



00482 1
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
COORDINACION DE CIENCIA POLITICA**

**PROBLEMAS DE DISEÑO E IMPLEMENTACION DE
POLITICAS PUBLICAS DE FOMENTO A LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA EN YUCATAN, 1984-1997.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIA POLITICA**

PRESENTA

MTRO. RODOLFO ARMANDO CANTO SAENZ

2692 2/9

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F., 1998



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Resumen de la tesis: (Travor de escribir el resumen de su tesis a máquina, como muestra en el cuadro que sale de la extensión de este cuadro.)

La tesis es el resultado de una investigación documental y de campo sobre los procesos de diseño e implementación de la política industrial en Yucatán durante un período determinado (1984-1997). Su objetivo es estudiar la concurrencia de dos niveles de gobierno (el federal y el estatal) en una misma materia, en este caso el fomento a la industria manufacturera: cuáles han sido los contenidos de ambas políticas, cómo han interactuado y cuáles han sido su impacto y sus resultados.

La encuesta levantada entre los empresarios manufactureros y las entrevistas a los funcionarios responsables permitieron validar la hipótesis principal: Existen diversos problemas que obstaculizan la implementación de las políticas de fomento industrial en Yucatán, al grado de hacer inoperantes muchos de los instrumentos y programas que les dan contenido. Fueron ubicados cinco tipos de problemas, aunque bien puede haber otros más: 1) Los derivados de la acción conjunta de los gobiernos estatal y federal; 2) Los asociados a la divergencia de prioridades de las agencias de fomento; 3) Los derivados de las relaciones gobierno-empresarios; 4) Los que se remiten al atraso y falta de visión del empresario yucateco; 5) Los derivados del entorno económico.

El marco de referencia es la teoría de las políticas públicas, en particular la teoría de la implementación. Se parte de que la implementación de determinadas políticas, entre ellas la industrial, desborda cualquier marco organizacional y encuentra sus determinantes esenciales fuera de las esferas del sector público. La tesis incluye seis capítulos: 1: Marco teórico: Las Políticas Públicas; La Teoría de la Implementación; Política Económica y Política Industrial. 2: Resumen Histórico de la Economía y la Industria de Yucatán en el Último Siglo. 3: Políticas de Fomento Industrial Implementadas Durante los Gobiernos de Graciliano Alpuche Pinzón (1982-1984); Víctor Cervera Pacheco (1984-1988); Víctor Manzanilla Schaffer (1988-1991); Dulce María Sauri (1991-1994) y Federico Granja Ricalde (1994-1995). 4: Análisis de la Política Industrial Contemporánea en Yucatán. 5: Análisis e Interpretación de la Encuesta Levantada entre el Sector Manufacturero Yucateco para Conocer el Impacto y los Resultados de los Programas de Fomento Industrial en la Entidad. 6: Conclusiones.

Abstract:

This thesis is a research of contents and results of industrial policy implemented by federal and local governments in the state of Yucatan, Mexico, from 1984 through 1997. It focuses the design and implementation process of industrial policy, and its objective is to analyze the effects of concurrence of both government levels in the same matter: the manufacturing industry.

The data was gathered from a questionnaire applied to manufacture entrepreneurs and interviews made to federal and local functionaries concerned to industrial policy. Its main hypothesis was widely supported: There are various kinds of problems that obstruct implementation of industrial promotion programs to the extent that many of them simply do not operate. The survey detected five kinds of problems, although may be some others: 1. Problems surged of joint action of federal and local governments, 2. Problems related to diferent priorities in federal and local public policy agendas; 3. Problems derived of the relationship between entrepreneurs and government; 4. Problems associated to backwardness and lack of vision of yucatecan businessmen; 5. Problems derived of macroeconomic instability.

The theoretical framework is the public policy analysis, considered by the researcher as the best alternative to sustain an approach to the performance of governments on its societies. It is assumed that implementation overthrows public organizations and finds its essential keys out of the government limits, deep inside the society. The thesis includes six chapters: 1. Theoretical framework: public policy analysis; theory of implementation; economic policy and industrial policy. 2. Historical review of industry and economics in Yucatan along the last century. 3. Industrial policy of the local governments of Graciliano Alpuche Pinzón (1982-1984); Víctor Cervera Pacheco (1984-1988); Víctor Manzanilla Schaffer (1988-1991); Dulce María Sauri (1991-1994) and Federico Granja Ricalde (1994-1995). 4. Analysis of the present industrial policy in Yucatan, both federal and local. 5. Analysis and interpretation of data gathered by questionnaires and interviews to know the impacts of industrial policy programs. 6. Conclusions.

Abstract:

This thesis is a research of contents and results of industrial policy implemented by federal and local governments in the state of Yucatan, Mexico, from 1984 through 1997. It focuses the design and implementation process of industrial policy, and its objective is to analyze the effects of concurrence of both government levels in the same matter: the manufacturing industry.

A Lupita, Ana Silvia, David Andrés y Daniel

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	1
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	12
1.1. El estudio de las políticas públicas en México	12
1.1.1. Las fronteras del pluralismo	16
1.1.2. El auxiliar del Príncipe	24
1.1.3. Políticas públicas: ¿ <i>Top down</i> o <i>bottom up</i> ?	28
1.1.4. Sobre el concepto de <i>lo público</i>	34
1.2. Los enfoques de la implementación	38
1.2.1. El campo de estudio	39
1.2.2. <i>Top down</i> y <i>bottom up</i> , una vez más	41
1.2.3. La implementación de las políticas públicas en un sistema federal	52
1.3. Acerca de la política industrial	59
1.3.1. Política industrial y política económica	59
1.3.2. El papel del estado en la economía	61
1.3.3. La política industrial desde la perspectiva institucional	68
1.4. Política económica y política industrial en México	72
1.4.1. Sobre el concepto de neoliberalismo	72
1.4.2. La estrategia de la liberalización	94
1.4.3. La importancia de las políticas regionales	109
CAPÍTULO 2. YUCATÁN. ECONOMÍA E INDUSTRIA	124
2.1. La era del henequén	124
2.1.1. El auge henequenero: 1880-1918	124
2.1.2. La lenta decadencia: 1918-1935	128
2.1.3. Henequén y Estado: de Cárdenas a Cordemex, 1935-1964	130
2.1.4. El declive del henequén y la diversificación económica	135
2.2. Evolución de la industria en Yucatán: de las desfibradoras a las maquiladoras	143
2.2.1. La desindustrialización henequenera	146

2.2.2. La industrialización privada	148
2.2.3. El arribo de las maquiladoras	151
2.3. La economía de hoy	161
2.3.1. Comercio y turismo: los capitales sobre la ciudad	162
2.3.2. La industria en Yucatán	167
2.3.3. Agro yucateco: los grandes contrastes	180
2.3.4. La pesca	186
2.4. El entorno político	191
2.4.1. El conservadurismo en Yucatán	192
2.4.2. El Cerverismo	197
2.4.3. La situación actual	200
CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN YUCATÁN, 1984-1995	203
3.1. Entre el intervencionismo y el neoliberalismo: Luna Kan y Graciliano Alpuche	203
3.2. Víctor Cervera Pacheco y el Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán	212
3.3. Víctor Manzanilla Schaffer. Un paréntesis en el cerverismo	229
3.4. Dulce María Sauri o la modernización salinista	240
CAPÍTULO 4. LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN YUCATÁN, 1995-1997	255
4.1. Ernesto Zedillo: la profundización del neoliberalismo	255
4.2. El Programa de Política Industrial y Comercio Exterior	260
4.3. El retorno de Cervera. La política industrial del gobierno de Yucatán 1995-2001	278
4.4. Las agencias federales de fomento industrial en Yucatán	295
4.4.1. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi)	298
4.4.2. Nacional Financiera (Nafin)	304
4.4.3. Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)	310

CAPÍTULO 5. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO A LA INDUSTRIA MANUFACTURERA DE YUCATÁN	316
5.1. La visión de los empresarios	316
5.1.1. Características de la encuesta empresarial	316
5.1.2. Análisis e interpretación de resultados	323
5.1.2.1. Política de promoción de las exportaciones	323
5.1.2.2. Política de mejoramiento de la infraestructura tecnológica	330
5.1.2.3. Política de fomento a la integración de cadenas productivas	338
5.1.2.4. Política de desregulación económica	343
5.1.2.5. Política de creación y mantenimiento de la infraestructura física y la base humana e institucional	350
5.1.2.6. Política de estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero	355
5.2. Los problemas de implementación	360
5.2.1. Problemas derivados del entorno económico y financiero	360
5.2.2. Problemas asociados a las prioridades de la agenda gubernamental	364
5.2.3. Problemas derivados de la acción conjunta de los gobiernos estatal y federal	369
5.2.4. Problemas derivados de las relaciones gobierno-empresarios	373
5.2.5. Problemas derivados del atraso empresarial	377
6. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS	383
1. Políticas públicas. Investigación y teoría	383
2. Políticas públicas y federalismo en México	384
3. Problemas de implementación de las políticas de fomento industrial en Yucatán	390
4. Notas para una agenda de soluciones. Las recomendaciones de la teoría	394
5. Política industrial y desarrollo regional. El imperio del mercado	402

