

Un último 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: 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 y 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, el 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).

Con respecto al segundo aspecto por analizar en este apartado, de las limitaciones en torno a los encadenamientos hacia delante y hacia atrás, sólo se abordarán dos condiciones relevantes que, consideramos, evidencian estas limitaciones de la manufactura.[9] Por un lado, y como se refleja en la

[9] Para un análisis más detallado, véanse Dussel Peters (2010); Dussel Peters *et al.* (2007).

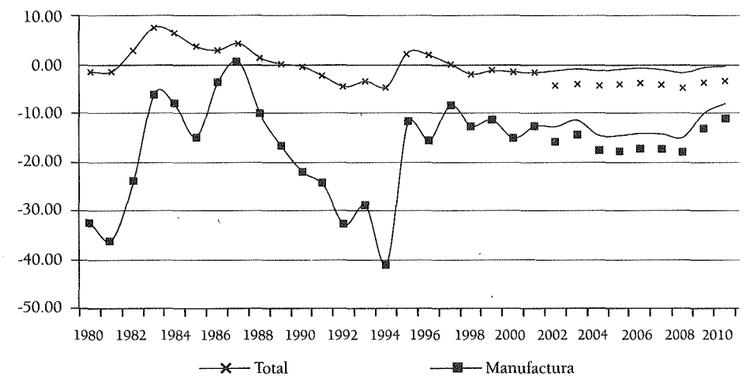
GRÁFICA 5
MÉXICO: ESTRUCTURA EXPORTADORA POR TIPO DE PROCESO (% SOBRE COMERCIO TOTAL) (1993-2010)



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

gráfica 6, el sector manufacturero se caracteriza entonces 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 con respecto al

GRÁFICA 6
MÉXICO: BALANZA COMERCIAL / PIB (1980-2010) (PORCENTAJE)

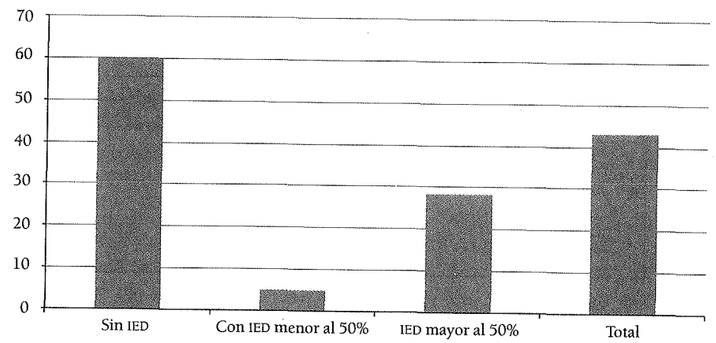


FUENTE: elaboración propia con base en INEGI (2011) y PEF (2011).

resto de la economía– en las exportaciones. Sin embargo, la manufactura se caracteriza por una estructura importadora neta, 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. La gráfica 6 ilustra esta estructura: en periodos de crisis –como el de 1994-1995, mediados de los ochenta y en 2008-2009– el coeficiente de la balanza comercial/PIB cae a niveles cercanos de -10%, pero en periodos de crecimiento el coeficiente es significativamente mayor (con signo negativo). Esta tendencia refleja que la manufactura orientada hacia las exportaciones no genera condiciones de "endogeneidad territorial" y, por el contrario, depende de una organización industrial altamente importadora en términos netos; la estructura está claramente vinculada con los incentivos ofrecidos por las ITE desarrolladas anteriormente.

En segundo lugar, la manufactura –y también como resultado de la estructura dependiente de las importaciones– no genera procesos de aprendizaje e innovación: la gráfica 7 establece que los niveles de gastos en ciencia y tecnología (CyT) de las principales 40 mil 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 gastos de 6% de la producción–

GRÁFICA 7
MÉXICO: GASTOS EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA / PRODUCCIÓN DE LAS PRINCIPALES 40 MIL EMPRESAS Y SEGÚN SU COMPOSICIÓN DE CAPITAL SOCIAL (2003)



FUENTE: Dussel Peters (2009).

vs. las empresas con una IED menor a 50% del capital social y mayor de 50%, con 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. Lo anterior está estrechamente vinculado con los incentivos ofrecidos a la importación temporal para su exportación (ITE) y, por ende, a la resultante especialización en procesos de ensamble de partes y componentes importados, en general de bajo valor agregado y en los segmentos de las respectivas cadenas de valor con un mínimo gasto en los gastos de CyT/producción.

