

NT-2161

c.2

~~CEPAL (2161)~~

c.2



COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE



BANCO INTERAMERICANO DE
DESARROLLO

SOLO PARA PARTICIPANTES
ORIGINAL: ESPAÑOL

8 de marzo de 2001

Seminario sobre "Camino a la competitividad:
El nivel meso y microeconómico"

Santiago de Chile, 15 de marzo de 2001



CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR MANUFACTURERO MEXICANO, RECIENTES MEDIDAS COMERCIALES Y RETOS DE LA POLÍTICA EMPRESARIAL

Este documento fue preparado por el Sr. Enrique Dussel Peters para el seminario organizado conjuntamente por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL y el Departamento de Investigación del BID. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las organizaciones previamente mencionadas.

Introducción

En los últimos años, y particularmente desde finales de los noventa, se percibe un creciente e intenso debate en torno a la necesidad de una política industrial y empresarial que responda a los crecientes retos del aparato productivo establecido en México. Este debate –con la abierta participación de múltiples organismos empresariales, funcionarios y académicos a nivel nacional, regional y local- todavía no ha logrado plasmarse en una nueva visión y política industrial y empresarial. La nueva administración, desde el primero de diciembre de 2000, ha permitido un importante debate y nuevos espacios de intercambio y comunicación. Es posible que, al menos en parte, las propuestas y las múltiples demandas se registren e incluso plasmen en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa que corresponde a la Secretaría de Economía (SE), anteriormente Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

En base a lo anterior el documento busca presentar brevemente en la primera parte las principales condiciones del sector manufacturero mexicano hasta el 2000, incluyendo aspectos generales de la política industrial implementada. La segunda parte hará énfasis en un nuevo y reciente instrumento comercial y de importantes implicaciones en las empresas del país: los Programas de Promoción Sectoriales (PROSEC). Los PROSEC son relevantes por sus efectos en la estructura productiva de México –con una dimensión arancelaria de un “segundo TLCAN para países no-TLCAN”, pero también porque reflejan las prioridades de la nueva administración: si bien los primeros decretos de los PROSEC todavía fueron suscritos bajo la Administración de Ernesto Zedillo, los últimos dos decretos de los PROSEC (el 31 de diciembre de 2000 y el 1 de marzo de 2001) ya son responsabilidad de la SE y la nueva administración. El último apartado presenta impresiones personales sobre las opciones de la nueva administración con respecto a políticas empresariales e industriales durante el sexenio.

El documento no busca realizar un nuevo análisis de los temas propuestos. Ante el carácter y el espacio del mismo, se busca destacar puntos relevantes y hacer referencias a otros textos que sí examinan los temas con más detalle.

I. POLITICAS INDUSTRIALES Y EMPRESARIALES Y CONDICIONES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA (1988-2000)¹

Desde 1988 –y como respuesta a las crisis de 1982 y 1986- la nueva estrategia de la liberalización priorizó tanto la estabilidad macroeconómica –particularmente el control de la inflación, del déficit fiscal, así como la atracción de inversión extranjera para financiar la nueva estrategia- como la industrialización orientada hacia las exportaciones. Paralelamente, el Estado reduciría significativamente su presencia socioeconómica con el objeto de disminuir distorsiones en los respectivos mercados (Aspe Armella 1993; Dussel Peters 2000/a)

La política industrial desde 1988 fue funcional a esta visión estratégica. Desde entonces, y hasta 2000, la política industrial de corte horizontal o neutral –con el objeto de brindar beneficios a empresas, ramas, sectores y regiones por igual, sin distinción de su tamaño por ejemplo- ha sido una de las principales medidas conforme a la estrategia seguida. De igual forma, y congruente con el nuevo modelo, se privatizaron las principales empresas paraestatales y se eliminaron programas sectoriales y la mayor parte de los recursos de la banca de desarrollo de primer piso con el objeto de reducir el déficit fiscal. Por último, la política comercial y de atracción de inversión extranjera jugaron un papel fundamental para reducir las tasas arancelarias y las barreras no arancelarias y permitir, paralelamente, importantes flujos de capital extranjero (Blanco Mendoza 2000; Martínez/Fárber 1994).²

