

PROGRAMA SOBRE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y DESARROLLO

DOCUMENTO DE TRABAJO NO. 1-03

**Distorsión y Desestabilización: Argumentos para una
estrategia de industrialización alternativa**

Francisco Aguayo

Enero 2001

El Colegio de México
Mexico D.F.

Distorsión estructural y desestabilización: argumentos para una estrategia de industrialización alternativa

Francisco Aguayo*

Este documento presenta una evaluación del modelo de industrialización manufacturera derivado de las reformas económicas estructurales del proyecto de liberalización económica en México. En la primera sección se examinan los fundamentos de ese proyecto y sus implicaciones en la política para el sector manufacturero. En la segunda sección se muestra la persistencia del déficit estructural manufacturero y los límites del proceso de reestructuración en este rubro. A continuación se exponen algunas reflexiones sobre la polarización y distorsión de la estructura productiva manufacturera, las características de su dinámica de acumulación de capital y el papel de la inversión extranjera directa como núcleo industrializador. En la sección cuarta se sintetizan las objeciones a la sustentabilidad de la estrategia seguida para las manufacturas y en la quinta se hacen algunos planteamientos sobre una política alternativa.

I LA RACIONALIDAD DE LAS REFORMAS

Las reformas estructurales del modelo de liberalización en México, en su formulación inicial, tenían un objetivo doble. Junto con las políticas de corto plazo (que buscaban estabilizar las variables macroeconómicas principales de la economía después de la suspensión de pagos y la crisis de 1982) el ajuste de la estructura productiva jugaba un papel central para alcanzar la estabilidad macroeconómica, mediante la desactivación de los mecanismos inerciales de la inflación (Aspe, 1993). Por otro lado, constituían un mecanismo para recuperar el crecimiento en el largo plazo desde una perspectiva completamente distinta a la planteada en el modelo de sustitución de importaciones. La adaptación “a la mexicana” de los sucesivos paquetes de política condicionados por los organismos financieros internacionales, desechó cualquier fórmula de liberalización gradual o medidas compensatorias, suponiendo que el proceso de reestructuración a nivel micro y mesoeconómico tenía que estar subordinado a los efectos de la apertura comercial y las capacidades productivas definidas por el patrón de ventajas comparativas. En resumen, no existía, según esta visión, ninguna contradicción entre los objetivos de corto y largo plazos, sino que muy por el contrario, resultaban complementarios.

Esa lógica de liberalización ha explicado el fracaso de la estrategia de sustitución de importaciones por los efectos económicos derivados de la protección comercial y una regulación excesiva: la distorsión de la estructura de precios (que se traducía en un uso ineficiente de factores de producción, en particular, un crecimiento anormal de las actividades intensivas en capital); el sesgo antiexportador (que entre otras cosas obstaculizaba los beneficios de la competencia internacional); la permanencia de mercados cautivos (que alimentaban la generación de rentas elevadas artificialmente); la presencia excesiva del estado en la actividad económica (que carece de incentivos propios de la iniciativa privada y tiende a la corrupción) y la fragmentación del mercado de capitales. En su lugar, proponía una transformación guiada por la

* Programa de Ciencia, Tecnología y Desarrollo de El Colegio de México (faguayo@colmex.mx). Este artículo se elaboró dentro del proyecto colectivo “Designing an Alternative Development Strategy for Mexico’s Development”, que recibe el apoyo de la Fundación John and Catherine MacArthur. El autor agradece los comentarios de Marcos Chávez, Alejandro Nadal y Carlos Salas.

“orientación hacia fuera” del aparato productivo, la privatización, la reducción sustancial de la regulación a la inversión extranjera, la promoción de mecanismos de asociación entre los grupos económicos, la promoción de exportaciones manufactureras y la liberalización de las importaciones. En conjunto, una estrategia de industrialización orientada a las exportaciones a través la liberalización.

Partiendo de estos principios, el discurso reformador argumentó que la nueva estrategia produciría una serie de beneficios derivados del aumento de la competencia: a) mejor asignación estática de recursos; b) beneficios dinámicos derivados de los procesos de aprendizaje y crecimiento de las operaciones internacionales, que se traducen en mayores tasas de innovación y aumento constante de la productividad; c) mayor flexibilidad frente a choques externos; d) disciplina competitiva, que lleva a la reducción y eliminación de prácticas rentistas; e) aprovechamiento de las economías de escala a través de una mayor especialización industrial (véase World Bank 1987, Secofi 1990, Rodrik 1995)¹.

Dada la aversión del modelo a intervenir en el mercado, la particularidad de la política industrial en el periodo 1988-94 fue la “horizontalidad” o “neutralidad” de las medidas de política (Clavijo y Valdivieso, 1994). De manera soterrada, sin embargo, la política industrial mantuvo algunos programas sectoriales (como en el caso de las industrias automotriz, electrónica y farmacéutica), pero sobre todo, ejerció un permanente sesgo comercial. Este sesgo no es resultado simplemente de la política de administración de las variables macro, como la contención de la demanda interna o la apertura de los mercados norteamericanos a las exportaciones mexicanas (es decir, ventajas “reveladas” por el mercado), sino también de una política de fomento a las exportaciones que subsidió de manera significativa la importación de bienes intermedios².

La estructura productiva en su conjunto, sin embargo, no respondió como el proyecto preveía. La rapidez de la apertura comercial, la restricción de la demanda interna, el encarecimiento del crédito y la sobrevaluación del tipo de cambio se combinaron con los efectos acumulados de la depresión de los primeros años ochenta y acentuaron los diferenciales de adaptación del sector productivo a las nuevas condiciones competitivas. La penetración de importaciones promovida por la apertura comercial se aceleró, a su vez, como resultado del lento deslizamiento cambiario, desatando el déficit comercial. Conforme los problemas estructurales se iban manifestando, las medidas de estabilización enrarecían aún más el entorno macoeconómico, hasta el punto en que las distorsiones en la esfera financiera hicieron inevitable un ajuste cambiario drástico.

En medio de la crisis económica de finales de 1994, la administración entrante formuló un nuevo plan de política industrial, que buscaba corregir los vacíos y distorsiones de la estrategia anterior. Partía de la idea de que la producción de exportaciones intensivas en trabajo entraría en el

¹ La combinación de los criterios de “orientación hacia fuera” y liberalización constituye desde los años ochenta la base de la condicionalidad de los organismos internacionales para la reforma estructural de los países subdesarrollados. Esta “nueva ortodoxia” (Bruton, 1998) apela al éxito económico de los países en desarrollo con sectores exportadores dinámicos (como los del sureste asiático) como prueba de la efectividad de la orientación hacia fuera como estrategia de industrialización, pero niega el papel del estado y la regulación económica directa en la configuración de esas estrategias.

² Entre 1987 y 1992, justo cuando se aceleró la desgravación arancelaria, las exenciones fiscales en forma de devolución de impuestos por importaciones representaron cerca del 6% de las exportaciones manufactureras (Clavijo y Valdivieso, 1994).

mediano plazo en una situación de competencia internacional creciente y reconocía que la forma de industrialización promovida por las reformas había exacerbado la desarticulación cadenas productivas al interior del sector industrial (SECOFI, 1995). Ambos elementos del diagnóstico colocaban la necesidad de sustituir importaciones de manera eficiente en un primer plano. Sin embargo, desde la formulación misma de sus instrumentos, la “nueva política” apenas se diferenciaba del programa anterior en una serie de medidas institucionales, orientadas a resolver “fallas de información”, pero sin peso significativo sobre las fuerzas económicas reales que se desenvuelven con casi absoluta libertad en el marco actual de desregulación, que alcanza su máxima expresión en el TLCAN.

El sector manufacturero es el núcleo dinámico de la estrategia de industrialización orientada hacia afuera. El proceso de ajuste estructural subordinado a los objetivos de estabilización, se ha manifestado en el sector manufacturero como un proceso rápido de especialización interindustrial y de crecimiento del comercio internacional, que coexiste con una tendencia cíclica al déficit comercial. Los problemas derivados de la estrategia, sin embargo, trascienden el del desequilibrio externo y determinan en buena medida un deterioro generalizado de la diversidad productiva interna, el aumento de la desigualdad social, y el deterioro de los derechos económicos y del nivel de vida de la población trabajadora. Sobre todo, prefiguran una trayectoria accidentada hacia la polarización, la dependencia económica y tecnológica, una distribución de las ganancias del progreso económico sumamente concentrada y una posición internacional frágil y dependiente en el largo plazo.

II DEFICIT ESTRUCTURAL E INESTABILIDAD SISTÉMICA

El comercio exterior

El crecimiento del PIB manufacturero después de la crisis de 1995 fue espectacular, con tasas de 10% anual en 1996 y 1997. Si calculamos una TCPA para el periodo 1994-97, obtendríamos que la recuperación después de la crisis fue tal que el ritmo de crecimiento para el periodo alcanza el 5% anual. Sin embargo, en el largo periodo después de la liberalización, la trayectoria errática de crecimiento provoca que la tasa del PIB anual entre 1988 y 1998 sea de apenas 3.34 y con una desaceleración clara desde 1998.