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. Así, el cuadro 2 indica que la manufactura ha tenido el peor desempeño en términos de generación de empleo: en 16 años –para el periodo 1994-2011– apenas generó poco más de 500 mil empleos, o una tasa de crecimiento 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, ya que en 2000 todavía participaba con más de 37% del empleo formal adscrito al IMSS y desde entonces su participación cayó a menos de 25%, y *b*) la experiencia desde los años noventa demuestra que el sector manufacturero no podrá ser un generador importante de empleo formal de continuar el desempeño observado desde 2000. El anterior desempeño, 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).

Los aspectos anteriores también están estrechamente vinculados con una característica adicional de la manufactura en México: la gráfica 8 demuestra que en la actualidad son las empresas manufactureras –y con excepción del "resto" de las unidades consideradas– las que presentan el mayor número de personal remunerado por unidad económica, de 7.3. y 3.1 para la manufactura y el total de la economía, respectivamente, para 2008. Lo anterior refleja unidades económicas de mayor tamaño en lo que respecta al personal remunerado.

El cuadro 3 profundiza la estructura del empleo en México durante 2003-2008; según el estrato de las respectivas empresas en la manufactu-

CUADRO 2
MÉXICO: TENDENCIA DEL EMPLEO PERMANENTE ASEGURADO AL IMSS
(1994-2011) (2000 = 100)

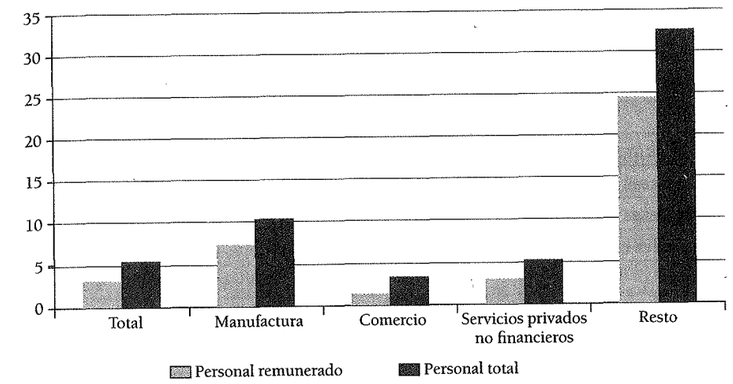
	Total	*Agricultura*	*Industria extractiva*	*Manufactura*	*Construcción*	*Electricidad*	*Comercio*	*Transporte*	*Servicios para empresas*	*Servicios sociales*
1994	79	115	99	72	86	88	80	81	79	82
1995	76	110	96	70	70	91	78	79	77	82
1996	79	113	101	75	71	93	79	80	79	84
1997	86	117	107	83	89	97	84	85	86	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[3]	113	93	115	89	160	112	121	116	133	131
2008	115	92	130	86	172	115	125	118	142	134
2009[3]	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

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

ra destaca que: *a*) las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) representaron más de 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, de 53.03% del total manufacturero a 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 las microempresas, con una contribución de 81.66% del empleo generado durante 2003-2008.

En cuarto lugar, la República Popular China se ha convertido en un factor crítico para la socioeconomía mexicana en 2011 y en un masivo reto para el sector manufacturero.

GRÁFICA 8
PERSONAL REMUNERADO POR UNIDAD ECONÓMICA (2008)



FUENTE: elaboración propia con base en Censo Económico, INEGI (2010).

En primer lugar, China se ha convertido en un mercado de exportación crecientemente importante para México, el tercero desde 2010 y sólo 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 de 29.8% y muy por encima de 6% del total de las exportaciones mexicanas. Destaca que las exportaciones a China aumentaron en 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 que contrasta con el 5.6% del total de las importaciones. Como resultado, las importaciones provenientes de China representaron en 2010 15.1% del total, muy por encima del 1.7% en 2000. En tercer lugar, las estructuras comerciales arriba descritas parecen 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 ocho dígitos del sistema armonizado, 32 pueden considerarse bajo estos rubros y representaron 72.82% del total de estos 50 productos–, a diferencia de hace tres años, cuando los productos manufacturados representaban la mayoría de las exportaciones a China (véase el cuadro 4). Por otro lado, de los 50 principales productos importados de China según el sistema armonizado a ocho dígitos, 47 son productos manufacturados y representaron 98% de las importaciones provenientes de China. Cuarto y último, las inversiones provenientes de China por el momento han sido escasas, pero con una dinámica de crecimiento importante

CUADRO 3
MÉXICO: ESTRUCTURA DE EMPRESAS Y PERSONAL OCUPADO EN LA MUNUFACTURA (2003 Y 2008)[1]

