

**OPINIÓN / DEBATE / ANÁLISIS**

# ECONOMÍA *informa*

**FACULTAD DE ECONOMÍA / UNAM**  
NÚMERO 244 DICIEMBRE / ENERO 1995-96

Internet ✓

## Criterios de Política Económica

Sobreajuste y crisis  
La economía  
mexicana 1995

Población,  
desarrollo y  
crecimiento

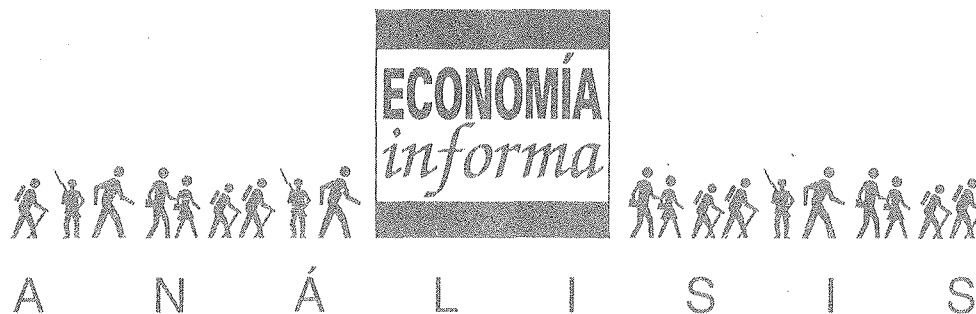
**D O C U M E N T O**

Chiapas: derechos y  
cultura indígena



OPINIÓN: LEÓN BENDESKY • ARTURO HUERTA • EMILIO ZEBADÚA

N\$ 8.00 ISSN 0185-0849



## La política industrial en México hoy\*

\*

ENRIQUE DUSSEL PETERS\*\*

28  
ECONOMÍA  
informa

Primero que todo quisiera dar las gracias y felicitar a los organizadores de este seminario. En los últimos años, desgraciadamente, se han dado muy pocos eventos de este tipo. Las relaciones de la Facultad de Economía con representantes del sector privado han sido excelentes en los últimos años. Sin embargo, considero que ha existido menos interés por parte de los funcionarios oficiales, particularmente de Secofi, por participar en este tipo de discusiones.

La ponencia se divide en tres grandes partes:

- I. Condiciones actuales y estructura del sector manufacturero.
- II. Los principales retos del sector manufacturero.
- III. ¿Qué opciones y alternativas se presentan para el sector manufacturero en las condiciones actuales?

### La estructura actual del sector manufacturero

En general creo que, desgraciadamente, se ha aprendido relativamente poco de la crisis de diciembre de 1994 y de los eventos actuales, particularmente respecto al sector manufacturero y privado mexicano. Esto, sin lugar a dudas, es muy

preocupante. Considero que el sector manufacturero y privado mexicano se encuentran en el centro de la crisis de diciembre de 1994.

Hasta el segundo trimestre de 1995 el PIB de la economía se había desplomado 10.5% y el del sector manufacturero 11%. Resalta particularmente la caída de madera y sus productos (-17.2%) y de textiles y prendas de vestir (-15.7%). El personal ocupado de la industria manufacturera también cayó abruptamente, hasta el segundo trimestre de este año, 8.3%. Asimismo, uno de los fenómenos significativos que se han generado durante este año ha sido el extraordinario aumento de las exportaciones manufactureras, 31.6% hasta junio de 1995. Retomaré este punto más tarde. No obstante esta tendencia, el sector manufacturero, durante el primer semestre, ha generado un déficit comercial de cerca de 3,500 millones de dólares.

*Esta evolución refleja, en términos generales, la profunda descomposición productiva que se ha generado durante 1995 y requiere, ante la dimensión de la crisis productiva, de profundos cambios estructurales.* Sin embargo, lo peor de este colapso productivo es que, hasta el momento, no existen condiciones e incentivos a nivel macroeconómico y microeconómico para esperar una futura recuperación del sector manufacturero. Gran parte de estas conclusiones se basan tanto en las estructuras que se han generado en el sector manufacturero durante los últimos años, como en los retos que se presentan actualmente.