Ante la importante disminución de políticas orientadas hacia el sector manufacturero, diversas entidades federativas promulgaron normas, instrumentos y mecanismos para el fomento de sus respectivas empresas. Muchas entidades federativas – particularmente aquellas que, hasta el 2000 eran gobernadas por partidos de oposición como Chihuahua, Distrito Federal y Jalisco, entre otros- compitieron directamente por inversiones nacionales y extranjeras otorgando incentivos fiscales y mediante la

¹ Para un análisis más detallado, véase: Dussel Peters (2000/a; 2001).

² Hasta 2000 destacan para el caso de las PYMES la Red de Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (CRECE) y el Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE). Independientemente de sus beneficios, los CRECES han capacitado hasta diciembre de 2000 a menos de 400 empresas por estado y

reducción de costos/eliminación de servicios públicos, la capacitación de personal, negociaciones con sindicatos favorables, la construcción de carreteras y otra infraestructura, así como el ofrecimiento de terrenos sin costo alguno o muy por debajo del costo de mercado. Esta nueva tendencia ha generado una creciente multiplicidad de instrumentos, ante mínimos recursos locales, regionales y nacionales para este tipo de políticas, además de un verdadero caos de normas, regulaciones y enfoques.

Es importante reconocer que, hasta 2000, la estrategia seguida ha tenido una serie de avances importantes con respecto a la evolución de la economía mexicana durante los ochenta. Destaca, por un lado, que tanto la inflación como el déficit fiscal fueron controlados a niveles inferiores a los alcanzados durante los ochenta, con la excepción de 1995 debido a la crisis surgida. De igual forma, la inversión extranjera directa promedió durante 1994-2000 más de 9,500 millones de dólares anuales. Sin embargo, el principal cambio estructural se reflejó en el importante crecimiento de las exportaciones, tanto en términos absolutos como relativos con respecto al PIB. Para el período 1988-2000 las exportaciones aumentaron de 20,545 millones de dólares a 166,424 millones de dólares, con una tasa de crecimiento promedio anual (tcpa) del 19%.³ Más relevante aún, las exportaciones como proporción del PIB se incrementaron de niveles inferiores al 15% a niveles cercanos al 30%. Desde esta perspectiva, las exportaciones manufactureras –las cuales aportan cerca del 90% de las exportaciones desde finales de los noventa- se han convertido en el motor de crecimiento de la economía mexicana para el período.

No obstante los avances anteriores, existen una serie de limitaciones estructurales de la economía y del sector manufacturero, destacando⁴:

1. En general destaca una creciente polarización económica, social y territorial. Como resultado, un relativamente pequeño número de empresas, hogares, sectores y regiones han sabido insertarse al proceso de globalización y a la estrategia de la liberalización, mientras que la mayoría de las empresas, hogares, sectores y regiones no han participado en este proceso desde 1988.

generado más de 7,000 empleos (CRECE 2000) y, hasta 1999, el COMPITE había realizado menos de 40 talleres por entidad federativa.

³ A menos que se indique de otra forma, las estadísticas de comercio exterior incluyen a la industria maquiladora desde 1991, como resultado de cambios en el Sistema de Cuentas Nacionales.

⁴ Para un análisis detallado de la economía mexicana, su estructura y la política industrial, véase: De María y Campos (2000); Dussel Peters (2000a), PEF (2000) y Villarreal (2000).

