Política industrial
9 789703 235391

Miguel Ángel Porrúa

Universidad Nacional Autónoma de México

La tradición universitaria de "pensar la nación" adquiere en estas primeras décadas del siglo XXI una trascendencia fundamental, ya que la situación económica, política y social de México demanda el esfuerzo conjunto tanto del Estado como de la sociedad para definir con claridad el rumbo que deberá tomar el país con el fin de avanzar en la construcción de una realidad más justa y equitativa para los mexicanos.

Siguiendo ese hábito de reflexión profunda e inteligente, la UNAM convocó a más de doscientos destacados investigadores de las principales instituciones académicas, a participar en el seminario "Agenda del Desarrollo 2006-2020". Democrático y plural ha sido el ejercicio de análisis y discusión que animó el trabajo que da cuerpo a esta obra, esencial para entender la compleja situación por la que atraviesa nuestro país y conocer los caminos por los que podemos transitar como nación.

El presente volumen, séptimo de la serie, se ocupa —junto con los tomos octavo y noveno— de la industria manufacturera, la industria energética y el sector agropecuario, forestal y pesquero. Definen los cursos de acción y los instrumentos de política pública que permitan conseguir un desarrollo más acelerado, articulado e integral de nuestras actividades productivas, a fin de transitar a una economía más competitiva.

Política industrial manufacturera

7

Agenda para el desarrollo

Política industrial manufacturera

Agenda para el desarrollo

Volumen 7

José Luis Calva
Coordinador

Germán Alarco Tosoni
Félix Cadena Barquín
Mario Capdevielle
María Elena Cardero García
Lilia Domínguez Villalobos
Enrique Dussel Peters
Gabriela Dutrénit
Celso Garrido
Enrique de la Garza Toledo
Guadalupe Huerta Moreno
Luis Kato Maldonado
Abelardo Mariña Flores
Pablo Mejía Reyes
Ricardo Padilla
Miguel Ángel Rivera Ríos

Miguel Ángel Porrúa

políticas públicas y la descentralización de recursos, como palancas de un desarrollo más equitativo e incluyente en las diversas regiones que conforman el país.

En el siguiente volumen se definen los caminos y los instrumentos de política pública que permitirían lograr un desarrollo sustentable mediante el uso racional de los recursos naturales, el respeto a la biodiversidad, el combate a la contaminación y la prevención de desastres. Se plantea la necesidad de encontrar un sano equilibrio entre la mano invisible del mercado y el papel regulador y normativo del Estado.

El último volumen se refiere a los asuntos de la democracia: la representación ciudadana, el federalismo, la autonomía municipal, la participación ciudadana y la gobernabilidad incluyente, entre otros. La introducción de estos temas en un seminario eminentemente económico, asume que la verdadera democracia supone la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, entre ellas las económicas, y que son éstas las que afectan en mayor medida la vida cotidiana de las personas. Las instituciones públicas, pero sobre todo aquéllas encargadas de definir y aplicar las políticas económicas deben servir a los intereses superiores de la nación. En la participación ciudadana cobra verdadero sentido la interacción entre las decisiones económicas y las decisiones democráticas.

Democrático y plural también ha sido el ejercicio de análisis y discusión que animó el trabajo de estos destacados académicos, cuyas opiniones críticas e independientes –sustentadas en largas y prestigiosas trayectorias de investigación y docencia– sirvieron para dar cuerpo a esta obra, que resulta fundamental para entender la compleja situación por la que atraviesa nuestro país y conocer los caminos por los que podemos transitar como nación, acaso con menos sobresaltos.

La Universidad Nacional Autónoma de México reconoce el trabajo de los participantes en el seminario, así como el de las instituciones de las cuales forman parte. Su esfuerzo y su talento refrendan el genuino espíritu universitario: la objetividad y el rigor desde donde deseamos contribuir al desarrollo de la nación mexicana mediante el análisis y la discusión informada.