Este crecimiento tiene dos características importantes. En primer lugar, es mucho más concentrado y distorsionado que en fases de crecimiento de ciclos anteriores, tanto en términos de rama de actividad³ y tamaño de empresa como por región económica. Hasta 1997, el crecimiento del valor agregado del sector se concentraba en unas diez ramas de actividad, mientras que más de la mitad de las actividades manufactureras no acababa de salir del estancamiento. Las distorsiones producidas por el nuevo modelo económico se suman a los desequilibrios históricos de la estructura productiva, aumentando el ritmo de rezago de las regiones y áreas deprimidas frente a las emergentes.

En segundo lugar, el déficit del sector manufacturero, a pesar de las transformaciones en la composición de las exportaciones, sigue teniendo raíces profundas; y a pesar del rápido crecimiento de las exportaciones, el sector en conjunto sigue siendo un foco muy importante de

³ Para observar análisis detallado de la dinámica de polarización en términos de rama de actividad para el sector manufacturero no maquilador, véase Dussel (1997).

desestabilización de las cuentas externas conforme avanza el ciclo económico. Si en cierto sentido es visible una despetrolización de las exportaciones, el balance comercial del sector industrial está todavía petrolizado, en tanto que las exportaciones petroleras siguen siendo el factor de equilibrio fundamental (ver gráfica 1). Entre 1990 y 1994, el déficit comercial de las manufacturas (no maquiladoras) como porcentaje del PIB de manufacturas (no maquiladoras) alcanzó el 34%; entre 1996 y 1999 se ha mantenido en 22% debido a la minirecesión de principios de 1999 y la contención de la demanda interna derivada de la política monetaria contraccionista. La duplicación del superávit comercial de las maquiladoras entre 1994 y 1999 ha impedido que la cuenta comercial del sector manufacturero desequilibre las cuentas externas en grado crítico. Pero las manufacturas no maquiladoras tienen ya en 1999 un déficit de 23,000 millones de dólares, de la misma magnitud que el que tenían en 1993. El elemento que desata los efectos desestabilizadores es el crecimiento explosivo del déficit manufacturero no maquilador en cuanto la economía comienza a crecer y el tipo de cambio se sobrevalúa.

La evolución del comercio exterior de las manufacturas no maquiladoras comparte con la maquila el carácter de especialización intraindustrial que al mismo tiempo permiten la penetración de mercados externos y la penetración de importaciones. Dada la concentración de las exportaciones en un número reducido de sectores y empresas, el ritmo de crecimiento de la industria local bajo ese patrón de especialización no es superior al ritmo de penetración de manufacturas del exterior, y por lo tanto no indica un aumento de la competitividad global de la industria.

El cuadro A presenta los saldos comerciales por sector de origen de las manufacturas no maquiladoras para el periodo 1993-1998. Ahí se observa que sólo cinco renglones manufactureros tienen un superávit comercial. Tres de ellos corresponden a industrias basadas en la explotación de recursos naturales y su contribución al balance comercial es pequeña. Sólo las dos restantes, Textil y Automotriz, experimentaron un vuelco importante en la balanza comercial. En el caso de la industria textil, este comportamiento se explica porque, al arrancar el TLCAN, buena parte de la plataforma ensambladora-exportadora de la Cuenca del Caribe que surte el mercado norteamericano se relocalizó hacia México. Pronto, muchas empresas locales comenzaron a eslabonarse con las empresas comerciales mayoristas y distribuidoras de marcas de Estados Unidos, perdiendo autonomía pero ganando una salida de sus productos al exterior (Mortimore, 1999). En el caso de la industria automotriz, el vuelco en la balanza puede explicarse por tres factores. Primero, en el enorme déficit de los años previos a la crisis de 1995 tuvo que ver el aumento en la capacidad de consumo nacional derivadas de la ampliación de crédito para el consumo. En segundo lugar, una buena parte de las nuevas plantas automotrices que se establecieron a principios de los 90 comenzaron a trabajar a toda su capacidad en los años posteriores. Pero más decisivo fue el efecto de la redirección de la producción hacia el exterior, propiciado no sólo por la caída de la demanda interna, sino también por acuerdos entre las autoridades mexicanas y las transnacionales que controlan la producción para equilibrar las balanzas comerciales. En ambos casos, los resultados del comercio provienen de la acción de los capitales norteamericanos en el marco de la estrategia por la recuperación de sus mercados en ese país frente a la competencia de los países del sureste asiático.

En el resto de los sectores, por el contrario, el deterioro comercial es particularmente crítico. Las importaciones de bienes industriales intermedios (derivados del petróleo, petroquímica, química, plástico y caucho y siderurgia) se aceleran rápidamente al desaparecer los efectos del ajuste

cambiario (particularmente en las dos primeras), mientras que las exportaciones observan ritmos de crecimiento muy lentos. Las ramas de maquinaria y equipo especial, y equipo y aparatos electrónicos son dos ramas fuertemente exportadoras y especializadas (juntas concentran el 24% de las exportaciones manufactureras no maquiladoras), pero con un elevado contenido de insumos importados, y un tamaño pequeño en relación con la demanda interna.

En la composición de la producción manufacturera se observa un descenso del consumo nacional aparente como proporción de la oferta total, que resulta tanto del aumento de las exportaciones en la producción bruta, como de la reducción de la demanda interna que se cubre con producción nacional. En resumen, a pesar de que el proceso de especialización de las exportaciones se ha profundizado, la mejoría relativa en el déficit comercial de algunas de las ramas manufactureras se sostiene en la contención del crecimiento interno de la economía y en la velocidad con que las exportaciones crecen con una estrategia importadora. En ninguno de los dos casos, el efecto cíclico de contención del déficit manufacturero tiene un sustento en un aumento dinámico generalizado de la posición productiva de las manufacturas. Los resultados reflejan que los diferenciales de productividad en áreas sensibles del entramado industrial antes de la apertura comercial eran enormes y que la capacidad de adquirir economías externas de orden dinámico a partir de las configuraciones industriales favorecidas por los cambios estructurales ha sido reducida y concentrada⁴.

Las distorsiones estructurales que se manifiestan en el empeoramiento paulatino de los intercambios externos del sector, recrudecen la necesidad de ajustar la economía por el lado de la demanda interna o mediante un ajuste cambiario violento. Esta dinámica de freno y arranque alimenta a su vez las distorsiones internas, dando como resultado que el modelo se vuelva insustentable en el largo plazo en términos macroeconómicos.

Eslabonamientos internos y especialización comercial

La naturaleza de los flujos interindustriales en el sector manufacturero nacional se transformó de manera radical durante el proceso de ajuste estructural. Si bien la apertura implicaba un aumento “natural” y de sola una vez en la penetración de importaciones, derivado de la mayor diversidad de productos, el efecto de los diferenciales sectoriales de productividad y las estrategias de producción internacional integrada constituyeron el factor determinante en el reeslabonamiento de la estructura industrial nacional. Los menores niveles de productividad y más altos costos de la industria nacional implicaban que en el “proceso de ajuste” una gran cantidad de actividades tenía que adaptarse a niveles de competencia superiores o desaparecer. Dada la heterogeneidad estructural característica de la estructura industrial mexicana, el proceso de liberalización acelerada castigó los eslabonamientos internos, elevando el costo relativo de los bienes e insumos intermedios producidos en el país. La necesidad de alcanzar rápidamente niveles de rentabilidad mínima en condiciones de una lenta acumulación de capital hizo de la desregulación una estrategia que implicaba desde su definición el desperdicio de una gran cantidad de recursos que en otras condiciones resultaban productivos.

⁴ Tybout y Westbrook (1995) encuentran que una parte muy pequeña del crecimiento de las exportaciones mexicanas descansó en el aprovechamiento de economías de escala, mientras que Iscan (1998) muestra que el aumento en la participación de las exportaciones sobre la productividad manufacturera no produjo efectos significativos, y que la tendencia de la productividad tiene más que ver con el uso extensivo de insumos intermedios.

La reducción de insumos nacionales constituyó una forma de aumentar la competitividad individual de las empresas, no sólo en cuanto a mejor calidad de los insumos, sino porque en el ambiente de sobrevaluación permitía reducir la transmisión de la inflación interna (superior a la externa) a los precios de los productos de exportación. Las estrategias de las empresas transnacionales (ETs) y las empresas nacionales de gran tamaño incluyeron de igual forma la eliminación de líneas de producción, la especialización en las secciones con mayor productividad relativa del proceso de producción y en procesos intensivos en fuerza de trabajo para la exportación. El aumento de la competencia sin mecanismos de compensación, dada la rapidez del proceso de apertura, llevó a la reducción de las líneas de producción, la especialización en segmentos del mercado y a la incorporación masiva de bienes intermedios importados como formas de adaptación al bajo crecimiento de la demanda interna y la competencia de bienes finales del exterior. Más aún, los escasos y concentrados mecanismos de compensación (como los programas de apoyo a las exportaciones basados en el subsidio a las importaciones) apuntalaron la desarticulación con la producción interna de insumos y materias primas (véase el cuadro B). El castigo a los eslabonamientos hacia atrás es en muchos casos acumulativo, lo que hace que dado un nivel de ineficiencia relativa frente a los productos del exterior, los eslabonamientos más largos tendrían mayor probabilidad de desaparecer.

