

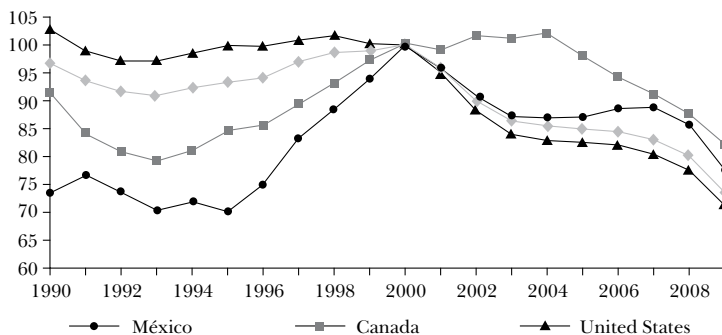
Competitividad en la manufactura: hacia una agenda de desarrollo regional

Enrique Dussel Peters

Una de las metas del gobierno mexicano al firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*TLCAN*) fue expandir su sector de manufactura al estimular las exportaciones. En los primeros años, luego de la instrumentación, México tuvo éxito atrayendo la inversión extranjera e incrementando las exportaciones de manufactura, con una notable expansión en los sectores automotriz, del vestido y de electrónica, entre otros. Aun así, este aparente éxito enmascara debilidades fundamentales, ya que los tres países del *TLCAN* han estado perdiendo su habilidad de competir en la manufactura en el mercado global. Esto sugiere la necesidad de una respuesta regional más proactiva y de largo plazo.

Gráfica 1

EMPLEO DE MANUFACTURA, REGIÓN-TLCAN: 1990-2009/03 (2000=100)¹



¹ La fuente de la tabla es: U.S. Department of Labor; Statistics Canada (*CANSIM*) and Secretaría del Trabajo y Previsión Social (México).

Aun antes de la reciente crisis financiera y económica global,² los sectores de la manufactura en la región del *TLCAN* se hallaban bajo presiones extremas similares. La porción de manufactura en términos del *PIB* y empleo ha estado cayendo en los tres países del *TLCAN*, particularmente desde el 2000 (ver la gráfica 1). Contrario al periodo 1994-2000, que vio un incremento en la integración regional en un mercado global altamente competitivo, entre 2000 y 2009 (marzo) la región del *TLCAN* perdió 6.3 millones de empleos en la manufactura, o 27 por ciento del empleo total en el sector.³

Esto sugiere que en general, y en particular desde 2000, el proceso de integración regional se ha deteriorado; de hecho, un proceso de desintegración que va en aumento se ha estado llevando a cabo desde entonces. Estas tendencias sólo se han empeorado desde la segunda mitad de 2008 con la crisis global. En años recientes, la integración original del *TLCAN* entre los países miembros ha dado lugar a una agenda que se enfoca en temas de seguridad, con poca atención a la infraestructura socioeconómica y otros temas de desarrollo regional.

La manufactura tiene una relevancia particular para las discusiones tanto regionales como específicas del *TLCAN* y de acuerdo con una gran variedad de modelos y debates.⁴ Este breve análisis está dividido en tres partes. Inicia con una breve descripción de las condiciones actuales del sector manufacturero de México; después se discuten los principios y metas generales para una agenda hacia la competitividad y desarrollo en la región del *TLCAN*; la sección final propone instrumentos específicos y políticas para lograr esas metas.

Condiciones actuales en el sector manufacturero de México

La economía de México se ha enfrentado con limitaciones severas para el crecimiento desde los ochenta, tanto en comparación con su propia experiencia histórica en el periodo de 1940-1970, así como en una comparación internacional. De 1980 a 2007, por ejemplo, la tasa de crecimiento *per cápita*

²Sin embargo, la actual crisis global es también regional, los temas del *TLCAN*, para los tres países tienen particular interés ya que han impactado en el empleo y la manufactura, más que a otras naciones de Asia y Europa, por ejemplo.

³En el periodo 1994-2000 los tres países aumentaron el empleo en manufactura en 8.4 por ciento en la región: 1.4 por ciento en EU, 23.4 por ciento en Canadá y 39.2 por ciento en México.