BIBLIOGRAFÍA GENERAL	410
DOCUMENTOS GUBERNAMENTALES	426
ANEXO 1. Directorio de empresas encuestadas	428
ANEXO 2. Cuestionario utilizado en la encuesta	429

PRESENTACION

Al igual que los demás estados de la República Mexicana, Yucatán aspira a desarrollar su industria. La industrialización es percibida como la gran promesa para resolver el problema del subempleo y el desempleo, especialmente agudo en esta entidad desde el fin de la participación del Estado en la agroindustria henequenera, consumado a principios de los 90. El fin del henequén paraestatal, con el cierre de Cordemex y la liquidación o jubilación de más de 40 mil ejidatarios, provocó una fuerte presión de demandantes de empleo sobre otros sectores productivos, por ejemplo la pesca, que se saturó con el arribo de miles de campesinos convertidos por la necesidad en pescadores improvisados. Era evidente que, después de un siglo de monoproducción henequenera, la economía estatal no podría salir adelante sin desarrollar nuevas actividades productivas y nuevas fuentes de empleo. Esto fue claro para los gobiernos que, en la década de los 80, eliminaron de su repertorio las políticas de corte intervencionista, precisamente los gobiernos que desmantelaron Cordemex y el *gran ejido* henequenero.

El punto de partida del cambio fue el Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán, implementado a partir de 1984 por un gobierno federal inspirado en las tesis del neoliberalismo -el de Miguel de la Madrid- y un gobierno estatal interino -el de Víctor Cervera Pacheco- que relevó al gobierno de Graciliano Alpuche Pinzón, herencia tardía del sexenio de López Portillo. El nuevo programa ubicaba al desarrollo industrial como una de las grandes estrategias de diversificación económica, pero no al estilo de los años 70, con su incesante creación de paraestatales, sino a partir del fomento a la industrialización privada, lo que implicaba una activa labor de atracción de inversionistas, especialmente extranjeros. De entre todas las posibilidades de creación de empleos manufactureros había una que parecía especialmente prometedora, por el

desarrollo alcanzado en la frontera norte del país (y Yucatán siempre se ha considerado la otra frontera): la industria maquiladora de exportación.

Sin embargo, las maquiladoras demoraron una década en llegar, y cuando lo hicieron, a mediados de los 90, no fue tanto por la activa promoción de los gobiernos estatales (aunque esto también ayudó) sino por un acontecimiento muy importante para la economía mexicana que tuvo lugar el primero de enero de 1994: la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Actualmente las maquiladoras siguen llegando a Yucatán, con una modalidad muy interesante: se están instalando en los empobrecidos municipios del interior del estado, atraídas por las facilidades que brinda el tratado en materia de reglas de origen y, también, por la disponibilidad de mano de obra estable, dócil y barata en extremo. Poco a poco se va transformando el paisaje de la antigua zona henequenera con los cambios que han generado las nuevas maquiladoras. Los salarios que pagan son muy bajos, pero siempre más altos que los exiguos ingresos que los campesinos mayas podían extraer de sus suelos pedregosos. La nueva disciplina industrial, con su ritmo intenso y sus horarios rígidos, empieza a introducir cambios de orden cultural en las comunidades; la derrama económica, aunque limitada, da paso a nuevas modalidades de consumo. Detrás de todos estos cambios, aunque no siempre evidente para los yucatecos, está la acción del Estado. Han sido los gobiernos federal y estatal, cada uno en su ámbito de competencias y de influencias, los que han impulsado a la entidad por los nuevos caminos de la maquila de exportación, como antes la condujeron, durante más de medio siglo, por los henequenerales.

Mientras tanto han cambiado las prioridades de la política industrial del gobierno federal. Si los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas entendían la acción del Estado en esta materia como el fin de la industria paraestatal y del proteccionismo industrial, el fomento a la inversión privada y la apertura comercial, el gobierno de Ernesto Zedillo es en cambio mucho más ambicioso. Aspira a

desarrollar una industria competitiva capaz de conquistar mercados externos, no con la tradicional ventaja de la mano de obra barata sino con productos de elevado componente tecnológico; más aún, aspira a elevar la competitividad de la planta industrial mexicana a un nivel cercano a los de Estados Unidos y Canadá, nuestros socios del TLCAN. Frente a tales objetivos, la industria maquiladora de exportación (especialmente la de uso intensivo de mano de obra y bajo componente tecnológico, como las maquiladoras textiles que se están instalando en Yucatán) pasa a ocupar un lugar secundario en la lista de prioridades.

La primera prioridad, que los nuevos diseñadores de la política industrial han derivado del análisis de la experiencia internacional, es el desarrollo de conglomerados, agrupamientos industriales o *clusters* que, como tal experiencia demuestra, permiten alcanzar los más altos niveles de competitividad a nivel mundial: los automóviles de Detroit, las computadoras grandes de Minneapolis, el acero de Brescia, los productos ópticos de Wetzlar, las empresas farmacéuticas de Basilea. Aquí estaría el futuro de la industria mexicana. Los diseñadores de la nueva política industrial celebran que en nuestro país hayan podido desarrollarse algunos *clusters* exitosos: la industria electrónica de bienes de consumo de Tijuana, la informática de Guadalajara-Aguascalientes, la automotriz de los corredores Saltillo-Monterrey y Chihuahua-Ciudad Juárez, pero advierten claramente que los *clusters* son obra del mercado; el Estado puede apoyarlos, pero en cambio no puede crear uno allí donde no existen iniciativas privadas substanciales, lo que a su vez indica que no existe el complejo conglomerado de factores que determinan el éxito industrial¹.

Los diseñadores de la política industrial del gobierno de Zedillo han fundamentado muy bien sus puntos de vista. Es imposible rebatirlos cuando demuestran cómo los agrupamientos industriales son la vía de la competitividad global. En cambio dicen muy poco de esas zonas que no han tenido la suerte de que el mercado las

¹ Secofi, *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior*, mayo de 1996, P. I.22.

proveyera de un *cluster* exitoso. Entre esas zonas, desafortunadamente, está Yucatán. Si la opción son las industrias de menor uso relativo de mano de obra y mayor componente tecnológico, el mercado ha determinado para Yucatán el perfil exactamente contrario: uso intensivo de mano de obra y bajo componente tecnológico, no sólo en la industria nativa (alimentos y bebidas, vestido, muebles, principalmente) sino también en la industria maquiladora de exportación. Si la opción son los conglomerados industriales, la política industrial del gobierno estatal ha tenido que privilegiar la desconcentración hacia los municipios del interior, presionado como está por la demanda de ocupación en el campo yucateco y, también, por la relativa escasez de mano de obra en Mérida. Con su obsoleta industria local y sus maquiladoras textiles, Yucatán -y todo el sureste mexicano- están fuera de la lógica del modelo.

Esta investigación, cuyo punto de partida es el Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Industrial de Yucatán (1984), se ocupa de las políticas de fomento a la industria manufacturera en la entidad, tanto del gobierno federal como del estatal. Uno de sus objetivos es estudiar precisamente la concurrencia de los dos niveles de gobierno en una misma materia, en este caso el fomento a la industria manufacturera: cuáles han sido los contenidos de ambas políticas, cómo han interactuado y cuáles han sido su impacto y sus resultados. Un segundo objetivo, derivado del anterior, es analizar los problemas de diseño y los de implementación de ambas políticas.

Por lo que respecta al diseño hemos partido de la hipótesis de que, al responder a realidades distintas y constelaciones diferentes de intereses, encontraríamos divergencias conceptuales de fondo entre las dos políticas; el análisis sólo confirmó parcialmente esta hipótesis: en efecto, actualmente existen diferencias conceptuales de fondo entre el gobierno estatal, comprometido con la generación masiva de empleos, y el federal, entusiasmado con los agrupamientos industriales de alta tecnología; sin embargo, el análisis de los 14 años del periodo bajo estudio

nos hizo derivar una conclusión de carácter más amplio, a la que queda subordinada cualquier diferencia conceptual: en el marco del centralismo *de facto* que ha existido en México, los gobiernos estatales -todos ellos priístas- se han subordinado en la práctica a los dictados del centro en esta materia.