Las fuerzas impulsoras de este proceso de rearticulación productiva, directamente estimuladas por la política industrial y el “ambiente macroeconómico”, han erosionado el tejido industrial deshaciendo eslabonamientos productivos y eliminando actividades, provocando con ello una mayor dependencia de insumos importados (que provoca que, a pesar del crecimiento de las exportaciones, no se haya reducido la tendencia estructural al déficit comercial), el debilitamiento de procesos sinérgicos y mecanismos de retroalimentación económica y tecnológica al interior del sistema industrial nacional, y en conjunto, el dislocamiento del aparato productivo nacional a través del sesgo hacia la producción para la comercialización externa.

III DISTORSIÓN ESTRUCTURAL Y ACUMULACIÓN DE CAPITAL

Heterogeneidad y polarización

Una característica de la nueva dinámica de crecimiento de las manufacturas es la desigualdad creciente en el crecimiento del valor agregado entre ramas, tamaño de unidades económicas y regiones. El proceso de reformas ha agudizado la heterogeneidad tecnológica y económica característica de la estructura manufacturera mexicana (ver Casar et al. 1990, De la Garza, 1996). Si durante los sesenta y setenta se planteaba como problema la brecha creciente entre los sectores tradicional y moderno, después de la crisis de los ochenta y la reestructuración en condiciones de estancamiento, la apertura rápida y el sesgo comercial hacia el comercio exterior, el sector moderno mismo se ha ido polarizando en términos de rama de actividad hacia las actividades de exportación basada en las importaciones, hacia las actividades dominadas por empresas transnacionales o hacia los segmentos del mercado interno con fuertes barreras a la entrada.

El segundo eje de heterogeneidad ocurre en el nivel regional. En primer lugar, en los estados del norte del país observamos un grupo emergente y dinámico de actividades manufactureras con una particular organización industrial centrada en la industria automotriz y las maquiladoras, sin vínculos entre sí ni con otras industrias del país, sino más bien insertada en los sistemas de producción de los estados del sur de los EU (el 40% de todo el empleo manufacturero creado entre 1980 y 1998 se localizó en los estados fronterizos). En segundo lugar, las áreas tradicionalmente

industriales del centro, occidente, y noreste con ritmos de crecimiento menores y cambios en la composición de la producción, pero que por su peso histórico conforman todavía un eje industrial de importancia: Jalisco, Guanajuato, Puebla y México (30% del nuevo empleo), Nuevo León y Tamaulipas (13%), y con desindustrialización en el caso del Distrito Federal. Y en tercer lugar, los estados del sur, en los que la producción manufacturera es incipiente, sin núcleos urbanos de industrialización maduros y sin acceso a la producción para el comercio exterior.

La tercera dimensión de heterogeneidad creciente se manifiesta como una ampliación de la brecha económica y tecnológica entre los establecimientos micro y pequeños y los establecimientos pequeños y grandes. Mientras que entre 1980 y 1993 tendieron a reducirse la distancia y diferencias entre los establecimientos grandes y medianos, por ejemplo, en términos de la inversión corriente en capital fijo, la distancia entre éstos y los establecimientos pequeños (entre 20 y 100 ocupados) se duplicó, lo mismo que la diferencia entre los establecimientos pequeños y los micro establecimientos (cálculos con base en los Censos Económicos de 1981 y 1994, INEGI). Si bien en algunas regiones industriales cierto tipo de pequeñas unidades ha podido restablecer (o crear nuevos) nexos productivos con empresas mayores, no ha sido ésta la tendencia una dominante y generalizada en el país. Esto refleja no sólo una disminución de la capacidad de crecimiento de las empresas desde un tamaño menor, sino también el debilitamiento de la base de transmisión de impulsos económicos y tecnológicos entre unidades mayores y redes de pequeños proveedores. El fracaso de la estrategia de privatización del sistema bancario (expresada en la quiebra de 1995) ha impedido la conformación de un sistema nacional de financiamiento accesible para la inversión productiva en el caso de la inmensa mayoría de las pequeñas y medianas empresas que no pueden fondearse en el exterior. La adictividad del modelo económico a los flujos de capital de corto y largo plazo y el aumento consecuente de la tasa de interés interna ha operado como una regla discriminatoria contra las unidades de menor tamaño.

Estas tres dimensiones de distorsión y polarización (por actividad, región y tamaño de unidad) se entrecruzan de manera activa en el interior de la estructura manufacturera. La ampliación de la heterogeneidad económica ente empresas pequeñas, medianas y grandes en la capacidad de financiamiento, empuja una progresiva diferenciación tecnológica, pues mientras las empresas grandes destinan una mayor parte de su inversión a proyectos de mejoramiento o ampliación del proceso de producción, las unidades pequeñas dirigen su inversión hacia la reposición y mantenimiento del equipo, si es que tienen oportunidad. Las empresas grandes tienden a exportar más, pero son también las que más insumos intermedios importan; al mismo tiempo, son las que más relaciones de subcontratación establecen (De la Garza, 1996). Esto significa que en un ambiente de heterogeneidad creciente, el atraso económico y tecnológico de las empresas pequeñas eleva en el tiempo el costo de un eslabonamiento hacia atrás que las incluya. La presencia de estas tendencias constituye un obstáculo creciente a la rearticulación interna de la base productiva manufacturera, de tal modo que revertir sus resultados será un proceso más costoso con el paso del tiempo.

Acumulación de capital y represión salarial

En el periodo 1988-1994, los coeficientes de inversión fija a PIB en el sector manufacturero se hallaban muy por debajo de sus niveles en los años setenta, y, de hecho, eran apenas superiores al del periodo 1983-1987. Sólo en unas cuantas ramas manufactureras hubo una recuperación significativa del coeficiente de acumulación de capital fijo en condiciones de expansión del PIB: otros productos alimenticios, productos farmacéuticos, electrónicos y automóviles, sectores en

los que la inversión en capital fijo no cayó durante el periodo 1983-87 y que recibieron apoyo de programas industriales con ciertos privilegios. Los datos de la Encuesta de Acervos y Formación de Capital Fijo 1960-1994 del Banco de México (EAF) muestran, sin embargo una caída en el nivel de los acervos brutos en el sector manufacturero desde 1982. Mientras que los datos disponibles de Formación bruta de capital muestran una recuperación importante de la inversión para el periodo 1988-94, la recuperación del ritmo de inversión en las manufacturas habría sido apenas suficiente para contrarrestar la depreciación acumulada y reponer el equipo⁵, y en consecuencia el monto de los acervos se recuperó entre 1988 y 1994 a una tasa anual de apenas 1.15%, creciendo únicamente 7% en ese periodo.

A partir de los datos de la Encuesta Industrial Mensual (que considera sólo 6 mil establecimientos manufactureros, los establecimientos más grandes), se observa que la última crisis económica interrumpió el incipiente proceso de recuperación de los niveles de capital fijo invertidos en el sector manufacturero. La estructura de los ACFB en las manufacturas para 1997 estaba concentrada principalmente en seis ramas: automotriz (17.4%), siderurgia (6.9%), bebidas (6.8%), cemento (6.4%), química básica (5.5%) y papel (4.8%), que suman ese año el 48% de los activos totales. En términos dinámicos, el proceso de acumulación de capital productivo en el sector está aún más concentrado. El 75% del aumento en los activos fijos para el periodo 94-97 se concentró en automotriz (36%), siderurgia (12%), informática (8%), cemento (7%), bebidas (6.4%) y química básica (6.3%).

En las industrias con mayor ritmo de acumulación se elevaron de manera importante los índices de activos fijos por hombre ocupado, no sólo por el elevado ritmo de inversión sino también por la contracción de la fuerza de trabajo ocupada. La industria de la informática (23 establecimientos) es por mucho la industria más dinámica en términos de equipamiento por ocupado, aumentando un 75%, aunque partiendo de niveles sumamente bajos. En las industrias de material de transporte, cemento, siderurgia y automotriz la relación capital-trabajo creció también de manera considerable, tomando en cuenta que son todas industrias de gran tamaño (46.3, 32.3, 23.6 y 21.2% respectivamente, entre 1994 y 1997). Con excepción de la automotriz, donde el empleo permaneció prácticamente igual desde 1994 y la informática, donde el empleo creció de manera importante, en las demás ramas el coeficiente de capital aumentó debido a la reducción del empleo, de manera más que proporcional al aumento real en el acervo de capital.