\* Seminario de Política Industrial en México, 1995, FE, UNAM.

\*\* DEP-FE, UNAM.

Asimismo, particularmente corporaciones  
transnacionales se han visto beneficiadas  
por los pocos programas sectoriales y  
programas de promoción a las  
exportaciones que permanecieron  
hasta principios de los años noventa

Estructura del sector  
manufacturero<sup>1</sup>

Me referiré en esta sección  
al periodo 1988-1994 para  
presentar los principales cam-  
bios estructurales del sector  
manufacturero y así entender su crisis actual.

El cambio estructural por el que transita el sector manufacturero ha sido muy significativo desde la estrategia de la liberalización, finalizada en 1988. La estrategia de la liberalización macroeconómica revirtió las más importantes condiciones de la inicial industrialización hacia las exportaciones a una industrialización orientada hacia las importaciones. La rápida liberalización de las importaciones, el tipo de cambio sobrevaluado y altas tasas de interés reales y absolutas han generado desincentivos generalizados en contra de la estructura productiva, particularmente en contra de los bienes transables y de las manufacturas. La estrategia tuvo éxito en atraer inversión extranjera directa, aumentar la productividad y el PIB manufacturero. Sin embargo, el periodo de recuperación 1988-1992 también manifiesta que la heterogeneidad, concentración, exclusión y la pérdida de encadenamientos "hacia adelante y hacia atrás" con el resto de la economía han sido las principales características del cambio estructural de las manufacturas. Estas características del sector manufacturero se han agudizado desde 1993 y han sido la principal causa de la crisis de diciembre de 1994.

Aun cuando no se hayan realizado estudios exhaustivos sobre el impacto de los instrumentos de promoción a las exportaciones desde 1988 (particularmente PITEX y ALTEX y de las cuantiosas "matrices de compromisos"), lo cual es preocupante en sí, la política industrial "horizontal" implementada en México desde la estrategia de la liberalización ha estado muy distante de compensar los efectos negativos del ajuste macroeconómico en las manufacturas. Asimismo, particularmente corporaciones transnacionales se han visto beneficiadas por los pocos programas sectoriales y programas de promoción a las exportaciones que permanecieron hasta principios de los años noventa. Más importante, la política industrial no ha sido capaz de presentar una estrategia a largo plazo para la economía, particularmente para las manufacturas. Por el contrario, parecería ser que la estrategia de la liberalización se ha consumado como un objetivo en sí. Uno de

los resultados de esta estrategia ha sido la incompatibilidad y el desfase entre las variables macroeconómicas —el control de la inflación, el déficit financiero y la atracción de in-

versión extranjera— y políticas industriales y sectoriales.

Otra de las principales características de la política industrial, incluso hasta 1995, ha sido su falta de coordinación entre las instituciones encargadas, tal como Secofi, Bancomext y Nafin, entre otras. Resulta por demás sorprendente que estas mismas instituciones no tengan mecanismos de "autoevaluación" y seguimiento, lo que permite suponer que en la administración presente se discutan programas y análisis sectoriales idénticos a "matrices industriales" ya planteados desde 1992. De esta manera, la estrategia de la liberalización y el inicio de cautelosas políticas sectoriales en las manufacturas desde 1992 han causado un significativo rezago y una pérdida de los potenciales beneficios económicos que se podrían haber generado durante este lapso.