Hubo de hecho dos gobernadores cuyas respectivas políticas industriales diferían de las que a nivel federal estaban vigentes en los años de sus mandatos: uno de ellos fue el ya citado Graciliano Alpuche, que se quedó extemporáneamente en los tiempos del intervencionismo y el estatismo, cuando el centro irradiaba ya los valores del neoliberalismo; el otro fue Víctor Manzanilla Schaffer, político de fuertes tintes nacionalistas, que privilegió el desarrollo de la micro y pequeña industria local como objetivo central de su política industrial. Ambos gobernadores fueron destituidos, naturalmente no sólo por divergencias con el centro en materia de política industrial, pero también en algún grado por éstas, enmarcadas en visiones del quehacer gubernamental que no eran compartidas en Palacio Nacional.

En cuanto a la implementación suponíamos, a la luz de la teoría y de algunos hechos que ya conocíamos, que encontraríamos variados problemas, más o menos complejos, que estarían obstaculizando la marcha de las estrategias industriales de ambos niveles de gobierno. En este terreno la investigación confirmó con creces nuestra hipótesis. Existen diversos tipos de problemas que obstaculizan la implementación de las políticas de fomento industrial en Yucatán, al grado de hacer inoperantes muchos de los instrumentos y programas que les dan contenido. La encuesta empresarial y las entrevistas que realizamos nos permitieron ubicar cinco tipos de problemas, aunque bien puede haber otros más: los derivados de la acción conjunta de los gobiernos estatal y federal; los asociados a la divergencia de prioridades de las agencias de fomento (incluso entre las que pertenecen a un mismo nivel de gobierno); los derivados de las

relaciones gobierno-empresarios; los que se remiten al atraso y la falta de visión del empresariado yucateco y, por supuesto, los derivados del entorno económico.

Muchos de los problemas de implementación tendrían soluciones relativamente sencillas, si tan sólo los responsables de los distintos programas e instrumentos de política industrial conocieran algunas de las recomendaciones de la teoría de la implementación al quehacer gubernamental, o si fueran conscientes de la limitada capacidad de las instituciones públicas para influir en los comportamientos privados, especialmente cuando se trata de empresarios. En el apartado de conclusiones nos aventuramos a presentar lo que hemos denominado, pretenciosamente, *notas para una agenda de soluciones*, en su mayoría derivadas de la contrastación de los hechos con las recomendaciones de la teoría.

Sin embargo, para enfrentar otros problemas de implementación no bastarían las recomendaciones de la teoría, porque dada su naturaleza sólo podrían ser solucionados en el marco de un profundo cambio de los arreglos políticos básicos de la nación, por ejemplo la subordinación de los gobiernos estatales priístas al gobierno federal también priísta, en una tradición política en la que el federalismo se subordina a la lógica partidista, tanto como ésta se subordina al presidencialismo. La política industrial de la federación peca del mismo vicio que las otras políticas federales: un acentuado centralismo que deja de lado la profunda diversidad regional y atiende únicamente a lo que los diseñadores centrales han encontrado. La fuente principal de inspiración de los actuales diseñadores ha sido la experiencia internacional, no las realidades locales. Al volver la vista al exterior, descubrieron los agrupamientos industriales, y hoy se proponen desarrollar por lo menos un *cluster* en cada entidad federativa, de manera contradictoria con su vocación por el mercado. Para Yucatán, los diseñadores centrales de la política industrial han definido un agrupamiento industrial que no es precisamente un modelo de sofisticación tecnológica: la producción de carne de cerdo, res y pollo.

Nuestro marco teórico de referencia es, naturalmente, la teoría de las políticas públicas. Consideramos que constituye el cuerpo de conocimientos más adecuado para fundamentar el análisis de la acción de los gobiernos en el seno de sus sociedades. El marco teórico es expuesto en el capítulo 1, que hemos dividido en cuatro apartados: en el primero damos cuenta de los fundamentos, categorías y conceptos del análisis de políticas públicas; en el segundo abordamos las teorías de la implementación; en el tercero nos ocupamos de las políticas económica e industrial a nivel teórico y en el cuarto de los contenidos de ambas políticas en nuestro país durante los últimos quince años. Posiblemente el lector encuentre un tanto extenso el marco teórico. Esto se debe a que no hemos querido soslayar la discusión sobre si la teoría de las políticas públicas es pertinente o no para abordar la experiencia mexicana, lo que a su vez nos introdujo en una discusión más amplia: el papel de la teoría política en el análisis de políticas públicas. Hemos considerado necesario poner en claro que detrás de cada desarrollo en el campo de las políticas públicas está presente una particular concepción del Estado y del quehacer estatal, no siempre reconocida como tal ni hecha explícita por su autor. Esto último es especialmente cierto entre los analistas estadounidenses, por mucho quienes más han contribuido al desarrollo del análisis de políticas públicas.

Por otro lado, en el segundo apartado tratamos de dejar en claro que implementación no es igual a teoría de la organización. Aun cuando los desarrollos de esta teoría han representado una gran contribución al análisis de la implementación, en realidad ésta desborda cualquier marco organizacional e interorganizacional y, por lo menos para determinadas políticas -como la industrial-, encuentra sus determinantes esenciales fuera de las esferas institucionales del sector público. De aquí la riqueza de la teoría de la implementación y, en general, del análisis de políticas públicas: estudiamos la

interacción del gobierno con su entorno social, y no tan sólo los interiores del gobierno, por muy interesantes y complejos que sus vericuetos puedan ser².

El capítulo 2 es un resumen de carácter histórico de la economía y la industria de Yucatán en el último siglo. Comienza con el periodo del auge henequenero, que tuvo lugar entre las dos últimas décadas del siglo pasado y las dos primeras de éste. Continúa con la larga decadencia del henequén, que con altibajos se inició con la irrupción de la Revolución Mexicana en la entidad, representada por Salvador Alvarado; siguió luego de la reforma agraria cardenista, consumada en 1937, y se prolongó todavía por más de medio siglo, hasta el fin de la intervención del Estado en la agroindustria henequenera, completado recién en 1992. El capítulo 2 también incluye un recuento de los primeros intentos de diversificación económica, emprendidos en los años 60 por los empresarios excordeleros que vendieron sus fábricas a Cordemex; una revisión de la situación actual de la economía de Yucatán y un breve apartado sobre el actual entorno político. El objetivo de todo este capítulo es contextualizar la política industrial de ambos niveles de gobierno. Si el lector está familiarizado con la historia y la economía de Yucatán puede obviar su lectura; de no ser así, encontrará antecedentes que explican varios de los rasgos más importantes de la industria manufacturera contemporánea de Yucatán.

La investigación se desenvuelve en dos dimensiones: una histórica, que analiza en un plano secuencial las políticas implementadas entre 1984 y 1995, y una transversal, que se ocupa de la política industrial contemporánea en la entidad. La dimensión histórica es presentada en el capítulo 3, que aborda las políticas industriales estatales y federales implementadas durante los gobiernos de Graciliano Alpuche Pinzón (1982-1984); Víctor Cervera Pacheco (1984-1988);

² Por supuesto, implementación tampoco es igual a *implantación*, *instrumentación*, *ejecución* o términos semejantes con los que suele ser traducido el concepto inglés *implementation*. Por lo demás, la pureza del lenguaje ha quedado a salvo con la reciente introducción del vocablo implementación en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (Guerrero, 1994, P.21).

Víctor Manzanilla Schaffer (1988-1991); Dulce María Sauri (1991-1994) y Federico Granja Ricalde (1994-1995); como antecedente se incluyen también algunas líneas de la política industrial implementada durante el gobierno de Francisco Luna Kan (1976-1982). Las técnicas de investigación empleadas fueron la investigación documental y el análisis de contenido, principalmente de planes, programas e informes de gobierno.

La política industrial contemporánea en Yucatán es analizada en los capítulos 4 y 5. El capítulo 4 aborda con detenimiento los contenidos del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice), dado a conocer por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) en mayo de 1996 y sus implicaciones para Yucatán; se ocupa también de la política industrial del segundo gobierno de Víctor Cervera Pacheco (1995-2001) y del papel de las principales agencias federales de fomento industrial en la entidad: la delegación local de la Secofi, la gerencia estatal de Nacional Financiera (Nafin) y la dirección regional del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).

El capítulo 5 expone los resultados, así como su análisis e interpretación, de la encuesta realizada entre el sector manufacturero yucateco para estudiar los impactos de los programas e instrumentos de fomento industrial; también expone los resultados de las entrevistas efectuadas a diversos funcionarios del gobierno estatal y de las agencias federales de fomento. Así, el cuestionario y la entrevista se sumaron a la investigación documental y el análisis de contenido como técnicas empleadas en estos capítulos. También fue empleada la observación participante, al ser el autor invitado como miembro del Grupo de Trabajo Industrial del Comité de Planeación del Desarrollo de Yucatán. Por último, el sexto y último capítulo resume las conclusiones de la investigación.