2. Con respecto a las exportaciones, el principal crecimiento de la economía y del PIB, se han concentrado en un reducido número de empresas: las principales 300 empresas exportadoras y alrededor de 3,500 empresas maquiladoras generaron más del 95% de las exportaciones durante 1993-1999, mientras que el restante 3.1 millones de empresas participaron con menos del 5% de las exportaciones.
3. Si bien durante los noventa se generaron en promedio alrededor de 500,000 empleos anuales, la población económicamente activa (PEA) creció en alrededor de 1,300,000 personas anuales, dejando un déficit de 800,000 empleos anuales. Las principales empresas exportadoras y la maquila sólo participaron con alrededor del 5% de la PEA durante 1993-1999 y no pudieron generar el empleo requerido.
4. El tipo de cambio sobrevaluado, estimado entre un 25% y 30% en 2000 y a niveles semejantes del período anterior a la crisis de 1995 (CEPAL 2000)- ha sido una constante de la estrategia implementada desde 1988 como resultado del control del nivel inflacionario y el tipo de cambio nominal como “ancla antinflacionaria”. Las exportaciones se han visto perjudicadas por esta evolución, pero es importante destacar, particularmente para las PYMES, que las empresas orientadas al mercado doméstico se enfrentan a una importante competencia a través de masivas importaciones a precios relativamente bajos, tanto por el efecto de la sobrevaluación del tipo de cambio como por la drástica disminución arancelaria iniciada en 1985-1987.
5. El sector financiero comercial durante los noventa no ha cumplido con su función de canalizar recursos hacia el sector productivo del país. Si bien esta evolución también es resultado de la crisis de 1994-1995, la gráfica 1 refleja que el financiamiento canalizado por parte de la banca comercial al sector bancario privado ha disminuido constantemente desde el primer semestre de 1995 y representa, en términos del PIB, el 23% del financiamiento de 1994 en 2000. Así, todas aquellas empresas que dependen del sector financiero para su financiamiento –con excepción de las grandes empresas exportadoras que pueden

financiarse mediante diferentes mecanismos en mercados externos- han tenido grandes dificultades de financiamiento, aunadas al alto costo del mismo.⁵

6. Si bien el sector manufacturero –uno de los principales sectores de crecimiento- generó una tcapa del PIB del 4.8% y superior al 3.2% del total de la economía mexicana durante 1988-2000, el mismo sector ha generado, sin considerar a la industria maquiladora, un creciente déficit comercial. Desde inicios de la estrategia de la liberalización en 1988 el índice de la balanza comercial sobre el PIB del sector manufacturero cayó del -14% a niveles cercanos al -30% en 1994, aumentó desde 1995 ante la crisis y ha vuelto a niveles cercanos al -20% con la recuperación en términos del PIB. Lo anterior refleja, por un lado, que estructuralmente el sector manufacturero requiere de crecientes importaciones netas para crecer en términos del PIB y de las exportaciones. Por otro lado, el mismo proceso ha implicado una significativa ruptura de encadenamientos.⁶

II. LOS PROGRAMAS DE FOMENTO SECTORIALES (PROSEC): ¿UN BUEN EJEMPLO DE UNA MALA POLITICA EMPRESARIAL?⁷

En el artículo 303 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se establece que terceros países –es decir, todos aquellos que no sean Canadá, Estados Unidos y México- no podrán beneficiarse de los aranceles preferenciales del TLCAN. Los PROSEC responden a lo negociado en el artículo 303 del TLCAN al establecer nuevos aranceles para el régimen arancelario de las importaciones totales en 22 sectores y, de facto, reduce significativamente la Tarifa de la Ley de Impuesto General de Importación (TIGI). Ante el “dilema” por parte de los funcionarios de la SECOFI durante la administración pasada, pero también de la actual, considerando que el último decreto

⁵ Paradójicamente, en el 2000 los proveedores se han convertido en la principal fuente de financiamiento del aparato productivo en México, con el 60.70% del financiamiento total, seguido de bancos comerciales con el 18.70% (Banxico 2000). Por otro lado, sólo el 25% de las MIPYMES tiene acceso al crédito de la banca comercial (CIPI 2000/b).