"Por mi raza hablará el espíritu"

JUAN RAMÓN DE LA FUENTE
Rector de la Universidad
Nacional Autónoma de México

Contenido

Prólogo
José Luis Calva ____ 11

Primera sección: Política industrial: instrumentos sectorizados y horizontales de fomento

¿Puede México aplicar una política industrial? márgenes en el TLC y la OCDE
María Elena Cardero García y Lilia Domínguez Villalobos ____ 23

La interacción entre la política de ciencia, tecnología e innovación y la política industrial
Mario Capdevielle y Gabriela Dutrénit ____ 37

Política industrial y microempresa: lineamientos generales
Enrique Dussel Peters ____ 54

Segunda sección: Hacia una nueva estrategia de desarrollo industrial

Política tecnológica, conocimiento y desarrollo nacional: hacia una propuesta integradora
Miguel Ángel Rivera Ríos ____ 67

Evolución estratégica de la manufactura y nueva organización económica nacional. Problemas y desafíos para el desarrollo manufacturero en México
Celso Garrido y Ricardo Padilla ____ 85

Lineamientos para una política de generación de empleos de calidad para la industria manufacturera
Guadalupe Huerta Moreno, Luis Kato Maldonado y Abelardo Mariña Flores ____ 104

La crisis del modelo maquilador en México
Enrique de la Garza Toledo ____ 130

Desarrollo industrial a partir del petróleo y los encadenamientos de la industria maquiladora
Germán Alarco Tosoni ____ 158

Tercera sección: Modalidades especiales de política industrial

Fundamentos de una política industrial para México: la corrección de fallas de mercado
Pablo Mejía Reyes 183
Formas asociativas de desarrollo industrial
Félix Cadena Barquín 202

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, ya que el producto interno bruto manufacturero creció a 6.7% anual entre 1934 y 1982, lo que permitió un incremento acumulado de 2.105% durante ese periodo. De manera que 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, las políticas macroeconómicas activas fueron prudentemente manejadas, con excepción de las políticas de los años setenta y de los primeros años de los ochenta cuando se perdió la mesura en las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, enfilando a México hacia el colapso financiero de 1982.

En segundo lugar, las políticas de fomento económico general permitieron la formación de recursos humanos, construcción de infraestructura, integración de un sistema financiero funcional mediante la creación de la banca nacional de desarrollo y de la eficiente regulación y supervisión del sistema de banca comercial; desarrollo, por cuenta del Estado, de un sector energético vinculado a las prioridades de desarrollo nacional; y, desde luego, creación del marco legislativo e institucional indispensable para regular el sano funcionamiento de los mercados.

En tercer lugar, las políticas activas de fomento sectorial para impulsar el desarrollo de sectores y ramas productivas consideradas prioritarias, a través de diversos instrumentos de política económica, permitieron la regulación del comercio exterior, el otorgamiento de créditos preferenciales a las actividades prioritarias (por medio de la banca nacional de desarrollo o de la banca comercial, mediante cajones de asignación selectiva de créditos con tasas de interés preferenciales); los subsidios y estímulos a industrias nuevas y necesarias, excepciones fiscales a industrias exportadoras y a inversiones elegibles; el sistema de compras de gobierno favorable a la industria mexicana; y la asociación gobierno-empresarios, con capital de riesgo, en proyectos industriales específicos.

Ciertamente, durante los años setenta, la estrategia mexicana de industrialización mostraba relevantes signos de debilidad, entremezclados con graves fallas de manejo macroeconómico. Por una parte, el carácter parcialmente unilateral de la estrategia sustitutiva de importaciones no fomentaba con suficiente vigor los sectores manufactureros con potencial exportador como lo hicieron los

Política industrial y microempresa: lineamientos generales[1]

*Enrique Dussel Peters**

En las últimas décadas el sector industrial, y particularmente el sector manufacturero, ha desempeñado un papel crucial en la política económica: durante más de cuatro décadas el sector sustituyó de manera efectiva las importaciones, aunque en forma insuficiente y con enormes costos e ineficiencias hasta finales de la década de los setenta. Por otro lado, desde finales de los ochenta, las exportaciones del sector manufacturero privado se ha constituido en el motor de crecimiento de la economía mexicana. Si bien este dinamismo es indiscutible —las exportaciones representan desde mediados de los noventa más de 25% del PIB, y de éstas alrededor de 90% provienen del sector manufacturero—, la nueva organización industrial también ha generado diversas dificultades para la propia manufactura y con efectos macroeconómicos en la socioeconomía mexicana.

Con base en lo anterior —y con el objeto de presentar un breve diagnóstico y respectivas propuestas de política a ser consideradas para el sexenio 2007-2012— el capítulo se concentra en:

1. Condiciones generales de la manufactura.
2. La relación económica y comercial bilateral con China: hacia una reorientación del aparato productivo mexicano.
3. La microempresa como fundamento de una nueva política industrial.