Antes de entrar en materia deseo manifestar mi agradecimiento a todas las personas que de una u otra manera contribuyeron a hacer posible esta

investigación, especialmente a mi director de tesis, Dr. Javier Aguilar García, quien también dirigió mi tesis de maestría. El Dr. Aguilar aceptó amablemente el compromiso de dirigir este trabajo a pesar de que desde 1992 radico en la ciudad de Mérida. También agradezco al director de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán, Lic. Jorge Luis Canché Escamilla, y al jefe de la Unidad de Posgrado e Investigación de la misma Facultad, Mtro. Alberto Quintal Palomo, por las facilidades que me brindaron para desarrollar este trabajo en mi puesto de profesor de tiempo completo, librándome de esa suerte de trabajo más administrativo que académico que suele ser obstáculo insalvable a la culminación de estudios de posgrado. Agradezco también al Rector de la Universidad Autónoma de Yucatán, C.P. Carlos Pasos Novelo, y a la Mtra. María Elena Barrera Bustillos, Jefa de la Unidad de Apoyo a los Estudios de Posgrado, por el apoyo que me brindaron para obtener una beca del Consejo Nacional de ciencia y Tecnología en el marco del programa de Cátedras Patrimoniales de Excelencia. Agradezco al CONACYT haber tenido a bien otorgarme esa beca.

El Ing. Arturo López Alonso, director de Promoción Industrial del Gobierno del Estado, me proporcionó información de gran utilidad y me invitó a participar en las reuniones del Grupo de Trabajo Industrial del Comité de Planeación del Desarrollo de Yucatán. Le agradezco mucho ambas cosas. En la delegación local de la Secofi, el Ing. Francisco Echeverría González (Q.E.P.D.), director de Promoción Industrial, me concedió entrevistas muy amplias, en las que con franqueza inusual me describió el entorno local de la política industrial y también me proporcionó información muy valiosa; quede un testimonio de gratitud a su memoria. El acceso a los niveles de dirección de las empresas manufactureras yucatecas, durante la encuesta levantada, fue posible gracias al apoyo del Lic. Leandro Silveira Cuevas, Presidente del Centro Empresarial de Mérida, a quien le manifiesto todo mi agradecimiento.

Agradezco también las enseñanzas y los apoyos que me brindaron los maestros, directivos y personal administrativo de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, especialmente al Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, mi profesor de Políticas Públicas en el programa de Doctorado en Ciencia Política. Los conocimientos que me transmitió el Dr. Aguilar Villanueva y sus trabajos publicados sobre el tema fueron el punto de partida de un interés personal en el análisis de políticas públicas -materia que ahora imparto en el programa de maestría de la Facultad de Economía de la UADY- que fue la base de esta investigación. Finalmente, agradezco a mi esposa, María de Guadalupe Reyes Domínguez, el apoyo que me brindó en el plano familiar para que este trabajo fuera completado.

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

1.1. EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

El estudio de las políticas públicas se introdujo en el horizonte de la ciencia política y la administración pública mexicanas durante la década de los 80. Su arribo coincidió con el proceso de sustitución del modelo de estado interventor, que había prevalecido en México desde los años 30, por un modelo de estado de inspiración neoliberal: desmantelamiento del sector paraestatal, reducción del sector central, desregulación de la actividad económica, fin del proteccionismo y apertura comercial, entre otras grandes medidas que definieron el cambio. Durante los años 80, al tiempo que tomaba cuerpo una crítica demoledora al intervencionismo estatista, derrochador e ineficiente, se empezó a hablar en México de pluralismo, participación ciudadana, incrementalismo, elección pública y temas semejantes. En esta lógica se inscribe la contribución pionera de Luis Aguilar.

Desde 1978 existía un programa de políticas públicas en una universidad privada de la capital del país¹; sin embargo, la verdadera irrupción de la nueva disciplina en el plano académico interinstitucional se inició con la traducción y difusión en México de trabajos clásicos de autores estadounidenses, desde el artículo fundacional de Harold Lasswell (*La orientación hacia las políticas*, 1951), hasta los últimos trabajos de los años 80. Luis Aguilar compiló y publicó en cuatro tomos una treintena de estos artículos, en su *Antologías de Política Pública* (Miguel Ángel Porrúa, 1992, 1993 y 1994), obra ya clásica en México para cualquier aproximación al estudio de las políticas públicas².

¹ El Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM.

² Hemos adoptado la traducción convencional de *policy sciences* y *public policy* como ciencias de política y política pública, respectivamente, dado su uso generalizado en las instituciones académicas y entre los especialistas de la materia en nuestro país; sin embargo, es preciso hacer notar que se trata de una traducción no exenta de problemas, como ha demostrado Omar Guerrero: “Usualmente las traducciones de Policy al español indebidamente se refieren a “Política”, generando no sólo desarreglos idiomáticos y semánticos, sino

Al principio la nueva disciplina no cayó en terreno fértil. Varios autores de distintas instituciones académicas expresaron reservas sobre su utilidad potencial en México, fundadas principalmente en los rasgos característicos del estado mexicano posrevolucionario, que eran subrayados con mayor o menor énfasis según el autor: antidemocrático, autoritario, proclive al verticalismo y a ignorar las iniciativas ciudadanas, centralista, despótico y otros similares. Se subrayaba el contraste con Estados Unidos, país donde había nacido el análisis de políticas públicas y en el que -se sostenía- las políticas son abiertas, hay democracia electoral, prevalece el pluralismo social y político y existen grandes espacios de participación ciudadana. También despertó suspicacias, por sus connotaciones tecnocráticas, el enfoque de políticas públicas basado en la modelación matemática, los métodos cuantitativos y la microeconomía.

Así, Moreno Salazar (1993, P. 22) sostiene que “las prácticas sociales y gubernamentales en México no han sido de corte liberal, sino más bien de tipo autoritario y corporativo, predominantemente. *Es muy difícil entonces que amplios repertorios analíticos del enfoque de políticas públicas se apliquen, pues no están dadas las condiciones previas que prevalecen en países donde aquellos se originaron*” (subrayado nuestro). En sentido similar, Bazúa y Valenti (1993, P.27) escriben que “en relación con las sociedades periféricas en general, y en particular con la mexicana, no puede decirse de sus procesos sociohistóricos que han conducido ya a la solución del problema estatal de tales sociedades. Cualquier cosa puede asumirse menos que responden sistémicamente al interés público, al interés del público ciudadano, dada su naturaleza autocrática o despótica, ya sea burocrático autoritaria o, como en muchos casos, abiertamente

también notorios errores conceptuales. En los Estados Unidos –y otros países anglófonos- se utilizan las palabras Politics, Policy y Police con significados diversos, y las traducciones al español de la primera y la tercera no causan problema: Política y Policía, no así la segunda que no tiene equivalente en nuestro idioma y, obviamente, “Política” no es la adecuada”. A juicio de Guerrero, sería mejor no traducir policy al español, y emplear ciencias de policy y policy pública, mientras los especialistas en lenguas ofrecen una solución adecuada (Guerrero, 1993a, P. 32).

totalitaria. Por tanto, en ellas una importación mecánica de lo que parece una “involución gobiernista” del movimiento de las ciencias de política, a diferencia de las sociedades industriales organizadas como Estado liberal democrático, sí puede generar sustancial daño a la sociedad”.

Cabrero (1997) es todavía más escéptico respecto de las posibilidades de aplicación del instrumental de las políticas públicas en México. Se pregunta hasta dónde esta disciplina tiene una *denominación de origen* (Estados Unidos). Para él, de hecho, no puede hablarse propiamente de políticas públicas en nuestro país, sino en todo caso de *políticas gubernamentales*: México -escribe- es un país con una aplastante presencia histórica del Estado, vertical en sus formas de relación, proclive a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa, y centralista en su concepción de la acción colectiva. En este sentido lo que se puede estudiar son sólo políticas gubernamentales. (Cabrero, 1997, P. 5).

El escepticismo de Cabrero sobre la existencia de verdaderas políticas públicas en México parte de una concepción de lo público como el espacio de intersección de la racionalidad estatal con la voluntad social. Sostiene que el carácter público de las políticas tiene una connotación mucho más allá del contenido jurídico. Lo público de las políticas, afirma, está lejos de significar exclusividad estatal; en cambio hace referencia al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia: “Estamos por tanto bajo el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano” (*Ibid.* P.3).