⁶ El estudio de la CIPI (CIPI 2000/a) también indica en este sentido. De los 5 sectores más dinámicos de la economía mexicana, sólo el sector automotriz aumentó ligeramente su participación en los insumos nacionales sobre los totales de 1993-1996 a 1997-1999. Por el contrario, cables eléctricos, aparatos eléctricos, equipo informático y partes y piezas de maquinaria vieron disminuir significativamente la participación de los insumos nacionales.

de los PROSEC se publicó el 31 de diciembre de 2000, las autoridades decidieron beneficiar directamente a los importadores temporales de países no-TLCAN para su reexportación al TLCAN para más de la mitad de las fracciones importadas en 1999. Es importante señalar que los PROSEC buscan solucionar la problemática de un relativamente pequeño número de fracciones, inferior al 7.15% de las importaciones de 1999, provenientes de terceros países y que podrían haber sido exportadas al TLCAN. Como contraparte de estos beneficios se afectaron intereses tanto del resto de las importaciones temporales y particularmente de la planta productiva nacional.

En términos generales los PROSEC establecen una “maquilización” del régimen arancelario importador; es decir, una generalizada disminución del arancel total - ponderado por las importaciones- del 3.75% al 2.67%; al estimar el impacto de los PROSEC exclusivamente para las fracciones definidas en el decreto del 31 de diciembre de 2000 la tasa disminuye del 1.74% al 0.60%. No obstante esta disminución del arancel total, es importante distinguir una serie de tendencias. Por un lado, las importaciones que más se beneficiaron por los PROSEC fueron las definitivas provenientes de países no-TLCAN (o resto del mundo), cuyos aranceles ponderados se redujeron del 10.38% al 5.26%. Los PROSEC incluso también redujeron el arancel para las importaciones provenientes del TLCAN, del 6.40% al 5.31%. Por otro lado es importante señalar que los PROSEC también gravarán, por primera vez, a las importaciones temporales que hasta el 2000 se encontraban exentas de arancel. En este caso, sin embargo, el arancel ponderado por importaciones es mínimo y varía entre el 0.06% para el TLCAN y el 0.76% para el resto del mundo. Sin embargo, y tal como se desarrolla en el artículo, son en muchos casos más relevantes los impactos a nivel sectorial y a nivel de fracción.

Como resultado directo de los PROSEC se aprecia un muy significativo impacto en la estructura arancelaria que afecta al 50.79% de las fracciones importadas en 1999 y el 72.81% del valor de las importaciones totales. Además de la reducción generalizada anterior, es particularmente importante comprender el impacto de los PROSEC en fracciones y sectores específicos. Un efecto directo de los PROSEC es su repercusión negativa en los ingresos arancelarios federales: los mismos se reducirían, tomando como

⁷ Para un estudio detallado, véase: Alvarez Galván/Dussel Peters (2001). Es importante señalar que el primero de marzo de 2001 la SE publicó un nuevo decreto sobre los PROSEC y cuyos efectos todavía no se

base 1999, en 1,352 millones de dólares o el 28.66%, incorporando tanto el aumento arancelario para las importaciones temporales como la disminución de los aranceles en las importaciones definitivas. La mayoría de esta reducción se debe al nuevo arancel para el resto del mundo, aunque la merma arancelaria para las importaciones provenientes del TLCAN es de 419 millones de dólares. Por último, y como se desarrolló en el artículo, las autoridades harían bien en revisar con detalle el último decreto publicado, ya que se encuentran fracciones en los que los aranceles PROSEC son superiores tanto al TLCAN como a la TIGI, entre otros de los casos mencionados.

Más allá de los resultados estrictamente obtenidos de los PROSEC, existen una serie de temas que debieran ser considerados:

1. Los PROSEC, bajo los respectivos decretos y una compleja normatividad, encubren una importante decisión de política y estrategia económica y de desarrollo. Si bien el impacto arancelario de los PROSEC tiene la dimensión de un “segundo TLCAN para los países no-TLCAN”, los PROSEC, por el momento, no se han discutido desde esta perspectiva. Es más, la discusión sobre los mismos, ha sido discreta y muy limitada.
2. Si bien los importadores de mercancías de países no-TLCAN para su reexportación al TLCAN son los principales beneficiados, también existen importantes perdedores. En general –aunque sería importante precisar los mismos con estudios más detallados que no pueden realizarse en esta artículo- las empresas y sectores perdedores son todos aquellos productores nacionales de los mismos productos que se enfrentarán a productos importados con menores aranceles. En el caso de las importaciones de planchas, hojas, bandas cintas y demás formas planas de plástico en rollos (fracción 39191001), por ejemplo, las importaciones pagaban un arancel bajo la TIGI y el TLCAN del 15% y 7.5%, respectivamente, el cual se exentó en la mayoría de los casos bajo los PROSEC. Los productores de estas mercancías importadas, pero particularmente las empresas de menor tamaño que competirán con importaciones más baratas, se verán afectadas en forma negativa. En los propios PROSEC se argumenta de un

proceso que generará eficiencia en el sector productivo, aunque este proceso, y bajo la misma argumentación, no se ha dado en los últimos 12 años en la economía mexicana. Es de esperarse, como consecuencia de los PROSEC, que subsista y se agudice el proceso de rompimiento de cadenas productivas con sus múltiples consecuencias socioeconómicas y territoriales. Incluso, es posible, aunque requiere de un mayor análisis, argumentar que los PROSEC permitirán reproducir la organización industrial de las importaciones temporales para su reexportación con un mínimo de valor agregado, en detrimento del aparato productivo nacional.

3. Es muy grave que, a inicios de febrero del 2001, no se haya todavía publicado el reglamento de los PROSEC. ¿Por qué se incorporaron algunas fracciones y no otras? ¿Bajo qué criterios y metodología se incorporaron las mismas? ¿Fueron las micro, pequeñas y medianas empresas, la generación de empleo de calidad, salarios reales altos, encadenamientos de valor agregado, etc. temas importantes en la selección de fracciones? Es importante considerar que la incorporación (o no) de ciertas fracciones a los PROSEC puede llevar a la decisión de continuar o no con actividades de empresas específicas. Mientras no se haga más transparente el proceso de selección y su metodología, seguirán críticas y cuestionamientos diversos sobre la turbia, discrecional y arbitraria forma de tomar decisiones de tal relevancia.
4. A lo anterior se suma una obvia desorganización e inexplicable retraso en la publicación de los respectivos decretos, cuyas causas se conocen desde la implementación del TLCAN en 1994, es decir, hace más de 7 años. Además, en menos de un año (del 9 de mayo de 2000 al 31 de diciembre de ese mismo año) se han publicado tres decretos que establecen los Programas de Promoción Sectorial. En el primero de ellos (DOF, 9 de mayo, 2000) se publicaron los primeros 10 sectores (10,910 fracciones); en el segundo (DOF, 30 de octubre de 2000), no sólo se publicaron 10 sectores más, sino que se reformaron los aranceles previamente establecidos en los programas para 39 fracciones, se adicionaron otras 806 a los sectores previamente publicados y se eliminaron 270. Con la adición de las fracciones de los 10 nuevos sectores, la lista oficial del 30 de octubre de 2000

quedó conformada por un total de 16,941 fracciones (que sin repeticiones eran solamente 6,128 fracciones). En la actualidad, el decreto vigente del 31 de diciembre de 2000 quedó conformado por 22 sectores (en realidad sólo operan 20 pues el los sectores de la Industria de la Madera y de la Industria del Cuero y Pieles ya no establecen fracción alguna en el decreto vigente) con un total de 5,467 fracciones que, repetidas para algunos sectores dan un total de 15,949. En resumen, en poco menos de nueve meses los decretos de establecimiento de los PROSEC han sufrido sensibles modificaciones al grado de que en sólo dos meses se eliminaron casi mil fracciones.