⁴Para una revisión más amplia, ver: United States International Trade Commission (*USITC*) (1992). *Economy-wide modeling of the economic implications of a FTA with Mexico and a NAFTA with Canada and Mexico. Report 332-316*. Washington: D.C.: *USITC*.

del *PIB* de México fue de una décima parte del de China. La manufactura, más que cualquier otro sector, ha experimentado los impactos de estas limitantes de crecimiento. Cuatro temas claves sobresalen conforme nosotros buscamos entender las condiciones actuales del sector manufacturero de México.⁵

Manufactura en descenso

Primero, el porcentaje de manufactura de México en el *PIB* ha caído constantemente desde el final de los ochenta en México, de los niveles arriba de 23 por ciento a niveles por debajo de 19 por ciento en el último cuatrimestre de 2008 (y desde 2001). En términos de empleo formal permanente, las condiciones han sido aún más duras: desde 1994 a marzo de 2009, el porcentaje de manufactura en el total de empleo formal y permanente cayó de 33 a 26 por ciento. Desde su punto más alto en octubre de 2000, el sector perdió 1.04 millones de empleos permanentes (25 por ciento) a lo largo de 2009. En la reciente crisis económica, la manufactura fue golpeada muy duro: sufrió 59 por ciento de la pérdida de empleo total de octubre 2008 a marzo 2009.

Integración debilitante

Segundo, el proceso de integración dentro de *TLCAN*, y concretamente entre México y Estados Unidos, ha quedado debilitado continuamente desde 2000. Desde una perspectiva mexicana, el porcentaje de comercio con Estados Unidos cayó de niveles por encima de 86 por ciento en los noventa, a 73 por ciento en 2008. En la manufactura, la caída ha sido más sustancial: el porcentaje de México de las importaciones de manufactura de Estados Unidos cayó de niveles por encima de 80 por ciento en los noventa a 45 por ciento en noviembre de 2008. Similarmente, como lo midió el Índice Grubel-Lloyd, que calcula el porcentaje de comercio que se encuentra dentro de las industrias, comercio intraindustrial (en el nivel de cuatro dígitos del Sistema de Tarifa Armonizada), alcanzó su nivel más alto en 1998 con 48 por ciento y cayó desde entonces a niveles por debajo de 43 por ciento. Esta tendencia es un claro indicador de una integración económica en declive entre México y Estados Unidos.

⁵ Para un análisis completo, ver: Dussel, Enrique (2009). “La manufactura Mexicana: ¿opciones de recuperación?”, *Monitor de la Manufactura Mexicana: proyecto conjunto de la UNAM y Canacindra*, México, City, Facultad de Economía de UNAM. Disponible en: <http://www.dusselpeters.com/40.pdf>.

Dependencia de Estados Unidos

Tercero, estas tendencias han sido evidentes en las cadenas de valor que son de una importancia regional particular (hilo-textil-confección, electrónica y autopartes-automóviles). La crisis global actual ha tenido un costo importante sobre estas industrias. En automóviles, por ejemplo, es muy posible que sólo una o dos de las tres grandes compañías automotrices de Estados Unidos, *GM*, Chrysler y Ford, sobrevivan a la crisis. La industria de autopartes-automotriz de México depende mucho de estas firmas, ya que éstas suman casi 60 por ciento del total de la producción de autopartes y automóviles.

Nueva competitividad

Finalmente, vale la pena recordar que durante el periodo 1994-2000, la aplicación del *TLCAN* ayudó a las industrias de autopartes, automóviles, electrónica e industrias del hilo-textil-confección a reestructurarse. Tanto en Estados Unidos como en México, esta integración incrementada contribuyó a una nueva competitividad en América del Norte para competir mejor con Asia.

Causas y efectos

Diversos factores contribuyeron a estas tendencias. El *TLCAN* hizo que la industria automotriz, de la electrónica y del vestido fueran más dinámicas. Aun así, el dinamismo quedó separado de la economía general, ya que las firmas en este sector tenían la tendencia a ignorar a México como fuente de ingresos o mercados, prefiriendo importar la mayoría de sus insumos y exportar la mayoría de su producción. Por lo tanto, mucho del sector de manufactura doméstica de México quedó minado. Éste fue el resultado de ciertos programas referenciales en México que favorecían la importación de insumos, una tasa de cambio persistentemente sobrevaluada debido a la política monetaria estrecha de México y bajos aranceles bajo el *TLCAN*. La instrumentación del *TLCAN* y las reglas sobre la propiedad intelectual también hicieron que fuera difícil perseguir políticas similares a las del este de Asia para aumentar la competitividad industrial (a pesar de que no está claro que el gobierno mexicano hubiera usado tales políticas si hubieran tenido el espacio para hacerlo).