La argumentación de Cabrero en favor de la pluralidad reivindica el enfoque incrementalista de las políticas públicas: “Un sistema abierto de toma de decisiones en el que la posibilidad de imponer -verticalmente y sin negociar- la

lógica de uno de los participantes (los funcionarios gubernamentales, por ejemplo) es mínima, y en el que la hechura de las políticas se hace incrementalmente porque las restricciones de una arena regulada jurídica o simbólicamente de una forma horizontal así lo imponen. Hay además una proclividad a la participación ciudadana que forma parte de los patrones culturales tradicionales” (*Ibid*). La necesidad de distinguir entre políticas verdaderamente públicas y políticas tan sólo gubernamentales (como las que se practican en México) es compartida también por Bazúa y Valenti (1993, P.27).

En realidad, esta distinción entre políticas públicas y gubernamentales, que parte de una concepción de lo público como área compartida por el estado y la sociedad, y que reivindica el pluralismo social y político, se remite a los trabajos del propio Luis Aguilar. En su crítica al estado omnipresente, hipostasiado, autoritario e ineficiente, Aguilar desarrolla, como objetivo a perseguir en México, una concepción de las políticas públicas basada en la amplia participación ciudadana, en el gobierno por asuntos, en la permanente fiscalización del público sobre el quehacer gubernamental, en una suerte de democracia participativa que ponga coto al estatismo ineficaz y derrochador en nuestro país. Para argumentar en favor del cambio, este autor introduce la distinción entre lo público y lo gubernamental: “Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende a lo gubernamental.” (Aguilar, 1994, P. 33).

Para Aguilar, el análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad: “La administración pública es cada vez más público-privada, público-social, sin los tics gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social o público”. “La tradicional y ritual planificación sinóptica sería más idónea y productiva si diera lugar a un diseño y coordinación de programas singulares, conforme a la configuración concreta de las cuestiones, demandas y necesidades, y conforme al grado de organización, capacidad, autosuficiencia, conocimiento y

compromiso de los ciudadanos. *El pluralismo político deviene pluralidad de políticas.* Este es el estilo de la democracia, de las sociedades abiertas.” (*Ibid.*, subrayado del autor).

Así, con base en esta concepción de lo público, del pluralismo político y de lo que debe ser la administración pública, Aguilar propone un *gobierno por políticas públicas*: “Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ellos, ni pasivos ni unánimes. *Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental*” (*Ibid.*, subrayado nuestro).

Preocupado por la reforma y la democratización del estado mexicano, Aguilar marcó, seguramente sin proponérselo, márgenes demasiado estrechos al concepto de políticas públicas. Al contrastar su propuesta de un *gobierno de acuerdo a políticas públicas*, con lo que realmente seguía ocurriendo en México, es comprensible que los autores antes citados cuestionaran la posibilidad de semejante gobierno en nuestro país. Si no cualquier política gubernamental era política pública, entonces ¿qué políticas del gobierno mexicano merecían el calificativo de públicas? La respuesta natural era que casi ninguna. Con arreglo a esta lógica Cabrero estaba en lo correcto.

1.1.1. Las fronteras del pluralismo

La revisión de la literatura sobre políticas públicas permite ampliar su concepto lo suficiente para dar cuenta del conjunto de la acción del estado sobre el todo social. Hablamos de políticas públicas tanto si la materia en cuestión admite una participación ciudadana amplia y directa (por ejemplo, algún asunto municipal) como de cuestiones donde tal participación será de suyo más restringida o incluso no será posible en absoluto, por ejemplo la política fiscal, cuya discusión y

aprobación está reservada a los representantes electos (y en cuyo caso es impensable la acción amplia y directa de los ciudadanos) o la política exterior, o la monetaria, o la de defensa. En realidad, los autores citados revelan una influencia, no siempre hecha explícita, de la escuela de pensamiento que identifica la acción del estado deseable o prescriptible, con aquella que introduce una fuerte participación de los ciudadanos y los grupos organizados de la sociedad. Esta es la escuela del pluralismo, uno de cuyos grandes exponentes en el campo de las políticas públicas, Charles Lindblom, fue quien dio formato teórico al incrementalismo y al ajuste partidario mutuo, ambos presentados por Cabrero, y en mayor o menor grado por los otros autores citados, como modelo de lo que deberían ser las políticas públicas.

Podemos remitir esta orientación hacia el pluralismo en el estudio de las política públicas en varias universidades mexicanas a un problema de envergadura mucho mayor: la falta de una teoría del estado y del poder político en la tradición estadounidense de las políticas públicas, que inadvertidamente se trasladó al naciente campo de estudio en México. Estados Unidos no ha tenido una fuerte tradición en teoría del estado y los estudiosos de las políticas públicas en aquel país no han contribuido a crearla. No obstante, esta carencia fue puesta en relieve desde muy temprano por uno de sus cultivadores: ya en 1964, Theodore J. Lowy lamentaba la inexistencia de una teoría del poder en la ciencia política norteamericana. En su lugar, escribe Lowy, algunas nociones generales acerca del poder y de las políticas públicas se desarrollaron a partir de la literatura de los estudios de caso y, en conjunto, tales nociones integraron indistintamente la teoría de grupos, llamada también de los grupos de presión o el modelo pluralista del sistema político democrático (Lowy, 1992, P. 90).

Al tiempo que dejaba en claro esta insuficiencia, Lowy desarrolló una tipología de las políticas públicas que, pese a su notable poder heurístico, no fue sin embargo considerada por muchos estudiosos de las *policy sciences* en Estados Unidos.

Lowy distingue entre políticas distributivas, regulatorias y redistributivas. Las primeras no consideran la limitación de los recursos. Se caracterizan por su facilidad para desagregarse y repartirse en unidades independientes entre sí. Aquí favorecidos y desfavorecidos no se enfrentan directamente. En muchas ocasiones los desfavorecidos no pueden siquiera identificarse como grupo. Las regulatorias también causan impactos específicos e individuales, pero no pueden desagregarse. Las leyes se elaboran en términos generales, pero su impacto incide en elevación de costos y/o en reducción de opciones individuales. Involucran una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo. Por último, las redistributivas son similares a las regulatorias en el sentido de que incluyen relaciones entre amplias categorías de individuos, pero estas categorías son cercanas a considerarse como clases sociales (propietarios y desposeídos). La naturaleza de una política redistributiva no está determinada tanto por si fue o no redistributiva y en qué medida, sino por las expectativas sobre la posible redistribución y sus amenazas. (*Ibid*, P. 101 y SS.).

El modelo pluralista, escribe Lowi, sólo explica en forma adecuada las políticas regulatorias y, en cierta medida, las distributivas. En cambio, no es útil para aproximarse a las políticas redistributivas, es decir, a aquellas que implican modificaciones de fondo en los acuerdos nacionales básicos, como la distribución de la riqueza y el poder. Para éstas es necesario adoptar un enfoque distinto, que Lowi engloba como la escuela de la estratificación social y élites de poder. Esta escuela postula que en las decisiones públicas existe una relación directa entre el status socioeconómico y el poder, que explica ciertos resultados más satisfactoriamente que los pluralistas. Para cierto tipo de asuntos parece claro que las decisiones (en Estados Unidos) son tomadas por los altos funcionarios públicos y privados sin la participación de la opinión pública y los grupos de interés (*Ibid*.).

Sobre estas premisas, Lowy construye su propuesta de *arenas de poder*. Para

cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder. Los contornos de las tres arenas de política se asemejan respectivamente a las teorías generales del proceso político que Lowi considera: la arena regulatoria corresponde a la escuela pluralista; la arena distributiva se puede interpretar a partir de una combinación de las dos principales teorías y, finalmente, la arena redistributiva se aproxima al punto de vista estratificado-elitista-clasista del proceso político.

No fue Lowi el único analista de políticas que llamó la atención sobre la carencia de teoría política en las *policy sciences*. En 1973, Rittel y Webber publican un artículo de crítica a la aplicación sin más del paradigma clásico de la ciencia y la ingeniería a los complejos problemas sociales (a los que denominan *wicked problems*, o problemas retorcidos); en dicho artículo reconocen que se carece de una teoría clara que diga cómo encontrar lo que pudiera ser considerado como un mejor estado de la sociedad, ni cuál distribución del producto social es la mejor. En cambio, afirman, “hemos tenido que confiar en los axiomas del individualismo que subyacen en la teoría económica y política, deduciendo, en efecto, que el beneficio del gran público resulta de la suma de elecciones individuales. Y aún así, sabemos que esto no ocurre necesariamente de este modo, como lo demuestran dramáticamente las experiencias actuales del problema de la contaminación” (Rittel y Webber, 1993, P. 185).