	Unidades		*Empleo*	
	En valores absolutos			
	2003	*2008*	*2003*	*2008*
Microempresas	98 678	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
Total	328 718	435 436	4 138 489	4 522 799
En porcentaje (con respecto al total)				
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
Total	100.00	100.00	100.00	100.00
Contribución al crecimiento (2003-2010)				
	Diferencia	*Diferencia*	*Contribución*	*Contribución*
	Unidades	*Empleo*	*Unidades*	*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
Total	106 718	384 310	100.00	100.00

[1] Según la SE (2009) se define en la industria que las microempresas emplean hasta 10 trabajadores, a la pequeña empresa entre 11 y hasta 50, la mediana entre 51 y 250 y la gran empresa a más de 251 trabajadores.
FUENTE: elaboración propia con base en Censos Económicos, INEGI (2004 y 2008).

y –a diferencia de América Latina– se han concentrado en servicios y manufactura, no en materias primas y energía (véase el cuadro 5). Existe fundamento para considerar que estas inversiones pudieran aumentar en forma importante en sectores como la minería, la 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,

CUADRO 4
MÉXICO: COMERCIO CON CHINA Y PRINCIPALES CINCO PRODUCTOS (SEGÚN 2010)

Exportaciones						*Importaciones*						
Fracción	*Descripción*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011 enero-marzo*	*Fracción*	*Descripción*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011 enero-marzo*
		Millones de dólares									
Total		2 047	2 216	4 198	1 196		Total	34 754	32 529	45 608	11 116
2709.00.01	Aceites crudos de petróleo.	0	0	715	165	8529.90.10	Ensambles de pantalla plana, reconocibles como concebidos excluxivamente para lo comprendido en las fracciones 8528.59.01, 8528.59.02, 8528.69.01 y 85.	671	1 747	3 400	548
2603.00.01	Minerales de cobre y sus concentrados.	265	265	611	201	8471.30.01	Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, portátiles, de peso inferior o igual a 10 kg, que estén consituidas, al menos, por una unidad central de proceso, un teclado y un vizualizador.	1 255	1 412	1 997	525
8703.23.01	De cilindrada superior a 1 500 cm^3 pero inferior o igual a 3 000 cm^3, excepto lo comprendido en la fracción 8703.23.02.	73	123	555	228	8473.30.02	Circuitos modulares.	975	1 187	1 882	440

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Exportaciones						*Importaciones*					
Fracción	*Descripción*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011 enero-marzo*	*Fracción*	*Descripción*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011 enero-marzo*
Millones de dólares											
7404.00.99	Los demás.	185	141	242	38	8517.12.01	Aparados emisores con dispositivo receptor incorporado, móviles, con frecuencias de operación de 824 a 849 MHz pareado con 869 a 894 MHz, de 1850 a 1910 MHz pareado con 1930 a 1990 MHz, de 890 a 960 MHz o de 1710 a 1880 MHz, para rediofonía (conocidos como "teléfonos celulares").	977	1 262	1 723	418
2607.00.01	Minerales de plomo y sus concentrados.	56	103	147	45	9013.80.99	Los demás.	1 280	874	1 542	387
Resto		1 468	1 584	1 928	519		Resto.	29 596	26 047	35 063	8 797
Participación sobre el total (porcentaje)											
Total		100.00	100.00	100.00	100.00		Total.	100.00	100.00	100.00	100.00
2709.00.01	Aceites crudos de petróleo.	0.0	0.0	17.0	13.8	8529.90.10	Ensambles de pantalla plana, reconocibles como concebidos exclusivamente para lo comprendido en las fracciones 8528.59.01, 8528.59.02, 8528.69.01 y 85.	1.9	5.4	7.5	4.9

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Exportaciones						*Importaciones*					
Fracción	*Descripción*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011 enero-marzo*	*Fracción*	*Descripción*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011 enero-marzo*
Participación sobre el total (porcentaje)											
2603.00.01	Minerales de cobre y sus concentrados.	12.9	11.9	14.6	16.8	8471.30.01	Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, portátiles, de peso inferior o igual a 10 kg, que estén constituidas, al menos, por una unidad central de proceso, un teclado y un vizualizador.	3.6	4.3	4.4	4.7
8703.23.01	De cilindrada superior a 1 500 cm^3 pero inferior o igual a 3 000 cm^3, excepto lo comprendido en la fracción 8703.23.02.	3.6	5.6	13.2	19.1	8473.30.02	Circuitos modulares.	2.8	3.6	4.1	4.0
7404.00.99	Los demás.	9.0	6.4	5.8	3.2	8517.12.01	Aparados emisores con dispositivo receptor incorporado, móviles, con frecuencias de operación de 824 a 849 MHz pareado con 869 a 894 MHz, de 1850 a 1910 MHz pareado con 1930 a 1990 MHz, de 890 a 960 MHz o de 1710 a 1880 MHz, para rediofonía (conocidos como "teléfonos celulares").	2.8	3.9	3.8	3.8
2607.00.01	Minerales de plomo y sus concentrados.	2.7	4.6	3.5	3.7	9013.80.99	Los demás.	3.7	2.7	3.4	3.5
Resto		71.7	71.5	45.9	43.4	Resto		85.2	80.1	76.9	79.1

FUENTE: elaboración propia con base en Secretaría de Economía (2011).