5. Además de sus constantes modificaciones, los PROSEC presentan una "complicación" adicional, pues las fracciones que aparecen en más de un sector – hasta en 14 sectores en algunos casos- presentan a menudo aranceles distintos, lo cual hace que su operación y comprensión se torne aún más compleja. En este sentido, el cuadro 9 presenta cinco ejemplos de cómo pueden afectar los PROSEC a fracciones particulares. En este caso, tenemos que, por ejemplo la fracción 39191001(Planchas, hojas, bandas cintas y demás formas planas de plástico en rollos que no excedan los 5 centímetros de ancho) aparece en 14 sectores distintos de los PROSEC (en 6 ocasiones exenta de arancel y en las 8 restantes con 5%). Un caso como este hace lógico suponer que los importadores siempre buscarán importar con el arancel más bajo la misma fracción. Sin embargo, la Secretaría de Economía ha señalado que para solicitar la inscripción en los PROSEC deberá comprobarse que se produce alguna de las mercancías clasificadas para cada sector (en el artículo 4 del decreto del 31 de diciembre) y que no será posible importar fracciones con un arancel distinto al establecido para el caso del sector en el que el productor está registrado (aún cuando la misma fracción se encuentre en otro sector con un arancel distinto).⁸
6. Si bien por el momento no existen definiciones sobre los “productores” que podrán importar bajo los PROSEC –ante la mencionada falta de las reglas operativas- prácticamente todo productor en el país deberá incluirse como

⁸ Secretaría de Economía. *Conozca los Programas de Promoción Sectorial*. Consultado en <http://www.secofi-dgsce.gob.mx/avisoimp2.htm> el día 12 de febrero de 2000.

“productor”. Este es el caso si partimos del mínimo grado de insumos nacionales con el que cuentan las industrias maquiladoras y las importaciones temporales en general: si estas actividades no son consideradas “productoras”, los PROSEC no los beneficiarían y los PROSEC perderían su razón de ser. El que sólo los importadores directos puedan beneficiarse de los PROSEC como “productores” también excluye a las empresas de menor tamaño en la práctica, ya que éstas usualmente se abastecen de importaciones a través de comercializadoras y no importan en forma directa.

7. El enorme número de fracciones incluidas en los PROSEC y sus recurrentes repeticiones (con aranceles distintos en varios sectores) hace suponer que el registro de productores al PROSEC así como el (los) sector (es) bajo los cuales importan debe ser una tarea ardua y con una amplia capacidad administrativa y de supervisión. En términos prácticos esta supervisión y concienzudo registro es imposible: imaginémonos miles de empresas (que en algunos casos importaran cientos o miles de productos para una docena o más de sectores) que solicitan el registro bajo los PROSEC. La burocracia requerida para estas labores no existe por el momento.
8. Por último, y no en importancia, los PROSEC implican un conocimiento y costo administrativo sustancial para las empresas afectadas y potenciales importadoras. Las empresas debieran conocer perfectamente las diferencias arancelarias entre la TIGI, el TLCAN y los PROSEC, a nivel de sectores y productos para cada una de las fracciones importadas. En aras de disminuir la “tramitología” y fomentar las actividades empresariales los PROSEC parecieran contravenir a esta visión. Lo anterior afecta sobremanera a las empresas de menor tamaño, con menos posibilidades administrativas y técnicas de conocer y solucionar estas problemática.

Las dificultades anteriores, además de debates en torno a la constitucionalidad de los PROSEC, la falta de capacidad legal y técnica por parte de las aduanas para hacer frente a los mismos, así como la problemática de que la misma fracción obtenga un arancel diferente según el sector para el que será importado, han llevado a cuestionar

abiertamente las formas y el contenido de los PROSEC y a concluir que México no se encuentra en condiciones para afrontar los cambios requeridos por el artículo 303 del TLCAN. En un acto económico y político único –debido a la diversidad de organismos empresariales- en septiembre del 2000 la ANIERM, CANACINTRA, CONCANACO, CANACO y CAAAREM solicitaron abiertamente prorrogar el artículo 303 del TLCAN, particularmente debido a la falta de los Procedimientos de Operación de los PROSEC, “la incertidumbre que en todos sentidos ha generado el que no se haya puesto en vigor oportunamente todo el grupo de disposiciones”, así como por la “posibilidad de un enfrentamiento entre productores nacionales y empresas exportadoras”. Si bien las alternativas a los PROSEC pueden ser múltiples –de la prórroga y renegociación del Artículo 303 del TLCAN a la elevación de los PROSEC a la TIGI y el planteamiento de un esquema fiscal para el sector exportador- la incapacidad actual de México para hacer frente a los PROSEC requiere de una negociación real y la búsqueda de consensos entre todos los sectores afectados