Los aspectos anteriores no buscan abordar la totalidad de la problemática industrial y empresarial mexicana, sino que destaca aspectos de política económica en corto, mediano y largo plazos. De igual forma, el documento hace un breve diagnóstico y particularmente señala las propuestas, por lo que las referencias serán mínimas.[2]

* Facultad de Economía de la UNAM.

1 Las principales propuestas presentadas en este documento son parte del documento elaborado para el Colegio Nacional de Economistas "Globalización y política industrial para un crecimiento endógeno", en donde Enrique Dussel Peters fue coordinador del grupo de trabajo.

2 Para una discusión y análisis sobre el debate conceptual de política industrial, véase Rodrik (2004-2006). En México, de igual forma, existe un nutrido debate sobre el tema de la política industrial y diversos apartados de la misma. Al respecto, véase: Asmaz (2006); Bair y Dussel Peters (2006); Dussel Peters (2005/a/b); Kose, Meredith y Towe (2004); Mendoza (2005); Moreno-Brid, Santamaría y Rivas Valdivia (2005), SE (2001, 2004) y Ungér (2003).

Condiciones generales de la manufactura

Los últimos dos sexenios son reconocidos por las respectivas administraciones (SE, 2001), algunas de las principales características de la manufactura mexicana, incluyendo:

1. En términos de política industrial y comercial, desde finales de los ochenta se han desmantelado las principales instituciones y mecanismos que históricamente buscaban articular la manufactura con otros sectores bajo el lema de una política industrial "horizontal" y sin que genere un costo directo al presupuesto. Actualmente destacan como los principales programas aquellos vinculados a las importaciones temporales para su exportación, particularmente el programa de la Industria Maquiladora de Exportación (IME) y el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX). Desde 2001 se busca incrementar el presupuesto de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía, y su presupuesto durante 2001-2005 ha promediado anualmente alrededor de 1 100 millones de pesos.
2. Al menos desde finales de los ochenta dos variables han perjudicado estructuralmente la manufactura: la falta de financiamiento al sector productivo y las empresas y la sobrevaluación del tipo de cambio. Ambas variables macroeconómicas y responsabilidad del Ejecutivo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México (Banxico) han desincentivado el aparato productivo en nuestro país, generado masivas distorsiones en contra del sector manufacturero, no obstante logran el control de la inflación a costa del sector productivo.
3. La manufactura ha sido el principal destino de la inversión extranjera directa (IED) durante 1994-2004 y se ha constituido en el sector exportador más dinámico de la economía desde finales de los ochenta. El sector, de igual forma, presenta significativos incrementos en la productividad desde finales de los ochenta. En términos cualitativos, desde finales de los ochenta —proceso que se profundizó desde la década de los noventa y con la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)— un segmento de la manufactura mexicana se ha integrado plenamente a la economía estadounidense y ha contribuido a mejorar su competitividad desde entonces: autopartes, electrónica y el sector automotriz, así como la confección son los principales sectores que evidencian este proceso de reconversión industrial.
4. Uno de los principales problemas de la manufactura actual es que no se ha logrado un proceso de integración con el resto del aparato productivo mexicano. Es decir, en términos de la balanza comercial, de creación de tecnología, de procesos de aprendizaje, de genera-

ción de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, así como de un proceso de desarrollo endógeno, la manufactura no es capaz de sobrellevar procesos de importación temporal para su exportación, los cuales representan en promedio 78% de las exportaciones mexicanas durante 1993-2004. La falta de integración de estos procesos y el déficit comercial son uno de los principales causantes de la crisis de 1994-1995 y continúan prevaleciendo masivas importaciones de partes y componentes para su ensamble y posterior exportación.