En efecto, el modelo pluralista, por un lado, y el modelo del individuo racionalizador y maximizador de opciones, importado del campo de la economía neoclásica, fueron los dos grandes pilares teórico-metodológicos y también valorativos de la mayoría de los trabajos de los analistas de políticas estadounidenses, sin que, por supuesto, la respectiva matriz teórica se pusiera de manifiesto en todos los casos. Formalmente no hubo teoría política alguna detrás

de las *policy sciences*, vistas sobre todo como *ciencias de la acción*, pero en los hechos, pluralismo y *public choice*, cada uno con sus diferentes matices, desempeñaron ese papel, además con una inconfundible carga valorativa que tampoco solía reconocerse de manera explícita.

Por lo demás, el propio Lindblom reconoce las insuficiencias del pluralismo. En 1979, veinte años después de su clásico *La Ciencia de Salir del Paso*, y de haber recibido numerosas críticas desde muy distintos ángulos, acepta en *Todavía Tratando de Salir del Paso* el argumento de algunos críticos de que los diversos participantes en el ajuste partidario mutuo no representan en realidad la variedad de intereses de la población sino, por el contrario, representan los intereses y valores dominantes: "Es difícil negar la verdad esencial de esta crítica" (Lindblom, 1992b, P. 248).

Lindblom responde con el planteamiento de dividir las cuestiones políticas en dos categorías: aquellas que pertenecen a las cuestiones ordinarias de las políticas, y aquellas que constituyen las grandes cuestiones relativas a la estructura fundamental de la vida político-económica. Las grandes cuestiones, según él, incluyen la distribución del ingreso y la riqueza, la distribución del poder político y las prerrogativas empresariales. Con objetividad digna del científico social que es, Lindblom acepta:

"En el primer conjunto de las cuestiones comunes, ordinarias, el ajuste partidario mutuo es activo e influyente (aunque no sin defectos de desigualdad en la participación y no sin preocupantes tendencias hacia el corporativismo). *El ajuste partidario mutuo está en cambio ausente de las grandes cuestiones o es débil.* Un alto grado de homogeneidad de opinión -muy indoctrinada, yo añadiría- gobierna el tratamiento de las grandes cuestiones en política. Como se ha señalado con frecuencia, gracias a la homogeneidad de opinión (es decir, a la *inexistencia de una efectiva competencia de ideas*), *las grandes cuestiones simplemente no se incluyen en la agenda.*" (*Ibid.* Subrayado nuestro).

Paradójicamente, muchos de los críticos del incrementalismo y el mutuo ajuste partidario no orientaron sus señalamientos en el sentido de la aguda autocrítica de Lindblom; optaron en cambio por cuestionar las aparentes o reales insuficiencias del incrementalismo como método de análisis y sobre todo como método prescriptivo para el diseño de políticas públicas. En este sentido se orientaron los trabajos -cuyos nombres son de suyo significativos- de Goodin y Waldner: "Pensar en Grande, Pensar en Pequeño y Simplemente no Pensar", de 1979 (Goodin y Waldner, 1992); Yehezkel Dror: "Salir del Paso, ¿Ciencia o Inercia?", de 1964 (Dror, 1992) e incluso el de Amitai Etzioni: "La Exploración Combinada: Un Tercer Enfoque de la Toma de Decisiones, de 1967" (Etzioni, 1992). En todo caso, Etzioni es el único de estos autores que propone, con su *Mixed Scanning*, la necesidad de tomar en cuenta las grandes cuestiones fundamentales, que no suelen decidirse por cambios incrementales.

Un crítico de Lindblom que sí afrontó la cuestión de la insuficiencia teórica del pluralismo para aproximarse a cierto tipo de problemas públicos fue John Forester, en *La Racionalidad Limitada y la Ciencia de Salir del Paso*, de 1984 (Forester, 1992). Con el trabajo de Simon y March³ sobre racionalidad limitada a la vista, Forester desarrolla una tipología de la racionalidad en la administración y la planeación, basada en un *continuum* que arranca con los problemas únicos en un sistema cerrado, bien definidos, con información perfecta y con tiempo ilimitado (racionalidad ilimitada). El pluralismo y el incrementalismo se situarían en un nivel intermedio del *continuum*: problemas con múltiples definiciones, actores en grupos de interés competidores, espacios en organizaciones con acceso variable, información oculta, retenida y manipulada, tiempo como recurso de poder. Para enfrentar estos problemas las estrategias prácticas son la negociación, el incrementalismo y el ajuste partidario mutuo.

³ James March y Herbert Simon, *Organizations*, Nueva York: J. Wiley, 1958, citado por Forester (1992, P.318)

Pero aún existe otro tipo de problemas: aquellos con varias definiciones ideológicas o estructuralmente sesgados, con actores en estructuras de desigualdad político económica, espacios de poder con recursos, habilidades y estatus social diferenciado, desinformación ideológica dependiente de la participación y la “concientización” y en los que el tiempo favorece a las élites (racionalidad estructuralmente distorsionada). Aquí las estrategias del pluralismo ya no bastan. Es preciso anticipar y actuar alternativamente, organizar, democratizar.

En el análisis pluralista, afirma Forester, el “poder” parece jugar un papel débil, en virtud de que se basa en el siguiente supuesto: el poder está disperso de manera tan amplia en la sociedad que todos los intereses afectados importantes tienen una voz efectiva o, como dice Lindblom, un “perro guardián”. En realidad -continúa Forester- el poder y la capacidad para actuar e invertir la sociedad capitalista tienen una distribución bastante inequitativa y las inequidades proporcionan y moldean el contexto en el cual los planificadores y los administradores públicos y en general los responsables de tomar decisiones trabajan y actúan. Los actores no son átomos individuales con intereses azarosos y diversos, empujándose y compitiendo como moléculas en movimiento. Al contrario, estos actores sociales tienen, con frecuencia, una posición antagónica en las estructuras económico-políticas. El escenario se caracteriza entonces no por una pluralidad casual sino por una pluralidad profundamente estructurada, donde la estructura y el poder difícilmente se encuentran separados. En tales escenarios, las definiciones sobre los problemas reflejan sus orígenes sociales (*Ibid.*).

En estas condiciones, continúa Forester, las estrategias incrementales difícilmente responden a la realidad presente. *Pueden evitar disgustos, pero la justicia social será el precio de tal conveniencia, ya que son profundamente conservadoras.* Las estrategias que son apropiadas bajo condiciones de severas distorsiones estructurales y de desigualdad son las que marchan en sentido contrario a la

perpetuación de la desigualdad (*Ibid.* Subrayado nuestro). En este punto, Forester retoma la idea de diseñar e implementar políticas redistributivas, en el sentido que Lowi las había definido: “Se puede adoptar la tradicional táctica liberal roosveltiana de redistribución; en este caso se canalizan los esfuerzos hacia formas de remediar o compensar las desigualdades. La acción positiva, las concesiones particulares para aliviar la pobreza y los esfuerzos de desarrollo comunitario son ejemplos comunes de tales estrategias redistributivas. Segundo, se puede adoptar un enfoque que busque formular y llevar a cabo “reformas no reformistas”; el esfuerzo se dirige a dar poder a las poblaciones que podrían más adelante actuar para modificar las estructuras de poder en la sociedad (...). Tercero, se podrían emprender más directamente los esfuerzos no reformistas; en este sentido, el trabajo de los planificadores y de los administradores públicos podría estar dirigido específicamente hacia los movimientos laborales y sociales que buscan inducir cambios estructurales en la organización económica actual.” (*Ibid.*, P. 334).

Como es evidente, para las políticas públicas que implican *modificaciones de fondo en los acuerdos nacionales básicos* (Lowi), *grandes cuestiones relativas a la estructura fundamental de la vida político-económica* (Lindblom), o que atienden *severas distorsiones estructurales* (Forester), su diseño e implementación serán muy distintos según los diseñadores y analistas se remitan al modelo pluralista o adopten marcos de referencia capaces de dar cuenta de la desigual distribución del poder, del papel de las élites o de la existencia de estratos o clases en la sociedad. El pluralismo, el incrementalismo y el ajuste partidario mutuo dan cuenta sólo de una parte del quehacer de los gobiernos en sus sociedades; de otra gran parte, y acaso la más importante -como reconoce Lindblom- es muy poco lo que pueden decir. Por lo demás, tampoco Forester, al igual que Lowi, parece haber hecho escuela en Estados Unidos. El pluralismo y el individualismo metodológico siguen proporcionando los marcos teóricos del análisis de políticas públicas en aquel país.