Hasta febrero de 2001, y ya en vigor los PROSEC y el artículo del 303, las críticas anteriores y la carta de los organismos empresariales señalada no han obtenido respuesta. Lo anterior es particularmente preocupante ante la búsqueda de la nueva administración de apoyar el mercado doméstico y a las empresas de menor tamaño, así como disminuir la “tramitología” y permitir una política empresarial transparente y de largo plazo.

III. CONCLUSIONES: ¿CAMBIO O CONTINUIDAD EN LA POLITICA INDUSTRIAL Y EMPRESARIAL EN MEXICO?

Hasta inicios de marzo de 2001 – 90 días desde la toma de posesión de la nueva administración- se han generado importantes expectativas en torno a una nueva política empresarial y que responda a los retos anteriormente mencionados. Destaca, por un lado, el fomento a las empresas de menor tamaño y la sectorialización de la banca de desarrollo (Nacional Financiera y Banco de Comercio Exterior). Por otro lado se ha hecho énfasis tanto en la necesidad de aumentar los encadenamientos del sector productivo establecido

en México y particularmente las PYMES, así como una visión e instrumentos coordinados y de largo plazo que permitan su instrumentación a nivel regional.⁹

Por el momento, sin embargo, los planteamientos de política empresarial pública reflejan que:

1. Si bien las PYMES se han convertido en una importante parte del discurso de la política económica y de la SE¹⁰, por el momento no se percibe una estrategia económica, empresarial o incluso orientada hacia las PYMES. Paradójicamente, se ha iniciado con una reestructuración de las secretarías federales ante la falta de una estrategia y de objetivos. Todavía no se percibe la coordinación de programas locales, regionales y nacionales.
2. Un punto adicional a considerar es la desaceleración de la economía estadounidense y sus efectos en la economía mexicana, la cual se ha convertido en el principal receptor del crecimiento exportador mexicano; se estima que la industria maquiladora despedirá alrededor de 20,000 trabajadores durante 2001. Además destaca la rígida postura adoptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) –cuyo secretario se ha opuesto abiertamente a la “sectorialización” de la banca de desarrollo- y de Banco de México, permitiendo por un lado la creciente sobrevaluación del tipo de cambio, y, por otro, la incapacidad/inviabilidad/desinterés de financiar **nuevos** programas e instrumentos destinados al fomento empresarial.
3. La continuidad de la nueva administración con respecto a los PROSEC –tanto con respecto a los procedimientos del establecimiento de los aranceles por fracción, así como por la falta de discusión y consensos sobre los mismos, y cuyos efectos pudieran ser muy superiores a los de diversos programas empresariales- presagian

⁹ Las intervenciones del Presidente Vicente Fox Quezada y de Luis Ernesto Derbez, Secretario de Economía, en la Convención Nacional de Industriales organizada por parte de CANACINTRA el 4 y 5 de diciembre de 2000, refleja estas posturas.

¹⁰ Destaca que en febrero de 2001 el año ha sido denominado como el de las PYMES, además de que la anterior SECOFI y actual SE se ha reestructurado sustancialmente, generado una Subsecretaría para las PYMES. De igual forma se han creado una serie de instrumentos para las PYMES –cuyos fondos en su mayoría provienen de otros programas existentes. Sin embargo, hasta inicios de marzo no se han dado a conocer en detalle la erogación por parte de la SE ni el reglamento de los programas propuestos.

decisiones de continuidad con la administración anterior y una falta de voluntad – y/o de capacidad organizativa- que resulta en una importante decepción para el aparato productivo afectado.