5. Paralelo al proceso anterior se aprecia un creciente proceso de polarización a nivel de hogares, empresas, ramas y clases económicas y territorios; es decir, muy pocos de estos procesos son capaces de integrarse a los de exportación, pues la mayor parte no participa en los mismos; particularmente las empresas de menor tamaño consideran diferencias territoriales-sectoriales– son excluidas de este proceso de reconversión industrial debido a la racionalidad y normatividad de las importaciones temporales para su exportación.[3]
6. Buena parte de la problemática anterior –la falta de endogeneidad territorial y de integración con el resto del aparato productivo– se refleja en la falta de generación de empleo de la manufactura mexicana; si bien la manufactura se caracteriza por un relativamente alto nivel de formalización –en términos de registro ante el IMSS– con respecto al resto de la economía, el sector no sólo no ha podido generar empleo, sino que se encuentra en un profundo proceso de crisis desde 2000. Desde diciembre de 2000 la manufactura ha perdido 15.3% de su empleo. Este proceso no ha recibido, por el momento, suficiente análisis y atención por parte de la iniciativa privada, y los sectores público y académico.
7. La reciente y creciente falta de competitividad de la economía y manufactura mexicana –destacada en múltiples instituciones como el Banco Mundial, el *World Economic Forum* (WEF) y el *Institute for Management Development* (IMD), entre otros– también se ve reflejada en los principales sectores exportadores y en su principal mercado: particularmente la electrónica y la confección han perdido presencia sustancial en el mercado estadounidense desde el 2000, mientras que es de esperarse que también los sectores de autopartes y automotriz lo hagan en el corto plazo.

Propuestas de política

1. Las políticas industrial, empresarial y comercial requieren de una perspectiva sistémica que incluya tanto aspectos micro –o de la empresa–, meso –o institucionales y que atañen las

[3] Los programas de importación temporal para su exportación –desde sus inicios en 1965 con el primer decreto sobre la IME y hasta el 2005– permiten procesos que no graven Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta (ISR) en términos reales, aranceles y requieren importaciones temporalmente breves para su exportación. Esta normatividad genera actualmente desincentivos a la integración productiva, considerando que el resto del aparato productivo sí paga estos impuestos y se encuentra ante una enorme desventaja de costos. El tema es de la mayor relevancia fiscal, política y social.

relaciones interempresa– y macroeconómicos. Los esfuerzos exclusivamente microeconómicos, por ejemplo, no son suficientes ante importantes desincentivos en los otros niveles de análisis, tales como la sobrevaluación del tipo de cambio y la falta de financiamiento. Así, la política macroeconómica –particularmente todos aquellos rubros que afectan el aparato productivo y a la manufactura– requieren de un mayor grado de flexibilidad y pragmatismo para lograr un efectivo proceso de mejoría de la competitividad de la manufactura. Las estrictas políticas antinflacionarias –el tipo de cambio como "ancla antiflacionaria"– y restrictivas –particularmente en el ámbito monetario y crediticio– no permiten un adecuado desenvolvimiento del aparato productivo mexicano y particularmente de la manufactura. En este contexto se propone la elaboración de un Programa Industrial y Empresarial 2030 en el que se establezcan pautas, prioridades y métodos de evaluación anuales del sector manufacturero y de las variables micro, meso y macro que lo atañen.

2. Si bien se reconocen esfuerzos de las últimas administraciones, particularmente desde el 2000, en cuanto a la manufactura e industria, éstos por el momento han estado muy distantes de las necesidades de sus empresas y retos en términos de *costos y de personal especializado en el presupuesto federal.* Se requieren de masivos esfuerzos adicionales en el presupuesto federal. Se propone que, entre otros aspectos, el presupuesto asignado a la Subsecretaría para la pequeña y mediana empresas se incremente anualmente en 50% durante 2007-2012 y que para 2012 sea alrededor de 12 500 millones de pesos.
3. Son indispensables instrumentos específicos de los sectores público y privado que consideren tanto las características territoriales o regionales y sectoriales de la manufactura y que incluyan la transferencia de recursos y personal especializado, no sólo de funciones y responsabilidades (principio de la subsidiariedad). Se propone que desde el 2007 50% del presupuesto asignado a la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresas sea ejercido directamente por las entidades federativas bajo criterios establecidos por la propia Secretaría de Economía.
4. La manufactura mexicana requiere de *instrumentos en el corto, mediano y largo plazos* y considerando su condición de crisis desde 2000 ante la masiva expulsión de fuerza de trabajo. Se propone que la generación de empleo sea uno de los criterios importantes de largo plazo para definir la asignación de recursos de la nueva política industrial y empresarial.
5. El sector exportador de la manufactura –motor de crecimiento de la economía y el propio sector– requiere de *nuevos incentivos y procesos que vayan más allá de las importaciones temporales.* Sin necesariamente excluir estos procesos, es indispensable elaborar sobre *nuevos mecanismos paralelos –políticas de largo plazo de ciencia y tecnología, de capacitación y para atraer empresas y procesos desde una perspectiva territorial-sectorial– que logren un mayor proceso de integración con el resto del aparato productivo* y así mejorar la competitividad de la manufactura mexicana. Se propone que tanto la generación de

empleo como el desarrollo de tecnologías y la innovación y desarrollo (I&D) sean los principales criterios para la nueva política industrial y empresarial. La SHCP, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) —conjuntamente con sectores público, privado y académico— deben elaborar programas de largo plazo con incentivos fiscales y empresas manufactureras de alta tecnología.