Probablemente estaremos de acuerdo que en México las políticas públicas no se pueden limitar a cuestiones ordinarias de política (Lindblom), lo que equivale a decir que no se pueden ajustar a los marcos del pluralismo y el incrementalismo. Por principio de cuentas, no existe en México, para bien o para mal, esa homogeneidad de opinión indoctrinada de la que habla Lindblom. La agenda pública también es por completo diferente de la de Estados Unidos. Aquí todavía no están del todo establecidos los acuerdos nacionales básicos; la democratización de las estructuras gubernamentales avanza a cuentagotas; las desigualdades y rezagos sociales no tienen parangón en toda Norteamérica, como tampoco la corrupción de los cuerpos policiacos y la inseguridad; seguimos lidiando con problemas como Chiapas. En verdad, ¿cómo podríamos pretender abordar el problema de Chiapas con políticas incrementalistas? Sin embargo, de frente a las realidades mexicanas no tenemos por qué negar validez y pertinencia al análisis de políticas públicas. Más bien al contrario, siempre que aceptemos que el campo de las políticas públicas en nuestro país desborda con mucho los temas del pluralismo, el incrementalismo y la idealización de la participación ciudadana.

1.1.2. El auxiliar del Príncipe.

Por lo demás, el pluralismo ya fue una superación de la concepción científicista o positivista original de las *policy sciences*. Marcó el reconocimiento de que los complejos problemas sociales no pueden ser enfrentados y resueltos con las técnicas de la ingeniería, la modelación matemática y los métodos cuantitativos, acaso útiles para construir puentes (Lindblom), pero no para enfrentar los grandes problemas nacionales. Como afirman Rittel y Webber, al tratar de explicar la escasa credibilidad de los planificadores públicos: "...los profesionistas sociales erraron el camino al asumir que podían funcionar como científicos aplicados, es decir, que podían solucionar los problemas con la misma clase de mecanismos con que los científicos resuelven los suyos. Un error muy grave". (Rittel y

Webber, 1993, P. 170).

La literatura de políticas públicas brinda numerosos elementos para acotar los límites del cientificismo y el positivismo, que están en la base de las tecnocracias gubernamentales de nuestros países. Berman, en su estudio sobre la implementación de 1978, expresa conceptos semejantes a los de Rittel y Webber. Sostiene que los estudios de caso sobre proyectos federales de tecnologías "duras", como las plantas de energía nuclear o los sistemas de recolección de desechos mostraron cuán miope podía ser una perspectiva *R & D*⁴. Sin embargo, según Berman, la aplicación errónea de un enfoque *R & D* no se limitó a las políticas públicas basadas en tecnologías duras: Las políticas sociales de las dos décadas pasadas asumían habitualmente enfoques exclusivamente tecnológicos, siguiendo el modelo de "colocar al hombre en la luna". (Berman, 1993, P. 288).

En 1986, William Ascher lamentaba la "insidiosa especialización técnica" en el análisis de políticas, que aísla al científico de los problemas sociales y políticos; la confianza excesiva en técnicas analíticas, como los modelos de simulación, la investigación de operaciones o el análisis costo-beneficio; el descuido de la importancia del proceso, por considerar que sólo el problema y la decisión son materia del analista, y el abuso de la modelación a gran escala, cuya complejidad puede servir para ocultar al cliente la fragmentación y estrechez analíticas del analista (Ascher, 1994, P.193). Desde 1978, Hugh Heclo había alertado sobre el creciente papel de los *tecnopolíticos*, o los expertos que se han ido apropiando de un número creciente de asuntos públicos y que suponen un riesgo para la democracia: "...puede haber un mayor involucramiento del grupo de expertos y una menor legitimidad democrática, mejor conocimiento de los asuntos y mayor "ignorancia de los ciudadanos"."(Heclo, 1993, P. 281).

También en 1986, Douglas Torgerson habla del "sello inconfundible de la herencia

⁴ Investigación y desarrollo.

positivista” que conserva el análisis de políticas. Él encuentra que, a pesar de los múltiples desarrollos que ponen en tela de juicio la relevancia de dicha herencia, la perspectiva dominante sigue siendo la tecnocrática, que él define como aquella que pretende separar el conocimiento de la sociedad para después aplicarlo a la sociedad (Torgerson, 1994, P. 200). En 1978, Majone critica lo que denomina *la visión recibida* en el análisis de políticas, de fuentes como los *think tanks*⁵: elementos de investigación de operaciones y ciencias administrativas, de microeconomía y teoría de las decisiones, con apenas “una rociada de ciencia social y de la conducta” (Majone, 1992a, P. 343). En otro estudio, dedicado a la factibilidad de las políticas sociales, Majone afirma que “el análisis de políticas debería convertirse en un órgano para la evaluación crítica de las soluciones propuestas.” (Majone, 1992b, P. 395).

Ives Meny y Jean-Claude Thoenig, dos analistas franceses de políticas públicas, celebraban en 1989 el fin de la deriva tecnicista y práctica que había marcado los primeros pasos de las *policy sciences*. Estos autores plantean que el análisis de políticas públicas se constituyó en Estados Unidos como una ciencia de la acción, esto es, como una contribución de los “expertos” a las decisiones de las autoridades gubernamentales. Inicialmente, la preocupación principal era orientar la investigación de manera que fuera *relevant*, es decir, útil para la acción, por eso atrajo a los que por su formación tienden a interesarse en los problemas de la acción: ingenieros, economistas, estadísticos, a la par que a los politólogos. (Meny y Thoenig, 1992, P. 43 y SS.).

En este clima, continúan Meny y Thoenig, las preocupaciones de orden teórico fueron relegadas a segundo plano. Ni las motivaciones iniciales ni los protagonistas de estos nuevos temas se guiaban por la búsqueda de una teoría interpretativa de la acción y de la naturaleza del Estado. Implícitamente, los politólogos norteamericanos trabajaban en el marco de un sistema político

⁵ Literalmente, *tanques de pensamiento*.

administrativo tomado como un dato, cuyos fundamentos no eran discutidos ni puestos en duda. Los expertos contribuían a la mejora del funcionamiento del sistema, no a su cuestionamiento ni a un conocimiento que no fuera "práctico" a corto plazo. Esta concepción "servidora" y a-teórica de las ciencias de políticas, de *auxiliar del Príncipe*, sostienen los autores, "sólo persistió mientras esta rama de la ciencia política fue marginal y dominada por los expertos, en estrecha interacción con los medios gubernamentales". Con la expansión de la disciplina y la atracción de investigadores del campo de las ciencias sociales renacería un interés por las cuestiones más fundamentales. (*Ibid.*)

Es posible que Meny y Thoenig hayan sido excesivamente optimistas sobre el fin de la deriva tecnicista y práctica de las ciencias de política, por lo menos para el caso de Norteamérica. En 1986, David Garzón retoma un estudio de Fry y Tompkins sobre los programas existentes de políticas públicas en Estados Unidos, que confirmó una fuerte presencia de matemáticos, investigadores de operaciones, expertos en computación, estadísticos y economistas. Según el estudio de Fry y Tompkins, existe (en Estados Unidos) un evidente acuerdo sobre la importancia de los enfoques racional-exhaustivos en la asignación de recursos y un evidente desacuerdo sobre qué más podría ser útil y apropiado en la enseñanza de políticas públicas, lo que hace muy problemática la enseñanza de esta materia. (Garzón, 1994, P. 161).

En México, al parecer, ha prevalecido el mismo enfoque en los programas de políticas públicas. A pesar de toda la evidencia sobre la limitación de los enfoques científicistas, técnicos o *racional-exhaustivos* (Lindblom), prevalece la idea de que el análisis y diseño de políticas públicas es, ante todo, investigación de operaciones, modelos de simulación, técnicas analíticas y microeconomía, con una *rociada* de administración pública (teoría de las organizaciones, principalmente) y teoría política. Si se nos permite un punto de vista, diremos que no tenemos nada en contra de los métodos cuantitativos y los modelos de

simulación, siempre que se les conciba como una fuente más de asesoría e información y no invariablemente como el principal o, peor, el único fundamento de las decisiones y del diseño de políticas públicas. No es posible, en cambio, dar por superada en nuestro país la deriva tecnicista y práctica del análisis de políticas; por lo demás, poco se ha hecho para superarla desde el campo de las ciencias sociales.

1.1.3. Políticas públicas: ¿*top-down* o *bottom-up*?

Originalmente los términos “de arriba hacia abajo” (*top-down*) y “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*) fueron empleados para denominar dos grandes enfoques en el análisis de la implementación. Posteriormente, se han aplicado al diseño o elaboración de las políticas públicas, y no sólo a su implementación. B. Guy Peters plantea que las principales presiones que generan conflictos en los gobiernos contemporáneos, el *imperio de la ley* o la *mayor participación*, reflejan dos perspectivas básicas del proceso de elaboración de políticas. Ambos puntos de vista estructuran gran parte del debate actual sobre cómo diseñar y cómo comprender la política pública en sí misma y al proceso de su elaboración (Peters, 1995, P. 257 y SS.).