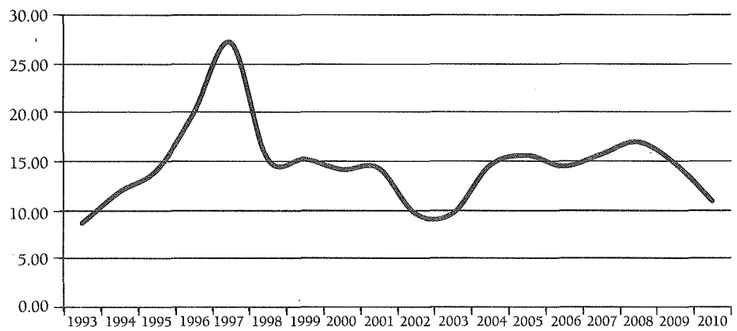
CUADRO 5
FUSIONES Y ADQUISICIONES DE CHINA EN MÉXICO: PRINCIPALES TRANSACCIONES (SEGÚN SU MONTO EN MILLONES DE DÓLARES)

	Fecha	*Empresa o proyecto objetivo*	*Sector*	*Empresa China*	*Monto*
1	2009	Hutchison Ports Holdings	Infraestructura-puertos	Hutchison Ports Holdings	220
2	2008	Tyler Resources	Minería	Jinchuan Group	214
3	2008	Sinatex S.A. de C.V.	Textil	China Hengtian Group Corp.	56.98
4	2009	Golden Dragon	Manufactura de tubos de cobre	Golden Dragon Precise Copper Tube Group	50
5	2007	Lenovo Group	Electrónica	Lenovo Group	40
6	2004	International Sources	Confección-textil	Li & Fung Limited	27
7	2006	Huaxi Group	Minería	Huaxi Group	25
8	2000	Huawei Technologies	Electrónica	Huawei Technologies	20
Total					672.98

FUENTE: Dussel Peters (2009), con base en Reuters.

un muy significativo déficit comercial –con un coeficiente de 11:1 en 2010, según las importaciones y exportaciones con China (véase la gráfica 9)– que no es "sostenible" –a decir de funcionarios y expertos chinos– en el corto y mediano y largo plazos, 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

GRÁFICA 9
MÉXICO: COEFICIENTE IMPORTACIONES/EXPORTACIONES CON CHINA (1993-2010)



FUENTE: elaboración propia con base en BM (2011).

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 estableció 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-confección y cuero-calzado.

El cuadro 6 refleja la crítica importancia que China tiene en el comercio de México; su participación en los principales 20 capítulos es sustantiva tanto en las exportaciones como en las importaciones. Sorprendentemente, la participación de China en varios capítulos exportados por México es superior a 30% –por ejemplo en cierto minerales, pasta de madera y cobre–, mientras que la participación de China en las importaciones mexicanas es superior a 20% en 22 capítulos, y en seis capítulos es incluso superior a 50 por ciento.

La creciente importancia de China en el comercio de México también debe considerarse en terceros mercados (Dussel Peters y Trápaga, 2010): en Estados Unidos, por ejemplo, la participación de México en el comercio estadounidense cayó en forma dramática, de ser el segundo socio comercial de Estados Unidos, con 11.61% en 2002, descendió constantemente a niveles por debajo de 11%, aunque se recuperó en 2009-2010 para alcanzar 12.01% en 2010. Durante el periodo China duplicó su participación con 19.09% de las importaciones estadounidenses en 2010. Estos procesos tienen como origen los dramáticos incrementos en la producción, inversión y comercio en Asia y los cambios en la estructura comercial de México en la última década: mientras que la participación de Estados Unidos en el comercio de México cayó de 81.03% en 1999 a 63.95% en 2010 –y con niveles incluso por debajo de 50% en las importaciones estadounidenses desde 2007–, la participación de China aumentó de 0.74 a 8.30% durante el mismo periodo. Detrás de estos rápidos y profundos procesos también se refleja un proceso de desintegración en América del Norte y del TLCAN que se ha examinado a nivel agregado, y del comercio intraindustrial de México (Castro Cárdenas y Dussel Peters, 2011), así como para cadenas de valor específicas –y en donde la cadena autopartes-automotriz todavía es una excepción importante– en las cuales la tendencia se reitera. Como se verá más abajo, estos cambios estructurales también debieran tener coincidencia con las instituciones responsables existentes.