La aparente paradoja entre el aumento del valor agregado y las exportaciones en estas condiciones tan limitadas de acumulación de capital, indica que el desempeño de las manufacturas en el modelo de industrialización hacia fuera descansa principalmente en estrategias estáticas de reducción de costos, el abaratamiento de las importaciones y la represión salarial, mientras que base de capital físico para la producción industrial ha permanecido estancada y con una distribución mucho más concentrada que en el pasado.

Una de las principales diferencias entre el proceso de recuperación después de la crisis de 1995 y ciclo anterior (1988-1994) es el mayor rezago salarial y la creciente segmentación salarial entre trabajadores directos e indirectos en el sector manufacturero. El índice del salario medio manufacturero con base en 1988, aumentó hasta 113.0 en 1994 para disminuir a 90.4 en 1997;

⁵ Según los Censos Económicos, el monto de los acervos brutos fijos para el sector también disminuyó entre 1988 y 1993, de manera acentuada en los establecimientos de más de 500 ocupados.

los sueldos del sector crecieron más rápidamente durante el periodo 1988-94 (41.7%), mientras que se redujeron hasta ser en 1997 un 16.3% superiores a los sueldos de 1988⁶. Tanto los sueldos como los salarios medios presentan un coeficiente de dispersión creciente entre ramas manufactureras a lo largo del periodo 1988-1997. Al mismo tiempo, la relación entre el número de empleados y el de obreros tiende a disminuir de manera constante entre 1988 y 1997 (pasando de 33% en el primer año, a 31 en 1995, y a 28% en 1997). En consecuencia, la participación de los salarios en el valor agregado manufacturero que era de 33% en 1988 y 34% en 1994, se redujo al 25% en 1997.

La contracción en las retribuciones al trabajo es aún más acentuada en términos del esfuerzo laboral. Las caídas en las remuneraciones por hora-hombre entre 1994 y 1998, a pesar de una ligera recuperación en ese último año, son de 19% en Alimentos, 30 en Textil y Madera, 25 en Papel y editorial, 12 en la Química, 26 en los minerales no metálicos, 22 en Siderurgia, 23 en Productos metálicos y 21 en Otras manufacturas⁷. Mientras que la caída salarial ha sido generalizada en todas las ramas manufactureras, el crecimiento en el empleo remunerado no presenta una relación lineal negativa con la disminución de los salarios: entre 1994 y 1997, el volumen de asalariados se contrajo en términos absolutos en 20 de las 49 ramas manufactureras.

El 49% del aumento en el empleo manufacturero entre 1993 y 1998 se concentró en prendas de vestir, equipo y accesorios eléctricos, equipo electrónico y productos de plástico, ramas relacionadas de manera estrecha con la actividad maquiladora. Tan sólo la rama de prendas de vestir generó uno de cada cuatro nuevos empleos en ese periodo.

El empleo manufacturero después de 1995, ha crecido fundamentalmente en las zonas fronterizas del norte del país, en unidades grandes de la división de Productos metálicos, y en unidades pequeñas del centro del país de la industria Textil. Según los Censos Económicos de 1999, los aumentos del empleo en las regiones Centro y Occidente del país, que dan cuenta de una tercera parte de los puestos de trabajo creados en las manufacturas entre 1993 y 1998, ocurrieron principalmente en unidades micro y pequeñas. El crecimiento explosivo del empleo en la industria textil entre 1994 y 1998 se ha concentrado en las regiones Centro, Centro Norte y Norte del país (donde, en conjunto, se crearon el 70% de los empleos nuevos de esa industria). La industria química también ha expandido su fuerza de trabajo, aunque a un ritmo menor que en el pasado, y sobre todo en las industrias del caucho y plástico.

El tamaño medio de los establecimientos manufactureros cayó de 19 a 12 entre 1988 y 1993. Aunque el promedio total hasta 1998 no presenta cambios, existen fuertes diferencias regionales. En los estados del norte del país, el ritmo de crecimiento del empleo es superior al crecimiento en el número de unidades, con muy pocas excepciones, dando como resultado que el tamaño medio imputado⁸ de unidades nuevas sea mucho mayor que el de las unidades para las mismas divisiones en las regiones Centro y Occidente. Así, por ejemplo, el tamaño medio imputado para las nuevas unidades de la industria textil, es de 125 y 191 ocupados en las regiones Noreste y Norte, mientras que el mismo indicador en las regiones Centro Norte, Occidente y Centro es de 19, 10 y 6 respectivamente. Estos resultados permiten dos conclusiones. Por un lado, hay un

⁶ Cálculos a partir de los datos del Sistema de Cuentas Nacionales, base 1993, INEGI.

⁷ Indicadores del Sector Manufacturero, INEGI, 2000.

⁸ Consideramos como tamaño medio imputado como la razón: (nuevos empleos) / (nuevas unidades).

efecto sectorial que explica parte de la diferencia, dado que el empleo en las regiones del norte crece más en actividades que tradicionalmente tienen un mayor tamaño de establecimiento (los productos metálicos), mientras que en las regiones del centro son las industrias textiles las que más empleo generaron. En segundo lugar, que las grandes unidades manufactureras en las regiones industriales tradicionales tienen más problemas para crecer generando empleos, y que una parte preponderante de la creación de empleo corresponde a la aparición de unidades micro y pequeñas. Por otro lado, en las nuevas regiones industriales de la frontera norte, las unidades grandes tienen mayores posibilidades de expandirse, y al mismo tiempo, las unidades de reciente aparición tienden a ser también grandes.

La configuración de la distribución de los excedentes entre los factores de la producción que sostiene el actual modelo de acumulación en el sector manufacturero, en presencia de un ritmo de acumulación de capital incipiente y sumamente polarizado, tiene como rasgo característico la represión salarial. La flexibilidad a la baja de los salarios se convierte en el factor de ajuste de costos de un sector manufacturero cada vez más dependiente de los mercados externos, que enfrenta una pérdida de competitividad cambiaria cíclica. La inversión privada como el único agente dinámico en el modelo de industrialización hacia fuera ha resultado incapaz de articular una dinámica de acumulación de capital sostenida.

Maquiladoras e Inversión extranjera directa

Las maquilas son el conjunto de actividades productivas de mayor crecimiento después de la crisis de 1995. Entre 1988 y 1994 crecieron casi tres veces más rápido que las manufacturas no maquiladoras. Entre 1994 y 1997, la tasa de crecimiento de su valor agregado alcanza el 14% anual, mientras que para las no maquiladoras es de 4.6%. Gracias a este dinamismo, la industria maquiladora ha ido ganando importancia en el sector manufacturero. Entre 1990 y 1997 duplicó su participación en la producción bruta manufacturera, de 8.8 a 19.3%, aunque su participación en el valor agregado no aumentó tan rápido (de 5 a 7.5% en el mismo periodo). Esto refleja el descenso en la producción relativa de valor agregado de las maquilas, que pasó de 20 a 12% como porcentaje de su producción bruta. Esto indica que, con el tiempo, las maquilas en su conjunto se vuelven cada vez más “ligeras”, contra lo que se afirma en una buena parte de la literatura reciente sobre el tema. La incorporación de procesos de control de calidad, de automatización parcial y sistemas de entrega justo a tiempo, en las industrias maquiladoras en algunas industrias y ciudades⁹, si bien no deja de ser un fenómeno interesante, no es una característica generalizada; por el contrario, el cambio en la composición de la producción maquiladora parece tender hacia productos con menor valor agregado, lo que produce un volumen mayor de comercio, pero relativamente menor en divisas, remuneraciones, consumo de bienes intermedios nacionales y ganancias. Esas transformaciones técnicas, logísticas y administrativas presentes en algunos sectores maquiladores, reflejan su modernización como eslabones especializados en actividades de ensamblado, y su adaptación a los requerimientos tecnológicos “flexibles” de las empresas que las subcontratan, pero no transforman su capacidad industrial limitada, ni constituyen por sí mismas un impulso industrializador. En la ISI, una actividad exigía e impulsaba con ello el siguiente eslabón; la industrialización por importaciones carece de ese mecanismo de auto impulso. Pero además, las características del modelo mexicano de industrialización hacia fuera que hemos mencionado (la desarticulación del sistema industrial manufacturero, el aumento de la heterogeneidad tecnológica y económica, el sesgo comercial y la

⁹ Carrillo y Ugalde, 1997; MacLachlan y Aguilar, 1998.

distorsión regional), debilitan los mecanismos de transmisión del impulso industrializador del comercio internacional y la inversión extranjera.