La incorporación de China al *WTO* acentuó estas dificultades. La tasa de cambio de México se volvió aún más sobrevaluada en relación con la de los competidores (China) en el mercado de Estados Unidos. Estos factores, adicionalmente a la preferencia de las importaciones en los programas nacionales

y en el *TLCAN*, hicieron que las importaciones fueran más importantes. Aún más significativo fue que los sectores que experimentaron dinamismo desde 1994 a 2000 comenzaron a perder competitividad en el mercado de Estados Unidos con respecto a China.⁶

Los sectores de la manufactura en los tres países del *TLCAN* se encuentran en una crisis muy profunda, una crisis que ha estado creciendo desde finales de los noventa. Lo que preocupa más que el estado a corto plazo es el estado a mediano y largo plazos del sector en términos de su competitividad en México y en el mercado de Estados Unidos, particularmente en comparación con China y el resto de Asia.

Los principios generales para la agenda de competitividad y desarrollo en la región del *TLCAN*

Para hacer frente a estos retos, México, Canadá y Estados Unidos deben iniciar una nueva estructura, ya sea dentro del *TLCAN* o más allá, para permitir una nueva agenda de desarrollo para mejorar la competitividad regional, con un énfasis en el sector de manufactura de la región. Con esta meta en mente, los líderes regionales necesitan unirse para tratar varios temas específicos:

1. El débil dinamismo interno de la región desde 2000 en términos de la integración socioeconómica general, incluyendo comercio, inversiones, migración y patrones regionales dentro de los tres países del *TLCAN*.
2. Los retos que enfrentan las cadenas de valores prioritarios como la energía, hilo-textil-confección, electrónica, infraestructura, telecomunicaciones, transporte, agricultura, automóvil-autopartes y el sector financiero y bancario, entre otras.
3. El sector de prioridad de cada país, que varía significativamente. Desde una perspectiva mexicana, por ejemplo, temas como la agricultura, transporte y migración son críticos.

⁶Para una mayor comprensión de estos factores, ver los siguientes libros de mi autoría o coordinación: Ruiz Durán, Clemente y Enrique Dussel Peters (1999), *Dinámica regional y competitividad industrial*, México, Universidad Nacional Autónoma de México; Fernando Díaz (2001), *Claroscuro: integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México*, Enrique Dussel Peters (ed.), Ciudad de México: *Canacinttra-JUS-CEPAL*; Enrique Dussel (2000), *Polarizing Mexico: The Impact of Liberalization Strategy*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers; and Dussel Peters, Enrique (ed.) (2007), *Oportunidades en la relación económica y comercial entre China y México*, *CEPAL*.

4. La competitividad de los tres países con otras regiones y específicamente con Asia y China. Los tres países de *TLCAN* hoy tienen retos socioeconómicos similares con Asia y en particular con China, no sólo en términos de incrementar el comercio y la inversión con Asia, sino también con respecto a déficit de cuentas actuales. Por lo tanto, los países del *TLCAN* deben imaginar una nueva relación regional de América del Norte con Asia y China.

Instrumentos y políticas específicos

La estructura general para los instrumentos y políticas desde una perspectiva regional y del *TLCAN* debe aceptar el legado del *TLCAN* y enfocarse en la necesidad de actualizar, reestructurar o ir más allá del tratado luego de 15 años. Adicionalmente a la creación del espacio de la política bajo la inversión, propiedad intelectual y otras fracciones del *TLCAN* mismo, discutidas en este reporte, esto es, una propuesta para una nueva agenda de integración y desarrollo en la región del tratado. Dentro de esta estructura de trabajo, temas socioeconómicos y el tema de la competitividad de la manufactura son de crítica importancia y deben ser considerados en el contexto del primer periodo del *TLCAN* (1994-2000) en el cual las cadenas de valor específico sobrevivieron y se reestructuraron por medio del tratado.