CUADRO 6
MÉXICO: PARTICIPACIÓN DE CHINA EN EL COMERCIO DE MÉXICO DE 2010 (PRINCIPALES 20 CAPÍTULOS) (A NIVEL DE CAPÍTULOS, PARTICIPACIÓN SOBRE EL RESPECTIVO TOTAL IMPORTADO POR MÉXICO)

Exportaciones (2010)			*Importaciones (2010)*		
	Total	1.41		Total	15.13
26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas	53.12	66	Paraguas, sombrillas, quitasoles, bastones, bastones asiento, látigos, fustas, y sus partes	90.63
47	Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas; papel o cartón para reciclar	33.52	67	Plumas y plumón preparados y artículos de plumas o plumón; flores artificiales; manufacturas de cabello	82.88
74	Cobre y sus manufacturas	30.18	46	Manufacturas de espartería o cestería	79.64
52	Algodón	19.83	95	Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes y accesorios o guarnicionería; artículos de viaje, bolsos de mano (carteras) y continentes similares; manufacturas de tripa	66.24
29	Productos químicos orgánicos	8.75	65	Sombreros, demás tocados y sus partes	61.29
41	Pieles (excepto la peletería) y cueros	8.01	42	Manufacturas de cuero, artículos de talabartería; sus partes y accesorios o guarnicionería; artículos de viaje, bolsos de mano (carteras) y continentes similares; manufacturas de tripa	50.13
53	Las demás fibras textiles vegetales; hilados de papel y tejidos de hilados de papel	7.27	92	Instrumentos musicales, sus partes y accesorios	45.71
55	Fibras sintéticas o artificiales discontinuas	6.85	50	Seda	37.87
76	Aluminio y sus manufacturas	5.78	69	Productos cerámicos	34.16
32	Extractos curtientes o tintóreos; taninos y sus derivados; pigmentos y demás materias colorantes; pinturas y barnices; mastiques; tintas	5.28	63	Los demás artículos textiles confeccionados; juegos; prendería y trapos	31.40

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

Exportaciones (2010)			*Importaciones (2010)*		
78	Plomo y sus manufacturas	5.08	85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos	30.70
81	Los demás metales comunes; cermets; manufacturas de estas materias	4.50	03	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	30.56
23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	4.00	96	Manufacturas diversas	28.85
13	Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales	2.96	81	Los demás metales comunes; cermets; manufacturas de estas materias	28.81
03	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	2.87	94	Muebles; mobiliario médico-quirúrgico; articulos de cama y similares; aparatos de alumbrado no expresados ni comprendidos en otra parte; anuncios, letreros y placas indicadoras luminosos y artículos similares; construcciones prefabricadas	23.95
14	Materias trenzables y demás productos de origen vegetal, no expresados ni comprendidos en otra parte	2.80	14	Materias trenzables y demás productos de origen vegetal no expresados ni comprendidos en otra parte	23.37
40	Caucho y sus manufacturas	2.00	84	Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos	22.78
37	Productos fotográficos o cinematográficos	1.88	91	Aparatos de relojería y sus partes	22.44
39	Plástico y sus manufacturas	1.80	51	Lana y pelo fino u ordinario, hilados y tejidos de crin	22.02
27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales	1.77	83	Manufacturas diversas de metal común	20.68

FUENTE: elaboración propia con base en WTA (2011).

CUADRO 7
MÉXICO: ESTRUCTURA DEL COMERCIO POR PAÍSES
(PARTICIÓN SOBRE EL TOTAL) (1993-2010)

	Participación sobre el total					
	Total	*Estados Unidos*	*Unión Europea*	*Asia*	*China*	*Otros*
1993	100.00	75.23	9.05	7.44	0.37	8.28
1994	100.00	75.91	8.61	7.85	0.39	7.62
1995	100.00	79.07	6.71	6.41	0.37	7.81
1996	100.00	79.86	6.17	6.25	0.43	7.72
1997	100.00	80.09	6.46	6.22	0.59	7.23
1998	100.00	80.79	6.59	6.19	0.71	6.42
1999	100.00	81.03	6.71	6.20	0.74	6.07
2000	100.00	80.73	6.19	6.59	0.91	6.50
2001	100.00	77.74	6.80	8.43	1.32	7.04
2002	100.00	75.35	6.90	10.51	2.10	7.23
2003	100.00	74.45	7.41	10.60	3.09	7.53
2004	100.00	71.55	7.44	12.56	3.99	8.45
2005	100.00	69.28	8.06	13.40	4.32	9.26
2006	100.00	67.61	7.91	14.88	5.16	9.60
2007	100.00	65.47	8.73	15.72	5.71	10.07
2008	100.00	64.15	9.41	15.81	6.12	10.63
2009	100.00	64.12	8.37	17.17	7.48	10.34
2010	100.00	63.95	7.82	17.77	8.30	10.45