Si la política de competitividad rápida de las exportaciones basada en la importación de insumos intermedios tiene su expresión más pura en las maquilas, la lenta evolución de éstas es también una señal de los límites de esta estrategia en ausencia de una política industrial explícita para aumentar la capacidad productiva. Spinanger (1984) reporta el rápido y constante crecimiento del contenido nacional en la industria maquiladora de los países del SEA: Corea del Sur, de 13 a 32% entre 1972 y 1977; Taiwan: de 5 a 27% entre 1967 y 1978; Singapur, 40% en 1972, 43% en 1979. En México, en casi treinta años de industria maquiladora, el contenido nacional de esta actividad no ha pasado del 3%. En aquellos países no sólo se desarrollaron redes de proveedores, sino también competidores locales de las empresas extranjeras, gracias a la transferencia efectiva de tecnología a la base de producción nacional. En este proceso se observa que se amplía la base de proveedores locales al tiempo que aumentan los salarios, de modo que las plantas de ensamblado se “escalán” hacia arriba, con productos y procesos con mayor contenido tecnológico, en donde la importancia de los costos laborales comienza a ser cada vez menor, hasta el momento en que la producción incluso se automatiza (lo que ocurre sobre todo en la electrónica, pero en menor medida también en la textil). Lo fundamental es que los eslabonamientos hacia atrás son definitivos, porque se convierten en el vehículo de otros eslabonamientos importantes, como la transferencia de tecnología y la capacitación laboral.

El saldo histórico del capital extranjero en el sector industrial se duplicó entre 1985 y 1993. Según la SECOFI, más del 70% de los 50 000 millones de dólares acumulados de IED en la industria hasta 1994 entraron después de 1982¹⁰. Una buena parte de estos flujos, sin embargo, no constituyen nueva inversión sino compra de activos preexistentes. Con excepción del periodo 1994-1995, los cambios de propiedad han representado entre el 50 y el 60% de la IED en el periodo 1991-97 (Naciones Unidas, 1998). En 1997, el 70% de la IED total en los países de la ALADI se destinó a la compra de activos existentes. Este comportamiento no sólo se explica por la profundización de los procesos de privatización del sector estatal en Latinoamérica; las fusiones con y adquisiciones de empresas privadas nacionales han resultado un canal de IED incluso más importante en la región. La compra de activos existentes garantiza una presencia territorial y de mercado crucial en la estrategia de expansión de las ETs, sobre todo en momentos en los que los países huéspedes están flexibilizando su marco normativo del comercio exterior. En 1997, hasta un 62.3% de la IED total captada provino de fusiones y adquisiciones. La compra de participaciones en el capital de siete grandes empresas mexicanas por parte de agentes internacionales, da cuenta de estas transferencias no productivas¹¹. Entre 1993 y 1996, las empresas extranjeras aumentaron su participación en las exportaciones del país de 47.8 a 56.2%. La mayor parte de ese volumen se debe a las empresas maquiladoras.

Al examinar comparativamente las características de las filiales de ETs de Estados Unidos en México y en otros países se observa el impacto que sobre la naturaleza productiva de la inversión extranjera tienen la cercanía geográfica, la relocalización parcial de los procesos productivos y la

¹⁰ La estimación a partir de 1993 se dificulta debido al cambio de metodologías de medición de la Inversión Extranjera Directa del INEGI.

¹¹ Las empresas y los montos de capital adquirido son: Iusacell (100%), Cigarrera la Moderna (50%), Grupo Cifra (50%), PanamSat, Grupo Modelo (19%), Cigatem (21%) y Financiera Serfin (20%). En dos casos el capital provino del Reino Unido (La moderna y Serfin); el resto fueron capitales norteamericanos

función de las filiales dentro del sistema global de rentabilidad de las ETs (ver gráficas C, D y E). También reflejan el impacto que la presencia maquiladora tiene sobre el conjunto de la IED norteamericana. Las filiales norteamericanas con capital mayoritario en México, tienen un volumen de comercio intrafirma parecido al de las filiales en Canadá y Malasia, significativamente mayor al que tienen las de Brasil y Corea. Pero al mismo tiempo, la productividad del trabajo, el nivel de remuneraciones y el volumen de activos fijos por ocupado, son mucho menores en México que en cualquiera de los países grandes, y en todo caso, más parecidos a los de las filiales en Malasia. Si bien la fortaleza tecnológica de la industria brasileña y las diferencias del proceso histórico de participación de la IED norteamericana explican una parte de estas diferencias, las estrategias actuales de relocalización resultan fundamentales. La refuncionalización tecnológica de las filiales en un contexto de desregulación está mediada por la función comercial asignada a las mismas según la estrategia transfronteriza y global de las ETs. La función de plataforma exportadora intensiva en trabajo adoptada por el grueso de las filiales manufactureras norteamericanas en México, determina que, en conjunto, el papel industrializador por excelencia que el modelo de industrialización hacia fuera asignaba a la IED norteamericana en nuestro país resulte sumamente restringido en términos de los beneficios nacionales.

Inversión extranjera e internacionalización de la producción

La liberalización como estrategia de industrialización, implicó la desaparición de instrumentos que condicionaban la entrada de Inversión Extranjera Directa (IED) y modificaban en cierta medida la naturaleza de sus actividades. La política de imponer requisitos de desempeño a la IED respondía al papel de inversión complementaria en el proceso de industrialización que jugaban las filiales transnacionales en la estrategia de sustitución de importaciones. El objetivo de esas políticas era presionar a las Empresas Transnacionales (Ets) para que transfirieran más fases del proceso de producción al territorio nacional y usaran insumos intermedios nacionales, como un mecanismo de transferencia tecnológica y escalamiento técnico sobre la base productiva nacional. Ello no eliminaba las barreras a la transferencia de tecnología utilizadas por las Ets ni el monto de recursos extraídos de las filiales hacia los países industriales, pero abría un campo de negociación en el cual los países subdesarrollados tramitaban los beneficios locales de la inversión extranjera.

Desde mediados de los años setenta, en el contexto de rearticulación de las redes internacionales de producción y de internacionalización de los procesos productivos, las ETs desarrollaron una mayor flexibilidad tecnológica y organizativa de localización, descentralización de la producción, refuncionalización de las actividades de sus filiales como respuesta al aumento global de la competencia por los mercados, apoyadas en una nueva estructura de control jerárquica (Harrison, 1990). Este fenómeno, en conjunción con el proceso generalizado de liberalización de la inversión extranjera, ha generado una nueva estructura económica y política de control y presión (Crotty, Epstein y Kelly, 1998) que sobre las políticas internas ejercen los capitales financieros y las ETs. En el calor de la competencia por atraer IED, la eliminación de condiciones de carácter nacional se traduce en una carrera hacia abajo entre países que necesitan de capital externo. La liberalización irrestricta y de la emergencia de la nueva estructura de control y presión sobre la inversión directa termina por reducir los efectos de transferencia tecnológica y el potencial de escalamiento técnico de los procesos productivos, que resultan clave en el proceso de desarrollo industrial de largo plazo.

En estas condiciones, puede observarse que las ETs tienden a relocalizar procesos de producción complejos ahí donde existen oportunidades tecnológicas y dinámicas preexistentes, y sus centros de innovación, en los sistemas nacionales de innovación de sus países de origen (Pavitt y Patel, 1999). De manera paralela, las posibilidades de atraer fases de producción complejas y de absorción tecnológica, dependen de la familiaridad tecnológica de las industrias locales con las tecnologías de las ETs. La estrategia mexicana de industrialización mediante la liberalización descansa en el aprovechamiento de la ventaja comparativa de los menores salarios y la cercanía geográfica a un mercado gigantesco y no en otras ventajas de localización industrial. Al no existir formas de presión que atraigan la localización de ciertas fases del proceso de producción en territorio nacional, se reducen también la posibilidad de que esas inversiones pongan en acción recursos locales; y al mismo tiempo, la naturaleza de las fases de producción que sí tienden a localizarse es de menor contenido tecnológico, en tanto que usan más importaciones y fuerza de trabajo poco calificada. La liberalización de la IED no sólo no ofrece una solución al problema de la creación de mecanismos endógenos de generación de capacidades tecnológicas, sino que el efecto de los mecanismos exógenos (en forma instalaciones industriales y de bienes de capital, aprendizaje laboral y eslabonamientos internos) tienden a ser menores.

Además de este efecto “vertical” de inhibición sobre el potencial de transmisión tecnológica de la IED, existe también un efecto sectorial. Tradicionalmente, la inversión extranjera en México se concentró en los sectores más intensivos en capital, ahí donde existían barreras de carácter tecnológico, altos costos iniciales derivados de la complejidad de los procesos, y altos costos de operación generados por el sistema de patentes: las industrias de bienes de capital, las de producción de bienes industriales intermedios y las basadas en procesos de ingeniería y alta tecnología. En ausencia de un sistema nacional de innovación desarrollado, estos sectores se convertían también en los núcleos de generación de cambio tecnológico (Fajnzylber, 1990). La eliminación de requisitos de contenido nacional y de balance comercial en la operación de las ETs, pero también la explotación de las ventajas del comercio intrafirma (que amplía no sólo el control sobre la transferencia tecnológica a las filiales sino la generación de rentas derivadas de la manipulación de los precios de transferencia), ha favorecido tanto la eliminación de líneas de producción como la penetración de importaciones, lo que tiene un efecto de recentralización de fases de producción hacia los centros industriales. Como resultado, esos sectores considerados núcleo de desarrollo tecnológico tienden a reducir su potencial de transmisión de capacidad industrial y tecnológica.