Con este espíritu general en mente, “la agenda de Desarrollo y Competitividad para el sector de Manufactura del *TLCAN*” debe incluir al menos las siguientes políticas, cláusulas e instrumentos:

Comisión de Desarrollo del TLCAN

Los tres países del *TLCAN* deben involucrarse en negociaciones para establecer una Comisión de Desarrollo que defina la profundidad y alcance de las reformas específicas del tratado, de manera muy similar a lo que los países negociaron entre 1991 y 1993. Esta comisión del *TLCAN* debe, en un par de semanas, subrayar el futuro de reformas regionales y delegar la mayoría de las políticas concretas y las cláusulas para el futuro de la agenda de desarrollo a varios subcomités. La comisión debe incluir no sólo a los oficiales de los sectores privado y público, sino que también a las organizaciones no gubernamentales, académicos y expertos en las áreas correspondientes.

Uno de los subcomités deberá encargarse de la agenda competitiva de manufactura en la región del *TLCAN* al crear paneles para las cadenas de valor prioritario, como se discutió más arriba, por ejemplo en hilo-textil-confección,

electrónica, infraestructura, telecomunicaciones, transporte, agricultura, automóviles-autopartes y los sectores financiero y bancario. Otro panel debe discutir de manera específica la nueva relación que se propone con Asia y en particular con China.

Evaluación de las reglas de origen

Uno de los resultados principales de la integración regional durante 1991-1993 fueron las reglas de origen, *i.e.* el valor agregado que fue creado en la región del *TLCAN* para que el producto fuera considerado proveniente de la región. Se requiere una estricta evaluación de las reglas de origen en la manufactura. Esto debe considerar incrementos o decrementos en los niveles de negociación en la estructura legal actual del *TLCAN*, por ejemplo, en el sector automotriz las reglas de origen han sido importantes para el desarrollo regional, pero esos niveles de negociación son ahora ignorados de manera rutinaria.

“Compre norteamericano”

Similarmente, los tres países se han involucrado en programas formales e informales de “Compre Americano, Compre Canadiense y Compre Mexicano” durante la crisis económica actual. Desde una perspectiva regional, un programa de “Compre norteamericano” podría responder mejor a un reto regional y agilizar la competitividad también regional.

Financiamiento de desarrollo

Una de las debilidades principales de la estructura del *TLCAN* fue su falta de financiamiento para el desarrollo regional. Las propuestas originales de *Nadbank* solicitaban un banco de desarrollo regional que pudiera atender las asimetrías entre los países del tratado y financiar proyectos de integración regional.

La institución aún existe, pero su mandato ha quedado significativamente reducido. Debe ser revitalizado y recapitalizado, como otros lo han propuesto. Parte de este mandato ampliado debe incluir la estimulación de la competitividad en la manufactura de América del Norte mediante apoyos a las pequeñas y medianas industrias, financiamiento a proyectos de empresa conjunta, financiamiento para transferencia tecnológica, promoción de exportación y expansión del mercado doméstico, investigación y desarrollo, innovación, así como proyectos de infraestructura pública.

Los tres países del *TLCAN* se enfrentan a asuntos de competencia en sus sectores de manufactura. Si alguno de ellos va a surgir de la crisis económica actual con una base de manufactura fuerte, juntos van a necesitar diseñar una estrategia de desarrollo regional que pueda restablecer la competitividad del sector en mercados globales que ahora son muy distintos de lo que fueron cuando se negoció el *TLCAN*. Es hora de una nueva fase de cooperación regional para lograr un sector más competitivo, que es vital para el futuro de los tres países.

Este capítulo proviene de un informe del Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Ranger Future en la Universidad de Boston, Estados Unidos. Para más información sobre el proyecto, y para bajar el informe entero, visita

http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/pardee.html.

Cita recomendada:

El Futuro de la Política de Comercio en America del Norte: Lecciones del TLCAN, Kevin P. Gallagher, Enrique Dussel Peters, and Timothy A. Wise (eds.), Pardee Center Task Force Report, Universidad Autónoma de Zacatecas, Global Development and Environment Institute, Boston University Frederick S. Pardee Center, and Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

URL: http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/pardee.html