FUENTE: elaboración propia con base en WTA (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 plazos.[10]

PROPUESTAS PARA LA COMPETITIVIDAD Y LA ENDOGENEIDAD TERRITORIAL DE LA MANUFACTURERA MEXICANA AL 2025

Los planteamientos de los tres apartados –sobre aspectos conceptuales, la política industrial en México reciente y su desempeño– reflejan una muy

[10] 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 los sectores privados y particularmente el público federal.

compleja situación en la actualidad y particularmente en el corto, mediano y largo plazos: el sector manufacturero no pareciera estar en condiciones de lograr un salto cualitativo y de escalamiento tecnológico para liderar un proceso nacional que le haga salir de la "trampa de ingreso medio". Esta "trampa" sin lugar a dudas es multidimensional: por un lado, la manufactura y el sector productivo se encuentran 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, desde hace varias décadas, sobre la competitividad. Este dogmatismo ha permitido avances en la "estabilidad macroeconómica" –una macroeconomía muy limitada y primitiva, que deja 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 competitividad a nivel macro de la manufactura. Asimismo, la falta de financiamiento deja muy poco espacio para competir con exportaciones en terceros mercados y en el mercado interno.

Con base en lo anterior, en lo que sigue se presenta un "decálogo" de la política industrial en México en el corto, mediano y largo plazos, con base en la estructura del documento.

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 un uso efectivo del Consejo de Competitividad previsto anteriormente. Hará evaluaciones trimestrales, semestrales y anuales del Programa y las pondrá a consideración del Consejo de Competitividad; en caso de ser rechazado, el secretario responsable pudiera renunciar. Además de las prioridades anteriores y posteriores, la efectiva coordinación y el uso y la suma de instrumentos intersecretariales y del presupuesto público será uno de los aspectos más innovadores del programa, como se verá más abajo. Con base en una propuesta de la competitividad sistémica y endogeneidad territorial, propuesta conjuntamente por la Secretaría de Economía y la SHCP, considerando que los instrumentos macroeconómicos que esta última maneja son críticos para la competitividad manufacturera, el programa contará con siete objetivos básicos: *1*) competitividad macroeconómica (financiamiento y tipo de cambio), *2*) organismos empresariales y públicos, *3*) proveeduría e innovación, *4*) microempresas, *5*) comercio exterior, *6*) China y *7*) proyectos especiales.

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 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. El Consejo tendrá así no sólo opinión, sino también injerencia directa sobre la continuación o no de los principales funcionarios encargados del programa, incluyendo al secretario de Economía. El Consejo participará directamente en las evaluaciones periódicas del Programa, justificará las actividades de la SE y será un punto de referencia heterogéneo para el programa y sus funcionarios.

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 la activa participación del resto de las secretarías y del gobierno federal: sólo así el programa podría tener algún efecto e impacto nacional; sólo así el presupuesto futuro de la SE tendría el impacto deseado. De tal forma, los presupuestos del gobierno federal y sus respectivas secretarías serían funcionales según sus respectivas prioridades.

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. De ninguna forma se busca una injerencia masiva en las variables, pero sí incidir en éstas con objeto de que sean incentivos y no desincentivos para la manufactura y su competitividad.

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. El programa ofrecerá incentivos a la gestión empresarial y al agrupamiento con el objetivo explícito de reforzar su funcionamiento o su creación y con el objetivo adicional de apoyar y enriquecer las propuestas del programa y permitir su realización a nivel federal, estatal y municipal. De ninguna forma se busca generar una nueva burocracia –pública y/o privada–, sino estrategias y planteamientos puntuales territoriales-sectoriales de relevancia territorial.

Propuesta 6. Proveeduría e innovación. En el diagnóstico se destacó que una de las principales limitaciones de la manufactura mexicana en la actualidad es su tendencia a la baja en la proveeduría, y su falta de innovación

en términos de ciencias y tecnología y el presupuesto utilizado para estos fines. 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, 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, 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 Compite; este último podría masificarse en forma significativa– y local de los que debieran partir los instrumentos que se van a implementar.