La combinación de estos dos efectos, vertical y sectorial, reduce la utilidad nacional de la IED a cambio de su mayor volumen, y nos coloca frente a un dilema doble. Por un lado, los beneficios dinámicos de la atracción de IED (escalamiento tecnológico y aprendizaje, adaptación del cambio técnico) se reducen. Pero por otro lado, en términos de la inserción internacional de la economía que resulta de esas nuevas configuraciones industriales, la especialización productiva en las fases del proceso de producción intensivas en trabajo se acerca a la especialización en productos tecnológicamente inferiores. Si la exportación de bienes manufacturados es aparentemente más favorable que la especialización en bienes primarios, es porque los primeros poseen un grado de complejidad tecnológica mayor y más valor agregado que intercambiar. Esto mejora la posición comercial de largo plazo en tanto que esos productos están en el espectro de los precios relativos internacionales que tienden a subir más que a bajar. Pero esta mejoría es sólo relativa, pues los recursos que proporciona el mercado derivan del proceso de transformación incorporado en el producto, y no sólo las cualidades de éste. Además, las importaciones que absorbe la economía

no son primordialmente productos naturales o materias primas básicas, sino también bienes manufacturados, finales e intermedios. La segmentación internacional del proceso de producción obliga a cambiar el énfasis hacia la naturaleza de los procesos de producción y no sólo hacia la naturaleza de las mercancías que se intercambian.

Las estrategias de localización de las ETs responden a un conjunto complejo de factores, y no sólo a la estructura de costos. También influyen la conformación regional de bloques comerciales, condiciones de oferta de factores geográficamente definidas, cambio técnico en la producción, y las estrategias competitivas de las industrias en que se encuentran (Schoenberger, 1988). No pretendemos afirmar que el potencial de atracción de IED a México se encuentre restringido a las ventajas salariales, sino enfatizar que la política pasiva (o mejor dicho, la ausencia de una política) determinada por la naturaleza de la desregulación de la IED y en particular, la condicionalidad derivada del TLCAN implica que son estas estrategias las que determinan de modo dominante el patrón de IED, al reducir al mínimo el espacio de negociación sobre la actividad de las Ets, y privilegiar las actividades orientadas a la exportación haciendo uso extensivo de insumos importados.

IV LA INSUSTENTABILIDAD DE LA ESTRATEGIA ACTUAL

El crecimiento del sector industrial en México bajo el régimen de economía abierta y desregulada, dadas las contradicciones entre las políticas estabilizadoras y de ajuste estructural, es polarizante, genera mecanismos de desarticulación de las relaciones inter e intraindustriales con el aparato productivo nacional y de deterioro de las condiciones laborales y salariales. Al mismo tiempo, el ritmo de acumulación de capital es aún más diferenciado, se encuentra concentrado en unas cuantas ramas y no se ha convertido en un impulso al proceso de industrialización.

La evolución del saldo comercial de la industria mexicana revela que los cambios profundos en el desempeño comercial al interior de las manufacturas no han podido revertir los efectos estructurales desestabilizadores del crecimiento industrial. Más aún, las estrategias de crecimiento en los sectores dinámicos parecen haber desarrollado una dependencia de importaciones superior a la del pasado. La penetración de bienes intermedios importados (que en un sentido refleja cambios en los patrones de comercio intraindustrial e intrafirma y en otro, el desplazamiento de la producción nacional) ha dado nueva forma a los eslabonamientos internos de las industrias, entrelazando cada vez más procesos industriales locales con el exterior.

La penetración del mercado internacional se ha sustentado en la desustitución de importaciones, reduciendo los efectos sinérgicos del crecimiento de las exportaciones hacia el resto de la economía, el potencial de adquisición de capacidades tecnológicas y la posición competitiva de largo plazo del sector manufacturero. La discriminación comercial de las actividades produce un sesgo exportador/importador excesivo a costa del crecimiento y articulación internos, por lo que el acceso a mercados internacionales no se traduce en beneficios locales. En condiciones de aumento de la competencia proveniente de países con políticas exportadoras agresivas y coordinadas estatalmente, y dado el punto anterior, el modelo de industrialización es más vulnerable a factores externos que en el pasado.

La permanencia de los desequilibrios estructurales en el contexto de la apertura genera un círculo vicioso entre la inestabilidad externa y la contención de la demanda interna que golpea primordialmente a las empresas pequeñas, al nivel salarial y a los sectores que dependen del mercado interno, retroalimentando las distorsiones estructurales y la heterogeneidad interna.

El rápido proceso de apertura en México no fue acompañado de un esfuerzo efectivo por reducir los diferenciales de productividad industrial. El hundimiento de los niveles de inversión física y reproducción del capital fijo durante la primera mitad de los años ochenta elevó el rezago acumulado en materia de productividad. El acceso a recursos financieros se vio restringido por la política de altas tasas de interés en los mercados internos de capital, al tiempo que los flujos de capital de cartera alimentaron la sobrevaluación progresiva del tipo de cambio. El deterioro diferenciado de los niveles de vida redistribuyó recursos hacia los sectores sociales con mayor propensión a importar, y el ambiente general de contención de la demanda interna elevó aún más las presiones de la competencia. Este conjunto de elementos congeló las posibilidades de elevar los márgenes de productividad durante el proceso de apertura. Los resultados reflejan que los diferenciales iniciales eran enormes y que la capacidad de adquirir economías externas de orden dinámico es restringida.

La “flexibilidad” del marco regulatorio del comercio y la inversión en México no ha generado un aumento de la capacidad industrial, sino su segmentación. En los hechos, la penetración de capital extranjero y la apertura a la competencia internacional no ha generado condiciones generalizadas de flexibilidad productiva basada en la incorporación de nuevas tecnologías. La flexibilidad tecnológica y productiva asociada al paradigma de la manufactura flexible (Piore y Sabel, 1984), que supone la generalización de las nuevas tecnologías de producción, la interrelación descentralizada y dinámica de los procesos de innovación y la coordinación de agentes interdependientes en organizaciones no jerárquicas enfrenta en la realidad poderosos obstáculos para generalizarse a las economías en desarrollo. La modernización experimentada por las manufacturas mexicanas pasa más por el terreno administrativo, comercial y logístico del proceso de circulación de las mercancías que por la adaptación de nuevas tecnologías de producción. En otras palabras, la renovación de los procesos productivos (con excepciones importantes y significativas como la industria automotriz y la siderúrgica) ha descansado en lo general en la reorganización del proceso de trabajo y sólo de manera marginal en la capitalización del proceso de producción, que es la base para el escalamiento tecnológico.

El patrón de comercio exterior está entonces anclado a las posibilidades de competencia estáticas: el bajo costo de la fuerza de trabajo y la disposición de insumos intermedios de menor costo, y determina que el “patrón de especialización” de la industria mexicana se parezca más a una especialización de bajo nivel tecnológico, más comercial que industrial. Esto reduce significativamente, sino es que elimina, las posibilidades de que el “ajuste” de la estructura industrial mexicana hacia un modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones pueda convertirse en una opción de desarrollo económico en el mediano y largo plazos. El patrón de especialización de las exportaciones manufactureras que se producen en nuestro país está fuertemente sesgado hacia las fases de producción intensivas en trabajo, lo que, en el contexto económico y tecnológico de los procesos productivos internacionalizados, significa una mayor dependencia productiva y tecnológica. La especialización en los procesos intensivos en trabajo para la producción internacional crea además un frente sólido de presión a la baja sobre las

condiciones laborales en su conjunto: las remuneraciones, la estabilidad laboral, la seguridad en el proceso de producción y la calidad del empleo.

Las experiencias exitosas del Sureste asiático¹², guardadas las distancias en la comparación, sugieren que la industrialización rápida basada en exportaciones tiene que incluir la sustitución estratégica de importaciones, es decir, que las exportaciones se sustentan en un aumento de la capacidad industrial. La contradicción fundamental en el modelo mexicano de industrialización a través de la liberalización es que carece de incentivos al aumento de la capacidad industrial, al aumento consecuente de la capacidad tecnológica, al desarrollo de economías dinámicas y de retroalimentación del crecimiento, la circulación de innovaciones y la ampliación de los beneficios del aumento de la productividad al conjunto social en la forma de salarios, oportunidades de empleo y mejores condiciones laborales.

V LAS ALTERNATIVAS

Cualquier propuesta de política industrial que busque revertir el deterioro de la estructura productiva y establecer una base desarrollo de largo plazo tiene que formar parte de un programa económico global que parta de objetivos distintos a los del modelo económico actual. Dada la complejidad de la agenda pendiente en la transformación estructural de este sector productivo, queremos señalar sólo algunos de los componentes cuya discusión consideramos indispensable.

El punto de partida de una estrategia de política distinta tendría que comenzar dudando del predominio del mercado como el mecanismo único, necesario y suficiente para la organización eficiente de la producción en escala social. La opción de “darle forma al mercado de una manera creativa” tiene que descansar en un objetivo explícito de garantizar en el mediano plazo la reproducción material de la sociedad, que es inseparable del objetivo de elevación del nivel de vida de la población. La recuperación de los derechos económicos y la posibilidad real de ejercerlos depende de la conformación de instancias de mediación económica independientes y autónomas: sindicatos, asociaciones locales y nacionales de pequeños productores, pero también bajo el restablecimiento de un estado cuya definición de las estrategias de desarrollo refleje un consenso amplio que las incluya.