Las ramas del sector manufacturero manifiestan que las actividades más dinámicas (automotriz, petroquímica básica, cerveza y malta, vidrio y productos y aparatos electrónicos) desde 1988 son dominadas por corporaciones transnacionales, monopolios u oligopolios domésticos. El periodo de recuperación de las manufacturas durante 1988-1992 también se caracterizó por un significativo aumento de las importaciones y una caída del valor agregado en las ramas más dinámicas. Esta tendencia refleja una creciente desvinculación entre sus actividades y el resto de la economía, además de limitaciones en su capacidad de propagar procesos tecnológicos, organización industrial, y empleo, entre otros. Por ejemplo, y no obstante la relativa recuperación del sector en términos del PIB, 4.9% anual durante 1988-1992, las manufacturas sólo aumentaron su empleo en 0.2% anual e incluso han expulsado masivamente fuerza de trabajo desde 1993.

Destaca que las dos paradojas que surgen desde 1988 —aumento del PIB y de las exportaciones ante la disminución de la dinámica de inversión y de encadenamientos con el resto de la economía— encubren gran parte de las contradicciones del reciente cambio estructural de las manufacturas. Por un lado, desde mediados de los años ochenta se recupera significativamente la capacidad de utilización del sector, lo cual permitió el uso más eficiente de la infraestructura productiva y el rezago de la formación bruta de capital. Por otro lado, la masiva penetración de importaciones, también fomentada por programas de importación temporales, permitió la continuación del crecimiento de las exportaciones desde 1988.

1 Véase Enrique Dussel Peters, 1995, "El cambio estructural del sector manufacturero mexicano, 1988-1994". *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 6, junio, pp. 460-469) y Enrique Dussel Peters, 1994, "Cambio estructural en el sector manufacturero mexicano (1981-1991)", en Julio López (ed.), *México: la nueva macroeconomía*, CEPNA/Nuevo Horizonte, México, pp. 147-229.

## Retos de la manufactura hoy

De lo anterior se desprenden profundos cambios estructurales del sector manufacturero mexicano y una serie de preocupaciones que no van a solucionarse con un tipo de cambio subvaluado. Considero que la manufactura mexicana, así como la economía en su totalidad, presentan tres grandes retos:

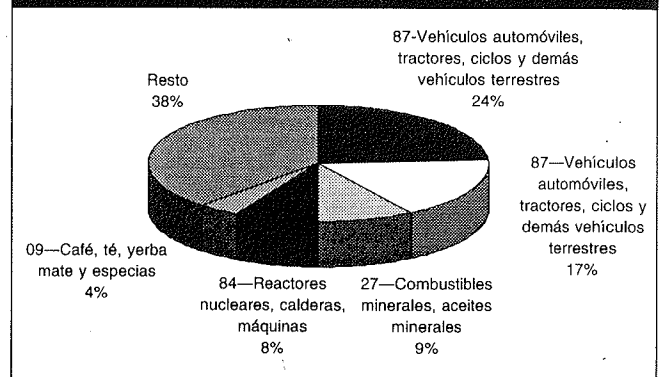
1. *La necesidad de definir prioridades económicas a largo plazo*, particularmente ante la crisis actual. Una de las principales alternativas de la estrategia de la liberalización se relaciona con si se deberían seguir aplicando las prioridades macroeconómicas (control de la inflación, del déficit fiscal y la atracción de inversión extranjera) o el crecimiento microeconómico. Se "asumió" en círculos oficiales que el cambio estructural macroeconómico "induciría" a cambios estructurales microeconómicos. Sin embargo, estos últimos fueron sumamente negativos para la estructura productiva del país. Creo que en este sentido poco se ha aprendido hasta noviembre de 1995 y es necesaria una profunda discusión sobre las prioridades económicas y sociales del país. ¿Hasta cuándo se seguirá pagando alrededor de 5% del PIB por servicio de deuda externa sin que crezca el país en términos del propio PIB? ¿Todavía se sigue apostando a una "inducción automática" de lo macro a lo micro en 1995, planteando como ejes de la economía el control de la inflación y el déficit fiscal? ¿Qué incentivos a largo plazo se ofrecerán al sector productivo mexicano?