6. En el sector manufacturero es indispensable considerar con mayor énfasis —recursos y personal— a la agroindustria y el sector de productos alimenticios, bebidas y tabaco, el principal de la manufactura en términos de empleo. Se propone crear un Consejo de la Agroindustria Mexicana que elabore propuestas de política industrial y empresarial desde una perspectiva territorial-sectorial para la recuperación efectiva del sector. El sector bien pudiera convertirse en el eje de una nueva estrategia industrial y empresarial, considerando su potencial e inversiones inferiores a las realizadas en las importaciones temporales para su exportación, considerando las prioridades de empleo y generación de alta tecnología anteriormente expuestas.

La relación económica y comercial bilateral con China: hacia una reorientación del aparato productivo mexicano

Hoy la República Popular China cuestiona en diversos ámbitos la especialización productiva y comercial lograda por la manufactura en las últimas décadas, así como las políticas económica, comercial e industrial llevadas a cabo en México.

Por un lado, China ha permitido un largo proceso de preparación en su integración en el mercado mundial y mediante una "batería de instrumentos": política cambiaria, de financiamiento, de ciencia y tecnología, y hacia sectores y territorios particulares, siempre desde una perspectiva de largo plazo. Si bien esta integración presenta importantes retos en la actualidad —incluyendo la creciente polarización territorial, sectorial y social, así como severos problemas en el ineficiente uso de energía, la dificultad de tener acceso a la misma a nivel global y profundos problemas ecológicos— las altas tasas de crecimiento de la economía china desde los ochenta se han basado en el dinamismo manufacturero. Esta experiencia contrasta con las políticas "neutrales-horizontales" implementadas en México —y sus resultados— desde los ochenta.

Por otro lado, México y China dependen crecientemente de las exportaciones manufactureras como motor de sus respectivas economías cuyos coeficientes de las exportaciones sobre el PIB son inferiores a 10% a inicios de los ochenta. El mismo representa 30.1 y 40.2% para México y China en 2004, respectivamente. De igual forma, las manufacturas representan actualmente alrededor de 90% de las exportaciones chinas y mexicanas. No obstante lo anterior, en 2004 sólo 21.05% de las exportaciones chinas se dirigían a los Estados Unidos, mientras que 88.51% era para México. Adicionalmente, China

será a corto plazo el principal exportador global —y muy probablemente en el 2006 o 2007 también lo será de los Estados Unidos, desplazando incluso a Canadá— con lo que la estrategia mexicana de especialización en exportaciones basadas en procesos con base en fuerza de trabajo barata no parecieran ser sustentables ante el tamaño y la capacidad de la economía china (y otras economías asiáticas como India, Vietnam, Indonesia, Malasia y las economías centroamericanas). La estructural falta de capacidad de incrementar la competitividad de la manufactura mexicana está altamente vinculada a estos procesos.

La compleja relación bilateral entre México y China se refleja en al menos dos mercados: el doméstico y el estadounidense.

La relación comercial bilateral entre China y México —sólo en el mercado legalmente registrado, considerando que en sectores como el de la confección alrededor de 60% del consumo es de importación ilegal, proveniente mayoritariamente de Asia— fue de 31:1 en 2004, es decir, China exportó casi 15 000 millones de dólares y México menos de 500 millones de dólares. El 57.11% de las exportaciones mexicanas a China en 2004 fueron del sector autopartes, el resto se distribuyó en diversas materias primas, mientras que más de dos terceras partes de las importaciones mexicanas provenientes de China fueron de la electrónica y autopartes. China es así el segundo socio comercial de México desde 2003 —y reflejando así la masiva penetración de las exportaciones chinas en el mercado interno mexicano— y el principal con el que México tiene un déficit comercial, superando los 14 000 millones de dólares en 2004.