Propuesta 7. Empleo y microempresa. Ante la caída de 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. Con tal objeto se diseñarán programas para fomentar agrupamientos específicos territoriales-sectoriales, en el país y en organizaciones industriales, con efectos particularmente significativos en el empleo, como por ejemplo, alimentos, agroindustria y la cadena hilo-textil-confección, entre muchos otros. Lograr generar incentivos de corte horizontal con los instrumentos arriba señalados –proveeduría e innovación, suma de instrumentos del sector público y la competitividad macroeconómica, entre otros– será particularmente relevante bajo este rubro, ya que las micro empresas se verán afectadas en forma significativa por el énfasis en buscar su integración formal y su dinámica específica. Se favorecerán de igual forma, fiscalmente, a las microempresas que generen nuevos empleos por más de un año.

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 en el proceso de globalización, priorizando una mayor calidad en los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás. Ante los estrechos vínculos entre IED y el comercio exterior, el programa buscará generar incentivos más allá de las importaciones temporales para su exportación y lograr encadenamientos de largo plazo y, crecientemente, con capital y tecnología fabricada en México. El objetivo, claramente, es el de recuperar el comercio y la IED, desde una perspectiva nacional y de largo plazo, ante el masivo desplazamiento que ha sufrido en las últimas dos décadas.

Propuesta 9. TLCAN y China. Ambos casos son de crítica importancia socioeconómica para México, no sólo 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. En ambos casos México presenta un importante potencial, así como una agenda en el corto, mediano y largo plazos que resulta inaplazable, con características relativas particulares. En el caso del TLCAN es crítico reformar, modernizar y actualizar la forma de integración entre los tres países, incluyendo instrumentos para su profundización y considerando los costos que la misma ha tenido, particularmente en los ámbitos sociales y agrícolas. Con China es imperante solucionar temas de corto, mediano y largo plazos que no han recibido suficiente atención: la agenda sobre comercio, inversión, infraestructura, turismo, migración, estadísticas y aspectos educativos, entre otros, debe iniciarse inmediatamente. La certidumbre de la relación de México con ambos países permitirá incrementar sustantivamente la competitividad del sector productivo mexicano.

Propuesta 10. Proyectos especiales. Considerando una perspectiva territorial-sectorial y la suma de instrumentos del sector público, la SE priorizará cinco agrupamientos manufactureros en México y según los criterios arriba señalados: *a*) proveeduría e innovación, *b*) empleo y microempresa, *c*) comercio exterior e inversión extranjera directa, *d*) TLCAN y *e*) China. A inicios del sexenio la SE definirá cinco proyectos territorialmente determinados, a los cuales apoyará con recursos propios durante el sexenio. Serán los proyectos "líderes" de la manufactura y reflejarán la capacidad y el empeño de la SE con respecto a su visión de competitividad.

Bibliografía

Bair, Jennifer y Enrique Dussel Peters (2006), "Global Commodity Chains and Endogenous Growth: Export Dynamism and Development in Mexico and Honduras", en *World Development*, vol. 34, núm. 2, pp. 203-221.

Banco Mundial (BM) (2011), *World Development Indicators*, Washington D.C., BM.

Carrillo, Jorge y Alfredo Hualde Alfaro (1998), "Third Generation Maquiladoras? The Case of Delphi-General Motors", en *Journal of Borderlands Studies*, vol. 13, núm. 1, pp. 79-97.

Colegio Nacional de Economistas (CNE) (2006), *Globalización y política industrial para un crecimiento endógeno*, México, CNE.

Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin) (2005), *Industria competitiva y empleo 2006-2012*, México, Concamin.

Dunning, J.H. (2006), "Towards a New Paradigm of Development Implications for the Determinants of International Business", en *Transnational Corporations*, vol. 15, núm. 1, pp. 173-227.

Dussel Peters, Enrique (2000), *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*, Boulder, Lynne & Rienner.

_____ (2001), "Ser maquila o no ser maquila. ¿Es ésa la pregunta?", en *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 4, pp. 328-336.

_____ (coord.) (2003), *Perspectivas y retos de la competitividad en México*, México, UNAM/Canacintra.

_____ (2006), "Hacia una política de competitividad del sector productivo en México", en *Economía UNAM*, vol. 3, núm. 9, pp. 65-81.

_____ (2008), "GCCs and Development: A Conceptual and Empirical Review", en *Competition and Change*, vol. 12, núm. 1, pp. 11-27.

_____ (2009), "Don't Expect Apples from a Pear Tree: Foreign Direct Investment and Innovation in Mexico", en *Discussion Paper*, núm. 28, Working Group on Development and Environment in the Americas/Boston University, pp. 1-44.