2. *El crecimiento del sector manufacturero durante 1988-1994 ha sido sumamente excluyente y se ha concentrado en pocas de sus ramas*. Una de las principales preocupaciones en este sentido es que las actividades "exitosas" durante 1988-1994 son —además de caracterizarse por ser grandes oligopolios, nacionales o transnacionales, con un alto grado de comercio intrafirma— las más intensivas en capital de la economía mexicana. Esto, por un lado, nos lleva a un grave dilema, ya que de continuar con este proceso la generación de empleo del sector será mínima. He estimado en este sentido una elasticidad PIB-empleo para el sector manufacturero entre 0.95 para las ramas más dinámicas y 0.42 para el total del sector manufacturero, es decir, el sector debiera crecer entre 5 y 12% anual para absorber el aumento anual de la población económicamente activa.<sup>2</sup>

2 Enrique Dussel Peters, 1995, "El reto del empleo en México. Cambio estruc-

**Es improbable que una profundización de la desregulación, de la privatización y una mayor dependencia de inversiones extranjeras solucionen estos retos y contradicciones que han aparecido desde la implantación de la estrategia de la liberalización**

**Gráfica 1**  
Participación en el aumento de las exportaciones totales a Estados Unidos (II/94-II/95)



El significativo proceso de concentración del sector manufacturero, en términos del PIB, la productividad del trabajo y del capital, de exportaciones e importaciones, entre otros, también se refleja claramente durante 1994-1995. Así, por ejemplo, durante 1988-1993 las 5 mencionadas ramas exitosas concentraron 40% del aumento del total de las exportaciones. Estos mismos rubros participaron con 57.61% del aumento de las exportaciones de México a Estados Unidos durante el primer semestre de 1995 (véase gráfica 1).

3. Por el momento tampoco se ha abordado uno de los principales problemas que ha surgido del reciente cambio estructural del sector manufacturero: *su alta propensión a importar, particularmente en periodos de crecimiento*. Desde 1988 la principal característica del sector manufacturero ha sido su alto y creciente nivel de importaciones, participando en más de 90% de las importaciones totales de la economía.

Además de las altas tasas de crecimiento de las importaciones desde 1988, superiores a 20% anual, el coeficiente de la balanza comercial / PIB refleja algunas de las principales contradicciones de la forma de crecimiento de la economía mexicana. Así, este indicador de la "penetración neta de las importaciones" crece significativamente en periodos de crecimiento, tanto de la economía como de las manufacturas y cae en periodos de crisis; en 1992 las importaciones netas del sector manufacturero representaban 43% de su valor agregado (véase gráfica 2). Tal gráfica, además, refleja que esta creciente tendencia a aumentar las exportaciones netas crece sobremanera en lapsos de recuperación del PIB, proceso que

se ha agudizado durante 1988-1992, particularmente para las ramas más dinámicas del sector manufacturero y para el sector en su conjunto. O, en otras

tural en el empleo durante 1982-1992", *Investigación Económica*, núm. 212, abril-junio, pp. 135-176.

palabras: durante el periodo de crecimiento 1988-1992, en 1988, por cada peso exportado, el sector manufacturero importaba 1.54; en 1992 por cada peso exportado se importaban 2.69. Estas condiciones estructurales reflejan que la principal causa de la crisis de diciembre de 1994 fue el cambio estructural del sector manufacturero durante la estrategia de la liberalización.

Este tema, desgraciadamente, todavía no ha sido advertido en la discusión actual y se relaciona directamente con la alta elasticidad PIB-importaciones y exportaciones-importaciones. ¿Incluso en el mejor de los casos, asumiendo que en los próximos años se recupere el crecimiento, cómo se limitará un déficit en cuenta corriente insostenible, tal como ocurrió entre 1988-1994?