Para China y México el mercado estadounidense se ha convertido en el de mayor dinamismo desde la década de los noventa. Si bien hasta el año 2000 ambas naciones incrementaron constantemente su participación en las importaciones de los Estados Unidos, desde entonces esta tendencia se revierte para México ante la creciente participación de las exportaciones chinas. En 2002 México fue desplazado como el segundo principal exportador a los Estados Unidos por China y en el 2004 China y México representaron 13.44 y 10.61% de las importaciones estadounidenses, respectivamente. La participación mexicana ha caído constantemente desde entonces, mientras que las chinas se incrementaron en promedio en 34% durante 2002-2004. Diversos estudios puntuales demuestran, asimismo, que las dificultades de las exportaciones mexicanas se deben a un importante desplazamiento en sectores específicos —particularmente electrónica, textiles y confección— por productos chinos en el mercado estadounidense. Con excepción, por el momento, del sector automotriz, las exportaciones mexicanas y particularmente aquellas bajo los procesos de importaciones temporales para su exportación, se han visto directamente afectadas en el mercado estadounidense por la competencia asiática y sobre todo la proveniente de China.

El proceso de preparación de largo plazo de la economía china para integrarse a la economía mundial, así como la riqueza, búsqueda y agresividad en los instrumentos que ofrecen los gobiernos centrales, provinciales y locales en China no sólo contrastan con los mecanismos implementados en México —y un relativo "descanso" en el TLCAN desde 1994 y su potencial dinámica— sino que también per-

miten destacar la incapacidad de las exportaciones mexicanas —motor de crecimiento de la economía y las manufacturas— de competir con China bajo las actuales condiciones. Si bien esta aseveración requiere de mucho mayor análisis y detalle, investigaciones preliminares al respecto señalan enormes brechas entre las manufacturas mexicanas y chinas en términos de capacitación, vínculos con instituciones educativas, instrumentos, financiamiento y búsqueda de nuevos mecanismos para lograr un efectivo proceso de escalamiento (*upgrading*). El cambio estructural del comercio exterior chino —y particularmente de sus exportaciones en términos de nivel tecnológico— es incomparable con lo logrado en América Latina y México en las últimas décadas y lo que se estima lograrán en el mediano plazo.

Propuestas de política

1. *La experiencia socioeconómica China en las últimas tres décadas requiere e invita a un profundo replanteamiento de la política macroeconómica en México, así como de la estrategia industrial y empresarial.* No se trata de "copiar" experiencias en otras latitudes, sino que de aprender de las mismas. El tamaño, la dinámica y el éxito de la economía china con respecto a los logros en México cuestionan profundamente la estrategia de corto plazo seguida en México desde finales de los ochenta. Bajo las condiciones actuales México no puede competir con China, particularmente en el mercado estadounidense, pero crecientemente en el interno. Se propone crear inmediatamente un grupo de trabajo —constituido por funcionarios, empresarios y académicos— que revisen y realicen propuestas para México con base en las experiencias chinas desde los ochenta.
2. Los crecientes procesos de exportación china afectan —y compiten— directamente a los mexicanos en el mercado estadounidense. Se requiere entonces, en primera instancia, de que los sectores privado, público y académico incrementen su conocimiento institucional sobre las posibilidades de competencia sectorial en los Estados Unidos y México, y sobre que aumenten las posibilidades de integrarse a la demanda en las importaciones chinas. Con tal objeto se requiere de presupuesto de largo plazo en los mencionados rubros.
3. *China debe convertirse en una prioridad de la política industrial y comercial de México y requiere de un tratamiento semejante al otorgado a los Estados Unidos desde inicios de los noventa hasta la firma del TLCAN.* Con base en los acuerdos bilaterales logrados —particularmente la Comisión Bilateral México-China, la cual considera un rubro de "política industrial" que por el momento ha sido desaprovechado— México debe buscar profundizar las posibilidades efectivas de cooperación con China en rubros como la electrónica, productos textiles y otros insumos que no se produzcan actualmente en México, ya que pudieran producirse conjuntamente. Considerando que China es el segundo socio comercial de México, es indispensable en el corto plazo regularizar la relación comercial, dado que una buena parte del comercio depende de cuotas compensatorias y una normatividad poco transparente.