Una estrategia de este tipo debe tener ciertas características funcionales e institucionales. Debe ser consistente con los intereses de la mayoría de la población, y con la estrategia de desarrollo global. Para ello tiene que estar integrada socialmente en varios niveles institucionales encargados de evaluar y coordinar la actividad de los agentes productivos de un modo eficaz, amplio y participativo. El establecimiento de medidas “impopulares” o discriminatorias entre sectores sociales (algo que debe reconocerse como inevitable en una economía internacional en libre competencia) sólo puede sustentarse legítimamente en un régimen democrático cuando los costos y las ganancias serán igualados en el mediano plazo. Un funcionamiento así sólo es imaginable cuando las instancias económico administrativas efectivamente gozan de una representatividad política amplia y legítima. Tiene también que ser capaz de monitorear continuamente los efectos de su acción, y también el cumplimiento de los plazos y metas por ella fijados. Sólo en este caso puede adquirir la flexibilidad suficiente para corregir el conjunto de políticas concretas y adaptarse a las nuevas posibilidades que su propio desarrollo plantea o cancela, a los cambios cíclicos de los mercados, y a las potencialidades y límites definidos en el

¹² Ver Pack y Westphal (1986), Amsden (1989), Wade (1990).

entorno internacional. Precisamente por ello, es necesario contemplar una diversidad de mecanismos e instrumentos, evitando el error (recurrente en el pasado) de aplicar una sola medida para objetivos múltiples y complejos.

Es impostergable para la misma idea de desarrollo reconsiderar el papel del sector manufacturero en el desarrollo económico de un país de 100 millones de habitantes, en el que sólo el 17% de la población se encuentra ocupada en las manufacturas. Hacerlo significa revalorizar la naturaleza de las relaciones entre este sector y la agricultura, la construcción de infraestructura productiva y social y el sector energético, a partir de su gran diversidad y eslabonamientos intersectoriales. En ese tono, es necesario diferenciar no sólo la funcionalidad de las industrias manufactureras en términos de su contribución al objetivo del crecimiento de la producción, sino la naturaleza misma de las actividades. Por ejemplo, y dada la importancia característica del sector agrícola de nuestro país, la definición de prioridades debe asignar un papel especial al sector industrial agroalimentario; debe reconocer y estimular el potencial integrador y tecnológico de la industria petroquímica, la debilidad de otros sectores que producen insumos industriales insustituibles y la necesidad de escalar tecnológicamente las configuraciones industriales en los sectores de equipo y accesorios eléctricos y electrónicos como fuente de divisas y transmisor de capacidades tecnológicas.

Estructura productiva y la esfera macroeconómica. El círculo vicioso entre déficit comercial, aumento de los flujos de capital externo, sobrevaluación cambiaria y aceleración de importaciones constituye el núcleo de inestabilidad del modelo macroeconómico sobre el cual gravita la estrategia de industrialización orientada hacia fuera. Su corrección requiere la ejecución de una fórmula que permita eliminar tanto la inestabilidad de corto plazo como los vacíos estructurales que, como mencionamos, encuentran gran parte de su razón de ser en la porosidad del sector manufacturero.

La activación del mercado interno (que es condición dado el objetivo de elevación del nivel de vida de la población) aún a través de sectores productores de bienes industriales no comerciables (la construcción, por ejemplo) en las condiciones actuales de apertura y debilidad estructural desataría inmediatamente mecanismos de desestabilización comercial ineludibles. Esta condición no puede ser alcanzada ni siquiera en el mediano plazo si no se ponen en acción simultánea mecanismos temporales y graduales de protección comercial, cambiaria y financiera. Una nueva inserción internacional de la economía tiene que pasar por la reforma del sistema financiero, y los canales que transmiten la inestabilidad de los movimientos especulativos y monetarios al sistema productivo. Sin apuntalar mecanismos de inhibición a la movilidad de salida del capital es poco probable la recuperación de la autonomía económica para un proyecto nacional.

Nada permite suponer que los resultados de la estrategia de industrialización mediante la liberalización pudieran haber sido significativamente distintos mediante una “sintonía fina” de la política económica. El proceso de polarización y heterogeneidad económica, técnica y financiera al interior de la estructura productiva podría suavizarse, sin desaparecer, en el caso de que el ambiente macroeconómico lograra superar su adicción explosiva a los capitales foráneos, y permitiera un nivel de estabilidad del tipo de cambio real y ciclos de negocios más largos. Sin embargo, aún en el caso de que pudieran establecerse mecanismos que aislaran al sector productivo de los efectos antocompetitivos provenientes de la esfera financiera, los problemas estructurales no desaparecerían. El proceso de recomposición de los eslabonamientos productivos

requiere, entonces, de un impulso directo que el “ambiente macro” es incapaz de proporcionar por sí solo.

Rearticulación interna. El reeslabonamiento del tejido industrial manufacturero es el elemento que tendría que sustentar una estrategia de aumento progresivo y equilibrado de la capacidad industrial. La sustitución de importaciones debe ser un objetivo de nivel estratégico de igual importancia que la promoción de exportaciones. La sustitución efectiva y selectiva de importaciones no puede desarrollarse en un marco macroeconómico con un sesgo comercial tan agudo como el que proviene de la política actual de tipo de cambio sobrevaluado. Tampoco cuando los estímulos a la actividad exportadora se apoyan fundamentalmente en la adquisición de bienes importados, y los diferenciales de productividad con los competidores externos en el mercado interno son tan grandes.

Los diferenciales de productividad con el exterior y la heterogeneidad estructural existentes exigen mecanismos temporales de atemperación de la competencia, condicionados y monitoreados. Las posiciones teóricas neoclásicas y “orientadas al mercado” desechan la eficiencia de políticas selectivas por considerar que producen resultados subóptimos al distorsionar la estructura de precios, y por lo tanto su intervención sólo produce ineficiencias frente a la solución de mercado. Sin embargo, una consideración más compleja que la que estas posiciones teóricas tienen acerca de la naturaleza del crecimiento de la empresa y del proceso de adquisición de capacidades tecnológicas, revela que hay otras “fallas de mercado” aparte de las relativas a la información y el desarrollo de los mercados de capitales (Lall, 1994). Los costos de aprendizaje, distintos entre actividades simples y complejas y los obstáculos a la profundización de capacidades tecnológicas, apoyan la necesidad de políticas de industria naciente en los casos de actividades complejas. Hay que subrayar que este argumento es válido cuando los instrumentos de política son lo suficientemente efectivos como para garantizar que las pérdidas temporales de ingreso derivadas de un eslabonamiento inducido, tenderán a desaparecer en el tiempo gracias a los efectos de economías externas generados por el aumento en la densidad industrial. En tanto que el atemperamiento de la competencia tiende a inhibir la inversión en el desarrollo de nuevas capacidades, los mecanismos de incubación deben incluir condiciones de desempeño.

En una estrategia que integre la oferta de crédito a tasas preferenciales, un crecimiento sostenido del mercado interno y estabilidad macroeconómica se puede hacer un uso controlado de instrumentos que favorezcan la “incubación” de capacidades industriales basadas en la adquisición de economías dinámicas, de tal modo que pequeñas variaciones en varios instrumentos puedan surtir los efectos deseados.

Aumentar la diversidad productiva con base en los recursos locales puede ser una estrategia más evidente en el caso de los sectores agrícola, de construcción y de servicios comunitarios. La recuperación de la esfera comunitaria en la producción de bienes manufacturados aparece como una tarea más lejana y difusa, pero no lo es. Avanzar hacia ella implica volver a pensar en la industria rural, tanto de carácter individual como colectivo, y en la promoción de procesos de transformación de productos agrícolas en el mismo lugar en el que se producen. Esto disminuiría los riesgos de comercialización y las pérdidas relacionadas con la falta de accesos a los mercados por parte de la comunidad agraria y aumenta el rango de control en la cadena productiva de los productores primarios.

Restricciones de tipo comercial en el estado actual de desarticulación productiva podrían generar elevación de costos y presiones inflacionarias, cuellos de botella y otras distorsiones y obstáculos que resultarían críticos en condiciones iniciales de una transformación profunda. La naturaleza de las medidas tendrían necesariamente que ser, aparte de temporales, selectivas y puntuales.

La ejecución mínima de cualquiera de estos mecanismos implica plantear la revisión de algunas secciones de los acuerdos internacionales, en las áreas que restringen la opción de instrumentar medidas compensatorias en el caso de problemas de balanza de pagos¹³, la instrumentación de políticas diferenciadas para las industrias medianas y pequeñas y las actividades que fortalezcan los eslabonamientos con otras empresas nacionales.