### ¿Hacia una nueva política industrial?<sup>3</sup>

Es improbable que una profundización de la desregulación, de la privatización y una mayor dependencia de inversiones

3 Véase también Enrique Dussel Peters, 1995, "Propuestas para una política industrial", en Ifigenia Martínez (comp.), *Economía y democracia. Una propuesta alternativa*, Editorial Grijalbo, México, pp. 287-300.



extranjeras solucionen estos retos y contradicciones que han aparecido desde la implantación de la estrategia de la liberalización. Por el contrario, la forma del cambio estructural de las manufacturas resulta, al menos en gran parte, de la misma estrategia de la liberalización y de su política industrial. *El continuar la integración al mercado mundial mediante la industrialización orientada hacia las importaciones no ofrece potenciales de crecimiento para las manufacturas ni en México ni en otras naciones.*

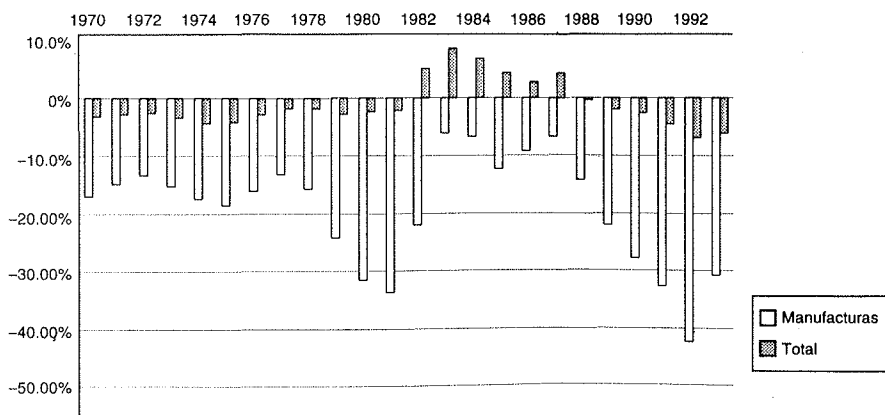
Se sugiere que el cambio estructural de las manufacturas se encuentra en el centro de la crisis que se ha

manifestado desde finales de 1994 en México. Se establece que su desenvolvimiento está directamente vinculado con las prioridades macroeconómicas impuestas desde 1988. Es de importancia recordar que fracasó el supuesto "automatismo" que asumía que el déficit de cuenta corriente, particularmente el déficit comercial manufacturero y privado, se traduciría en flujos de inversión extranjera. Tampoco es probable que la devaluación lleve "automáticamente" y a largo plazo a aumentos de las exportaciones. Por el contrario, las ramas más dinámicas en cuanto a las exportaciones presentan un alto grado de insumos importados y significativamente superior al resto de las ramas manufactureras. De tal manera, el aumento del costo de insumos importados mediante la devaluación, aunado a la liberalización de las importaciones, tasas de interés reales y absolutas altas y una gran incertidumbre sobre

el tipo de cambio, pueden llevar a sostener los mismos niveles de exportaciones o incluso a suspender muchas de sus actividades productivas y exportadoras. Éste es particularmente el caso de la pequeña y mediana industria en México. Incluso, asumiendo un significativo aumento de las exportaciones durante 1995, se prevé que las exportaciones manufactureras continuarían su proceso de concentración en relativamente pocas ramas. En este contexto es de gran importancia recordar que la mayoría de las actividades manufactureras orientadas a las exportaciones participan en forma mínima en la generación del empleo.

Gráfica 2

Balanza comercial / PIB (1970-1993)



FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI.



Una concepción de crecimiento y política industrial "endógena" —tanto política como económica— podría llevar a una discusión sobre alternativas a la estrategia de la liberalización y de la industrialización orientada hacia las importaciones. Por un lado, una estrategia endógena necesariamente tiene que incluir una negociación real y democrática entre sindicatos independientes, empresarios e instituciones gubernamentales para generar las condiciones domésticas para un futuro crecimiento sustentable. En tal sentido este seminario me parece de suma importancia y propongo que se institucionalice un *Foro de Discusión sobre Política Industrial* con la participación del sector privado, de académicos, sindicatos independientes y funcionarios en el que se planteen semestralmente los principales elementos para una política industrial activa y sectorial.