4. *Todo lo anterior no significa excluir ni a los Estados Unidos ni a la Unión Europea del centro de la política industrial y comercial, sino que reconocer que en el siglo XXI el centro del crecimiento global será Asia.* México debe reorientar a parte de su presupuesto y personal en sus instituciones públicas —particularmente en la SHCP, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Economía, entre otras— para efectivamente lograr una profundización de esta relación económica y comercial bilateral.
5. *En la actualidad, México tiene la posibilidad real de convertirse en un "puente entre China y América" en términos económicos y comerciales.* Sin embargo, y de no tomarse medidas en el corto y mediano plazos para que efectivamente se den condiciones para mejorar la actual relación bilateral, China tomará medidas para fortalecer sus lazos económicos y comerciales con otras naciones del continente. Se propone la creación inmediata de una Comisión que aborde los aspectos 7-10 y se concentre en propuestas de política para abordar y mejorar la relación económica y comercial bilateral. Esta perspectiva, de igual forma, permitirán a México retomar el liderazgo latinoamericano —conjuntamente con Brasil— desde una perspectiva regional y que sobrelleve las diferencias regionales actuales.

La microempresa como fundamento de una nueva política industrial

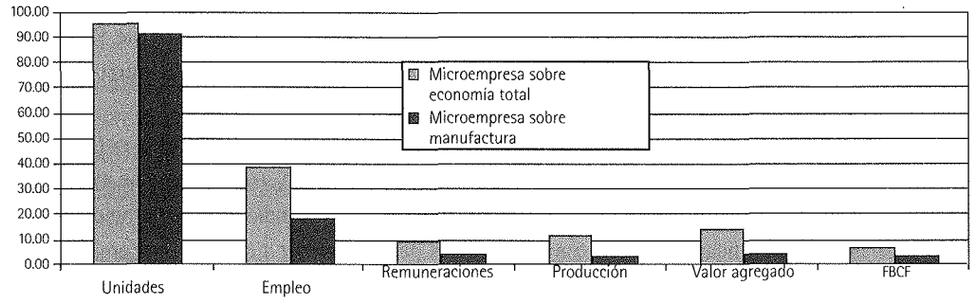
No obstante, los importantes avances y la ya mencionada reconversión de la manufactura mexicana desde los ochenta, la mayor parte del aparato productivo no se ha integrado a este proceso. Considerando importantes diferencias territoriales-sectoriales, particularmente las empresas de menor tamaño se han visto excluidas.[4]

Es importante destacar una creciente confusión en los ámbitos político y académico desde los ochenta; sin embargo, la "moda" de presentar diagnósticos y programas para las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y/o pequeñas y medianas empresas (Pymes), son particularmente los microempresarios los de mayor peso en la economía mexicana en términos de unidades y empleo y que menor atención reciben en términos de personal y presupuesto por parte de programas públicos federales, regionales y locales. En la actualidad no existe un sólo programa que se dedique en forma integral a las necesidades de este estrato de empresas en México.

La gráfica 1 refleja la enorme importancia de la microempresa —unidades económicas con 10 o menos trabajadores— en México: con 95% de las empresas y 38% del empleo de la economía, la contribución socioeconómica de estas empresas es crítica, considerando una importante heterogeneidad en sus actividades y con procesos de alta tecnología y sofisticados en algunos casos. Es significativo considerar algunas de las especificidades de los microempresarios en México, y a diferencia de otros estratos de empresas:

[4] Para un análisis puntual sobre la temática, véase: Asmaz (2006).

Cuadro 1
Características de la microempresa (2003) (participación)



Fuente: elaboración propia con base en Censo Económico (2005). Microempresas definidas como aquellas unidades económicas de 10 o menos trabajadores.

a. El 10.04% del empleo en la microempresa está registrado en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
b. Existe una prácticamente exclusiva y orientación hacia el mercado interno.
c. Si bien el peso de la microempresa es mayor en otros sectores como en comercio y servicios, su participación en el empleo manufacturero es de 18.15% y cuenta con casi 300 000 empresas en 2003.
d. Los importantes diferencias territoriales-sectoriales —particularmente marcadas en la participación del empleo por sectores— en la microempresa se enfrentan un escaso apoyo por parte de instituciones públicas, lo que origina serios problemas de capacitación. Sólo el 26% de los microempresarios cuentan con una contabilidad formal, entre otros aspectos—, falta de acceso a financiamiento caro e ineficiente, inexistencia de capital de riesgo para emprendedores y alto costo para las microempresas de la "tramitología", aspectos que en algunos casos la orillan a la informalidad.

Propuestas de política

1. Programas e instrumentos de fomento a la microempresa deben considerar las condiciones y dificultades específicas territoriales-sectoriales que aborden la problemática integral de los microempresarios bajo los *rubros de capacitación, financiamiento, desregulación y acceso a mercado.*
2. La *creación de incentivos fiscales* para la microempresa que permitan deducciones en los gastos de capacitación realizados por este estrato de empresas, así como de las grandes empresas que capaciten a sus proveedores (microempresarios).