4. En el corto y mediano plazo, de igual forma, debiera iniciarse una profunda discusión en torno a la “reforma hacendaria” –planteada como tal por la nueva administración entre junio y diciembre de 2001- con respecto a los impuestos que paga el sector exportador mexicano. En la actualidad el sector exportador –en su mayoría dependiente de importaciones temporales y exentas de arancel, o con un arancel mínimo, como se estableció bajo los PROSEC-, además de no pagar el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR), entre otros, no paga prácticamente impuesto alguno. Lo anterior es grave dado que éste sector, con pocas excepciones, es el principal motor de crecimiento de la economía mexicana desde 1988.

Adicionalmente a los puntos anteriores es importante señalar que los organismos empresariales tampoco han sido capaces, por el momento, de plantear una estrategia común entre los diferentes organismos. Además, asociaciones y cámaras a nivel nacional y regional se han debilitado, con algunas excepciones, en forma significativa ante la Ley de Cámaras de 1997 que permite la libre afiliación de las empresas a las cámaras. Por último, aunque no en importancia, los organismos empresariales en general todavía transcurren por un importante período de transición: de organismos integrales del corporativismos desde la década de los 30 a instituciones con algunos competidores y cuya diferencia radica en los servicios que ofrecen, tanto a nivel micro como meso y en su relación y con propuestas hacia los diferentes niveles de gobierno. Todavía prepondera una visión contradictoria: una experiencia histórica paternalista del Estado ante la exigencia de un Estado minimalista.

Ante las condiciones y retos anteriores se presenta, en general, que las empresas orientadas al mercado doméstico, y particularmente las de menor tamaño, continuarán con diversos problemas estructurales que han acarreado desde 1988, mientras que el sector exportador, basado en importaciones temporales exentas o con un mínimo arancel, no obstante una creciente incertidumbre internacional y en Estados Unidos, continuará

siendo el sector más dinámico de la economía. Este proceso de “maquilización” de la economía, desde una perspectiva arancelaria y fiscal, podría agravar significativamente el proceso de polarización territorial y socioeconómico desde finales de los noventa.

Con la publicación del Plan Nacional de Desarrollo y el programa de la Secretaría de Economía la administración actual tendrá que plantear en forma clara la estrategia a seguir. Por el momento, sin embargo, existen una serie de elementos que permiten adelantar que la política empresarial no cambiará sustancialmente durante el próximo sexenio. En los pasillos de organismos empresariales se murmura que se desarrollará “más de lo mismo” o incluso “peor de lo mismo” con respecto a políticas empresariales.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez Galván, José Luis y Enrique Dussel Peters. 2001. “Causas y efectos de los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) en la Economía mexicana: ¿un segundo TLCAN para con terceros países?. Comercio Exterior. Aprobado para su publicación.
- ANIERM (Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana). 2000. “Solicitud de prórroga del Artículo 303 del TLCAN”. Carta ANIERM Año 18, Vol. XXXII, No. 219, pp. 3.
- Aspe Armella, Pedro. 1993. El camino mexicano de la transformación económica. Fondo de Cultura Económica, México.
- CIPI (Comisión Intersecretarial de Política Industrial). 2000. Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; Resultados y Perspectivas. CIPI/SECOFI, México.
- De María y Campos, Mauricio. 2000. “Una política de desarrollo industrial y fomento empresarial para la próxima década”. El Mercado de Valores LX(10), pp. 16-25.
- Dussel Peters, Enrique. 2000/a. Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy. Lynne Rienner Publishers, Boulder/Londres.
- Dussel Peters, Enrique. 2000/b. “El Programa de Promoción Sectorial, PROSEC: incertidumbre e irresponsabilidad”. Reforma, octubre 25, 2000, pp. 6-A.
- Dussel Peters, Enrique (coord.). 2001. Condiciones, retos y propuestas de política para las PYMES en México. CEPAL/CANACINTRA/Edit. JUS, México. A publicarse en mayo.
- PEF (Poder Ejecutivo Federal). 2000. Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico. PEF, México.
- Villarreal, René. 2000. Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2000). Fondo de Cultura Económica, México.