De igual manera, una economía como la mexicana difícilmente podría destinar recursos abundantes a la reconversión de la industria manufacturera, sobre todo cuando la estrategia de recuperación en otros sectores (como el agrícola y el energético) muy probablemente agotaría los recursos fiscales disponibles. Los estímulos tendrían que centrarse en la política de financiamiento preferencial de largo plazo y en la incubación de capacidades (atemperación temporal de la competencia) y no en la transferencia directa por la vía de los subsidios.

Crecimiento redistributivo. La reducción de la desigualdad es un objetivo urgente en términos de justicia social, derechos económicos y ética política, en términos de la sustentabilidad social inmediata, y también un fundamento del desarrollo de las capacidades de reproducción material de la sociedad en el largo plazo. El crecimiento redistributivo presenta dificultades mayores que la industrialización en condiciones iniciales de mayor equidad económica (por ejemplo, en los casos “exitosos” del SEA, cfr. Rodrik, 1996.), pues las políticas de redistribución suelen considerarse un impuesto a la acumulación. Sin embargo, en el mediano y largo plazos, la redistribución es perfectamente consistente con el aumento de la productividad y el establecimiento de mecanismos generadores de capacidades dinámicas, cuando puede intercambiarse una reducción de las retribuciones al capital por un aumento de la productividad y la certidumbre en el mediano plazo. En una política coordinada y dirigida al aumento de la productividad en escala social, los beneficios de la división social del trabajo generan externalidades que tienden a reducir costos y compensar pérdidas relativas por los aumentos salariales.

El desempeño de alta productividad del trabajo depende de la cooperación y el compromiso, cuyas claves están en la participación en el diseño y ejecución del trabajo y en la participación de las ganancias de un trabajo bien hecho. Aunque el comportamiento empresarial responde a los intereses de sus dueños, existen también las posibilidades de transformar esas entidades en organizaciones más democráticas y participativas. La urgente revalorización del trabajo en el caso mexicano es un elemento estratégico por lo que significa en términos de la sustentabilidad social del sistema económico y de la necesaria cohesión de la sociedad alrededor de un programa económico que aspira al largo plazo.

¹³ La condicionalidad del TLCAN en este rubro resulta, como en otros casos, mucho más estricta que en el régimen del GATT (ahora OMC). Véase Nadal (1996).

Integración regional. La orientación externa ha fracasado en su intento industrializador y ha hecho más difícil la adaptación futura de un régimen comercial sustentable. Al mismo tiempo, con toda la desigualdad, sacrificio e ineficiencia sociales que ha generado, ha abierto algunas posibilidades que una estrategia alternativa tiene que aprovechar. El cambio en la orientación del comercio no es un fin en sí mismo, sino una de varias rutas necesarias para emprender un proyecto de reacomodo en la economía internacional en el largo plazo. El diagnóstico en este rubro tiene que partir de la actual posición subordinada y periférica de nuestro país a la economía norteamericana, pero también del potencial económico del mercado interno. El proceso de integración con la economía norteamericana difícilmente puede revertirse, lo que no significa que haya que desechar la creación de estructuras de integración paralelas y ancladas en el mercado interno, que ofrezcan oportunidades de desarrollo para el conjunto de las regiones con menos perspectivas de eslabonarse en la forma de plataformas de exportación.

Las ETs norteamericanas siguen dirigiendo una parte importante de su producción al mercado interno, pero el sesgo comercial hacia el exterior ha dominado el patrón de localización de la IED. La recuperación del mercado interno es un incentivo para abrir oportunidades de inversión que deben verse desde la perspectiva del interés nacional, hacia la adquisición de capacidades tecnológicas y la movilización de recursos locales. La creación de espacios regionales integrados y la promoción del uso de tecnologías familiares en las empresas nacionales, junto con la promoción de proyectos de relación entre instituciones y agentes económicos son opciones para establecer niveles de cooperación y complementariedad con el capital extranjero que deben explorarse. Las estrategias específicas hacia este sector se encuentran severamente restringidas por el TLCAN, en particular por la exigencia de trato nacional a las empresas extranjeras.

Consideraciones finales

La política industrial está atrapada en una camisa de fuerza. El estado casi no tiene instrumentos para incidir sobre la estructura económica a través de fuerzas económicas. La opción por instrumentos puramente institucionales y horizontales no es más que el reflejo de la subordinación y falta de autonomía económica y política.

Una política de regulación de la competencia para promover la industrialización y la movilización de recursos productivos locales se opondría, en principio, a la tendencia mundial de desregulación de los flujos económicos impulsada por los organismos financieros internacionales, las empresas transnacionales y los estados industriales dominantes. La forma de implementarla, sin embargo, podría encontrar formulaciones efectivas sin violentar en modo extremo los esquemas generales de integración, en espera de una coyuntura internacional más favorable. Lo que queda claro es que un gobierno que se propusiera una salida atípica a las opciones actuales de modernización tendría un margen de maniobra estrecho y enfrentaría el constante acoso de los organismos internacionales. Esta perspectiva nos parece políticamente más extrema en tanto que los gobiernos mexicanos de los últimos años han sido particularmente serviles en su alineación a las señales de las esferas de influencia internacional. Pero plantea sobre todo el problema de establecer posiciones políticas que, actuando desde la perspectiva de las configuraciones de poder reales, se arriesgue a reclamar el derecho al futuro de los sujetos, también reales, que no tienen espacio en el modelo económico actual.

Bibliografía

- Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bruton, Henry (1998), "A reconsideration of import substitution", en *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVI, junio, pp. 903-936.
- Carrillo, Jorge y Alfredo Ugalde (1997), "Maquiladora de Tercera generación: El caso de Delphi-General Motors", en *Comercio Exterior*, 47 (09), México.
- Casar, J. I. et al. (1990), *La organización industrial en México*, Siglo XXI, México.
- Crotty, James, Gerald Epstein y Patricia Kelly (1998), "Multinational corporations in the neoliberal regime" en *Globalization and progressive economic policy*, Baker, D., G. Epstein, y R. Pollin (eds), New York and Melbourne, Cambridge University Press.
- De la Garza, Enrique (1996), "Reestructuración de la producción en México: extensión y limitaciones", en *El Cotidiano*, no. 79, octubre, México.
- Dussel Peters, Enrique (1997) *La economía de la polarización*, JUS-UNAM, México.
- Fajnzylber, Fernando (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México.
- Harrison, Bennet (1994), *Lean and Mean: The resurrection of corporate power in an age of flexibility*, Basic Books, Nueva York.
- Iscan, Talan (1998), "Trade Liberalisation and Productivity: A Panel Study of the Mexican Manufacturing Industry", *The Journal of Development Studies*, vol. 34, no. 5, junio, pp. 123-148.
- Krueger, Anne (1993), *Political economy of policy reform in developing countries*, Cambridge, Mass. Massachusetts Institute of Technology.
- Lall, Sanjaya (1994), "The East Asian Miracle: does the bell toll for industrial strategy?", en *World Development*, 22-4, Londres.
- MacLachlan, Ian y Adrián Guillermo Aguilar (1998), "Maquiladora myths: Locational and structural change in Mexico's export manufacturing industry", en *Professional Geographer*, agosto, Washington.
- Mortimore, Michael (1999), "La industria de las confecciones en la cuenca del Caribe: ¿un tejido raído?", en *Revista de la CEPAL*, no. 67, abril, pp. 113-132.
- Nadal, Alejandro (1996), "Balance-of-Payments Provisions in the GATT and NAFTA", en *Journal of World Trade*, vol. 30, no. 4, agosto.
- Pavitt, Keith y Parimal Patel (1999) "Global corporations and national systems of innovation: who dominates who?", en *Innovation policy in a global economy*, Archibugi D. J. Howells y J. Michie (eds.), Cambridge University Press, Cambridge.
- Peres, Wilson y Jorge Máttar, "La política industrial y de comercio exterior en México", en *Políticas de ocmpetitividad industrial*, Peres, Wilson, Siglo XXI, México.
- Piore, M. y C. Sabel (1984), *The second industrial divide*, Basic Books, Nueva York.
- Rodrik, D. (1995), "Trade and Industrial Policy Reform", en *Handbook of Development Economics*, Volume IIIB, Behrman, Jere y T.N. Srinivasan, (eds.), Elsevier, Yale.
- Schoenberger, Ericka (1988), "Multinational corporations and the new international division of labor: a critical reappraisal", en *International Regional Science Review*, 11(2).
- SECOFI (1990), Programa nacional de modernización industrial y del comercio exterior, 1990-1994.
- SECOFI (1995), Programa de política industrial y comercio exterior, 1995-2000.

- Spinanger, Dean (1984), "Objectives and impact of economic activity zones: some evidence from Asia", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 120: I, 64-89
- Tybout, James R. y M. Daniel Westbrook (1995), "Trade Liberalisation and the dimensions of Efficiency Change in Mexican Manufacturing Industries," *Journal of International Economics*, no. 39, pp. 53-78.
- World Bank (1987), World Development Report, IBRD, Oxford University Press, Nueva York.