3. La creación de un *Fondo Nacional de Garantías para la Microempresa* para que el sector público otorgue —como banca de primer o segundo piso— financiamiento inferior a los 50 000 pesos y a una tasa inferior a los comerciales a créditos hasta por 500 000 pesos. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo pueden jugar un papel activo en este fondo, tanto en el financiamiento del mismo como en su diseño y evaluación.
4. Crear una *Ventanilla Única de Trámites para el Microempresario y Emprendedor* que efectivamente sea la que reciba y dé respuesta ágil a las respectivas solicitudes de apertura de trámites federales, estatales y municipales, bajo la responsabilidad de la SHCP y semejante a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer).
5. Crear un *Fondo Nacional para Microempresarios Proveedores* para que tengan acceso tanto grandes empresas como microempresarios y emprendedores con el objeto de integrar los productos y servicios de este estrato de empresas, así como su demanda con el resto de la economía.

Bibliografía

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

Álvarez Galván, José Luis y Enrique Dussel Peters, 2001, "Causas y efectos de los programas de promoción sectorial en la economía mexicana", *Comercio Exterior* 51(5), pp. 446-456.

ASMAZ (Asociación del Empresario Azteca), 2006, *Apostemos a los microempresarios y emprendedores en México*, México, ASMAZ.

Bendesky, León y Federico Morales, 1996, "Espacio económico y actividad industrial en México", en Enrique de la Garza T. (coord.), *Políticas públicas alternativas en México*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, pp. 191-211.

Canto Sáenz, Rodolfo, 2001, *Del henequén a las maquiladoras. La política industrial en Yucatán 1984-2001*, Instituto Nacional de Administración Pública y Universidad Autónoma de Yucatán, México.

Chang, Ha-Joon, 1996, *El papel del Estado en la economía*, México, Facultad de Economía de la UNAM y Ariel Sociedad Económica.

De Ferranti, D., Guillermo E. Perry, Daniel Lederman y William F. Maloney, 2002, *From Natural Resources to the Knowledge Economy*, World Bank.

De León, Adrián, 2003, "Crecimiento económico en las manufacturas del occidente mexicano", en Arroyo Jesús y Salvador Berumen (comps.), *Competitividad, implicaciones para empresas y regiones*, Universidad de Guadalajara, UCLA, Profmex, Juan Pablos editor.

Dussel Peters, Enrique, 2005a, "China y México: ¿hacia una relación económica estable o conflictiva?", *Economía Informa*, 335, julio-agosto.

———, 2005b, *Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Central America*, Deutsches Institut für Entwicklung/German Development Institut, Bonn.

———, Luis Miguel Galindo y Eduardo Loría, 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, BID/INTAL, UNAM y Plaza y Valdés.

Kose, M. Ayhan, Guy M. Meredith y Christopher M. Towe, 2004, "How has NAFTA affected the Mexican Economy? Review and Evidence", IMF Working Paper 04/59, pp. 1-49.

Mendoza, Eduardo, 2005, *El TLCAN y la integración económica de la frontera México-Estados Unidos: situación presente y estrategias a futuro. Foro Internacional*, El Colegio de México, 181(XLV).

Monitor de la Manufactura Mexicana, 2006, *Monitor de la Manufactura Mexicana* 2(4), México, Canacintra-Centro de Desarrollo Empresarial UNAM-Canacintra.

Moreno-Brid, Juan Carlos, Jesús Santamaría y Juan Carlos Rivas Valdivia, 2005, "Industrialization and Economic Growth in Mexico after NAFTA: The Road Travelled", *Development & Change* 36(6), pp. 1095-1119.

Rodrick, Dani, 2004, Industrial Policy for the Twenty-First Century, mimeo, Harvard University.

———, 2006, "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?", mimeo.

Ruiz Durán, Clemente, 2004, *Dimensión territorial del desarrollo económico de México*, México, UNAM.

Secretaría de Economía (SE), 2001, Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006, México.

———, 2004, Subsecretaría de Industria y Comercio. Acciones concretas para incrementar la competitividad. México.

Unger, Kurt, 2003, "Los clusters industriales en México: especializaciones regionales y la política industrial", documento del proyecto CEPAL/GTZ, *Una estrategia de desarrollo de clusters basados en recursos naturales*, Santiago de Chile, División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

Segunda sección
Hacia una nueva estrategia de desarrollo industrial