Innumerables experiencias de crecimiento, tanto en los países de la OCDE como en el Este Asiático, por ejemplo, demuestran que un proceso de crecimiento sólo puede generarse con base en un *consenso social y económico*. Hasta ahora, la inversión extranjera no ha sido un elemento significativo en el proceso de crecimiento de estas experiencias, con la excepción de inversiones reguladas en actividades selectas y específicas.

Un profundo análisis desagregado del cambio estructural por el que transita el sector manufacturero desde 1988, destacando sus condiciones y dificultades actuales, resulta una condición necesaria para el futuro debate sobre la pequeña y mediana empresa, así como del sector manufacturero en su conjunto. *Es indispensable que las instituciones responsables de la política industrial no sólo den seguimiento a sus acciones, sino que establezcan también incentivos y certidumbre en cuanto a una política industrial a largo plazo. Esto, hasta el momento, no se ha logrado.*

Por otro lado, la estrategia "endógena" tendría que implementarse como un *paquete económico*, evitando abiertas contradicciones entre aspectos macroeconómicos y sectoriales. En algunos casos los aspectos macroeconómicos tendrían que estar subsumidos a los objetivos sectoriales. Además del reconocimiento de la importancia estratégica del sector ma-

nufacturero —dado su potencial de aumentar el valor agregado, sus encadenamientos "hacia atrás y hacia adelante" con el resto de la economía y su potencial impacto positivo en el empleo— habría que reconsiderar la liberalización de las importaciones ya que ha tenido un impacto extremadamente negativo en algunas de las actividades productivas y del sector manufacturero.

La experiencia del sector manufacturero *hace necesario un profundo y desagregado análisis de los patrones que se han aplicado desde 1988*. Un replanteamiento, de la política industrial horizontal sería inevitable en caso de que los resultados no sean económica y políticamente deseables y/o sustentables. *Esto, por el momento, no se ha realizado.*

Una política industrial endógena y selectiva, con incentivos en tiempo y espacio, podría dar algunas pautas para una opción futura. Existen una serie de planteamientos para enfrentar, a largo plazo, la crisis estructural del sector manufacturero. *Una de las principales aportaciones se refiere a la necesidad de crear y reforzar activamente los insumos del sector manufacturero mediante redes de proveedores nacionales, con un efecto positivo tanto en el valor agregado como en el empleo.* Este planteamiento no contradice necesariamente a los postulados de la OMC y del TLC.

Por último, la experiencia desde 1988 *hace necesaria una intervención clara y a largo plazo en los mercados financieros y particularmente en cuanto al financiamiento y a las tasa de interés reales y absolutas.* La intervención en los mercados financieros, particularmente en la otorgación de créditos preferenciales, podría convertirse en el principal mecanismo para orientar una política industrial endógena. Uno de los principales problemas en este sentido sería la eliminación de rentas que se permitieron en los sectores productivos y financieros tanto durante la época de la sustitución de importaciones como durante la estrategia de la liberalización. Estos planteamientos contienen sólo algunos de los elementos de lo que podría comprender una estrategia económica y una política industrial. Sin lugar a dudas, las soluciones no se vislumbran como fáciles, particularmente ante la crisis actual y la reducida posibilidad de iniciar programas sectoriales por la generalizada falta de recursos. Sin embargo, tampoco es factible caer en simples "automatismos", como se expuso anteriormente.

Estas medidas no tienen que vincularse necesariamente a una nueva forma de "estatismo". La mayoría de las experiencias de crecimiento sugieren que no existen ni la "planificación perfecta" ni la "liberalización absoluta". Por el contrario, existe una gran responsabilidad por parte de instituciones gubernamentales de al menos generar condiciones e incentivos, como parte de una estrategia de política económica e industrial para el crecimiento. 