_____ (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)", en *Cuadernos de Trabajo del Cechimex*, núm. 1, pp. 1-8.

_____ (coord.), Luis Miguel Galindo Paliza y 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*, México, Facultad de Economía-UNAM/Banco Interamericano de Desarrollo-INTAL/Plaza y Valdés.

_____ (coord.), Luis Miguel Galindo Paliza, Eduardo Loría Díaz y 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-UNAM y Secretaría de Economía.

_____ y Yolanda Trápaga Delfín (coords.) (2010), Hacia un diálogo entre México y China. Dos y tres décadas de cambios socioeconómicos, México, Senado de la República/CICIR/Fundación Friedrich Ebert/Cechmex-UANAM.

_____, Enrique y Lorena Castro Cárdenas (2011), "El comercio intraindustrial en México: un comparativo entre China y Estados Unidos", en *Comercio Exterior*, vol. 61, núm. 4, pp. 1-50.

Esser, Klaus; W. Hillebrand, Jörg Meyer-Stamer y Dirk Messner (1994), *Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik*, Berlín, German Development Institute.

Gereffi, Gary y Miguel Korzeniewicz (1994), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport, Praeger.

Görg, Holger y Eric Strobl (2002), "Multinational Companies and Indigenous Development: An Empirical Analysis", en *European Economic Review*, núm. 46, pp. 1305-1322.

Hirschman, Albert (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, The Yale University Press.

Humphrey, John (2004), "Upgrading in Global Value Chains", en *IDS Working Paper*, núm. 28, pp. 1-40.

Ibarra, David (1999), *Política y economía. Semblanzas y ensayos*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Lall, Sanjaya (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, Richard y Michael Piore (2004), *Innovation. The Missing Dimension*, Cambridge, Harvard University Press.

Messner, Dirk (2002), "The Concept of the 'World Economic Triangle'. Global Governance Patterns and Options for Regions", en *IDS Working Paper*, núm. 173, Brighton, Institute of Development Studies, pp. 1-99.

Mesopartner (2008), *Milestones in a Process of Innovation, Change and Development*, Dortmund/Buenos Aires, Mesopartner.

Meyer-Stamer, Jörg (2001), "Was ist Meso? Systemische Wettbewerbsfähigkeit: Analyseraster, Benchmarking-Tool und Handlungsrahmen", en *INEF Report*, núm. 55, Duisburgo, INEF/Universidad de Duisburgo.

_____ (2005), "Systemic Competitiveness Reviseted. Conclusions for Technical Assistance in Private Sector Development", Paper, Duisburgo, Mesopartner, pp. 1-43.

Monitor de la Manufactura Mexicana (2007), *Monitor de la Manufactura Mexicana 6*, México, UNAM-Facultad de Economía/Centro de Estudios China-México.

_____ (2009), *Monitor de la Manufactura Mexicana 7*, México, UNAM-Facultad de Economía/Centro de Estudios China-México.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2009), *OECD Reviews of Regional Innovation: 15 Mexican States*, París, OCDE.

Padilla-Pérez, Ramón (2008), "A Regional Approach to Study Technology Transfer Through Foreign Direct Investment: The Electronics Industry in Two Mexican Regions", en *Research Policy*, núm. 37, pp. 849-860.

Poder Ejecutivo Federal (PEF) (2007), *Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)*, México, PEF.

_____ (2011), *Quinto Infome. Anexo estadístico*, México, PEF.

Peres Nuñes, Wilson (1990), *Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico*, París, OECD.

Rodrik, Dani (2006), "What Is So Special about China's Exports?", en *NBER Working Paper Series*, núm. 11947, Cambridge, NBER, pp. 1-27.

Romo Murillo, David (2005), *Inversión extranjera, derramas tecnológicas y desarrollo industrial en México*, México, CIDE/FCE.

Ros, Jaime (2006), "La desaceleración del crecimiento de la economía mexicana desde 1982", mimeo, disponible en *El Trimestre Económico* (2008), vol. LXXV(3), núm. 299, México, FCE, pp. 537-560.

Secretaría de Economía (SE) (2008a), *Programa Sectorial de Economía 2007-2012*, México, SE.

_____ (2008b), *Diez lineamientos de la Subsecretaría de Industria y Comercio para incrementar la competitividad 2008-2012*, México, SE.

_____ (2010), *Cuarto Informe de Labores*, México, SE.

Sturgeon, Tim (2006), *Services Offshoring Working Group: Final Report*, Boston, Massachusetts, Industrial Performance Center/MIT.

Vázquez Barquero, Antonio (2005), *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Madrid, Antoni Bosh.

World Trade Atlas (WTA) (2011), Banco de información comercial, México, ProMéxico.