Además de la bien conocida (gracias a la literatura sobre implementación) importancia de los niveles más bajos en las organizaciones, existen por lo menos otras dos interpretaciones de los procesos de abajo hacia arriba en las políticas públicas, que Peters describe así: 1. Una línea de pensamiento plebiscitaria, en la que los políticos -jefes ejecutivos, principalmente- tratan de recurrir al pueblo por encima de otros políticos -legisladores, generalmente- o de poderosos grupos de interés y, 2. La línea alternativa de mayor participación en las democracias, consistente en favorecer la participación de los grupos más directamente afectados por una política pública, en vez de la población en general. Este enfoque puede aceptar incluso que dichos grupos controlen o al menos tengan

poder de veto sobre la política pública, situación especialmente factible cuando la política en cuestión tiene un impacto limitado en términos geográficos o funcionales. La tendencia hacia el poder localizado se ejemplifica en el "síndrome NIMBY" (*not in my back yard*, o no en mi patio), que afecta áreas de las políticas públicas como la energía, el ambiente y la justicia penal. (*Ibid.*).

Un ejemplo célebre del síndrome NIMBY en la literatura de políticas públicas fue el proyecto de construir un gasoducto en el Valle del Mackenzie, en Canadá. En 1986 Douglas Torgerson retomó este caso para fundamentar sus tesis en favor de la *observación participante* del analista de políticas que, para él, no es una simple técnica de investigación sino el fundamento central de todo esfuerzo de investigación. A juicio de Torgerson, debe aceptarse el compromiso de promover un proceso de decisión de políticas que permita e impulse una mayor participación ciudadana. Si el análisis tecnocrático es un instrumento del Estado administrativo, el enfoque participativo desafía al conjunto de las relaciones de poder y anticipa cambios importantes en el mundo político. El gobierno de Canadá encargó una investigación para evaluar el impacto social, ambiental y económico del proyectado gasoducto en la región, que promovió la amplia participación de los potenciales afectados, incluidos los pueblos indígenas del norte del país. El resultado de la *Investigación Berger*, como se le conoce, fue que el gasoducto no debía ser construido, y el gobierno canadiense lo aceptó, a pesar de las fuertes presiones de las compañías petroleras. (Torgerson, 1994, P. 224 y SS.).

En realidad es difícil no sentir fuertes simpatías por resultados como éste. Oponerse a las tecnocracias de todo tipo y al *despotismo ilustrado* son actitudes naturales en todo aquel que simpatice con los valores de la democracia y la justicia social. Es probable que el alegato de Luis Aguilar y de otros investigadores mexicanos en favor de políticas públicas auténticamente participativas haya tomado en cuenta experiencias como la del Valle del Mackenzie. Si las implicaciones del enfoque de abajo hacia arriba y las políticas públicas en general

fueran todas como las de que se ventilaron en este caso posiblemente nadie pondría reparo alguno al enfoque *bottom-up*. Sin embargo, las cosas pueden llegar a ser mucho más complejas, y también puede llegar a ser mucho más difícil tomar partido.

Peters señala algunos de los posibles inconvenientes del enfoque de abajo hacia arriba, no siempre bien ponderados por sus partidarios. Por principio de cuentas, los defensores del enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*) afirman, desde el otro lado del espectro, que los procesos del gobierno democrático, en particular la democracia representativa, *deben significar algo*, y ese algo es elaborar reglas obligatorias aplicables a la sociedad en su conjunto. Aunque todos podemos señalar algunas deficiencias de las instituciones representativas, ellas deben ser entendidas como las legisladoras legítimas de la sociedad. La igualdad es una de las demandas más importantes que el *principio del imperio de la ley*, inherente al enfoque de arriba hacia abajo, puede exigir. El concepto de igualdad ante la ley es una característica fundamental de las comunidades políticas desarrolladas que no quedará a salvo si se toma en serio el enfoque de abajo hacia arriba sobre la elaboración de políticas. En caso de que la implementación o el control por parte de la comunidad local determinen en la práctica el significado real de una política pública, entonces habrá una variación considerablemente mayor en los resultados (Peters, 1995, P. 269).

Al otorgarse poderes tan amplios a grupos locales las estrategias democratizadoras pueden obstaculizar las políticas gubernamentales establecidas y crear problemas a la sociedad en su conjunto. Por otro lado, Peters reconoce que hay cierta evidencia de que una mayor participación directa de la población realmente puede mejorar la calidad de las decisiones que se tomen en algunos casos de políticas públicas, si bien casi es seguro que el enfoque de abajo hacia arriba llevará más tiempo que el proceso democrático representativo. El peligro - señala este autor- radica en que un sistema de toma de decisiones de abajo hacia

arriba llegue a convertirse en un gobierno dividido, con una forma alternativa que obstruye y, en última instancia, evita la acción pública efectiva. (*Ibid.* P. 263).

Desde luego -continúa Peters- las reservas frente al enfoque de abajo hacia arriba, basadas en la necesidad de preservar el imperio de la ley, no restan validez al riesgo del enfoque alternativo, bien fundamentado por los partidarios del *bottom-up*, de crear gobiernos que pierdan el contacto con las preferencias de sus pueblos. Adicionalmente, un gobierno de arriba hacia abajo puede convertirse en una tecnocracia a la que le falta entender las condiciones del mundo real que determinan la posibilidad de hacer lo que se quiere; esta situación es especialmente cierta si el área de la política pública en cuestión se caracteriza por una variación regional sustancial en los valores o es un rubro en el que pueden emplearse los clientes como la principal fuente de información e incluso de implementación. Si las cualidades del enfoque de arriba hacia abajo son la certeza y la igualdad, entonces la fuerza del enfoque de abajo hacia arriba es la capacidad de ajustar las políticas a las realidades locales o a los cambios registrados al paso del tiempo. (*Ibid.* P. 270).

En México, como es bien sabido, los procesos del gobierno democrático y en particular la democracia representativa han significado muy poco, y sólo recientemente han tenido lugar cambios que apuntan hacia una paulatina democratización de las estructuras de gobierno. En este sentido, es difícil oponer a los defensores del modelo de abajo hacia arriba en nuestro país algunas de las reservas asociadas al *principio del imperio de la ley*. Cuando los autores mexicanos citados al comienzo defienden el modelo de abajo hacia arriba de elaboración de políticas públicas, sin duda tienen razones de mucho peso para hacerlo; también es difícil no estar de acuerdo con ellos. Sin embargo, no se puede igualar *bottom-up* a políticas públicas y dejar fuera del campo de análisis a las políticas que no se ajustan al enfoque. Las políticas *top-down* o de arriba hacia abajo, independientemente de nuestras simpatías, *también son políticas públicas*.

Por otro lado, a los enfoques participativos y comunitarios, que suelen provenir de las izquierdas políticas, se suman otros defensores del enfoque de abajo hacia arriba en la elaboración de políticas públicas, provenientes estos del conservadurismo político: los partidarios de la elección pública o *public choice*. La teoría de la elección pública se apoya en tres fundamentos principales (Meny y Thoenig, 1992, P. 47 y SS.): 1. Presupone que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración de sus intereses personales (*self interest*); 2. Distingue entre los bienes privados, que son producidos por el mercado, y los bienes públicos, que emanan de los servicios públicos de las administraciones; la diferencia esencial es que los bienes producidos por el mercado son mensurables, vendibles y se producen según la oferta y demanda, mientras que los bienes públicos son indivisibles. 3. Buscando maximizar las ventajas y los beneficios, los individuos deben utilizar de la mejor manera posible las diversas estructuras disponibles para servir a sus intereses. La elección pública se interesa por los rendimientos de los servicios públicos de las administraciones (centrales o locales). Al actuar así, rechaza los mecanismos de organización y control centralizados en las sociedades contemporáneas, oponiéndoles las estructuras descentralizadas, especializadas y de pequeño tamaño.

La fijación por el mercado de la escuela de la elección pública es puesta en relieve con insuperable claridad por dos de sus máximos exponentes: "Tanto la relación económica como la política representan cooperación por parte de dos o más individuos. Tanto el mercado como el Estado son mecanismos a través de los cuales la cooperación se organiza y se hace posible. Los hombres cooperan a través del intercambio de bienes y servicios en mercados organizados, y tal cooperación implica beneficios recíprocos. El individuo entra en una relación de intercambio, en la cual él persigue su propio interés proporcionando algún producto o servicio que constituye un beneficio directo para el individuo que se

encuentra al otro lado de la transacción. Básicamente, la acción política o colectiva desde el punto de vista individualista del Estado es bastante semejante. Dos o más individuos encuentran mutuamente ventajoso unir sus fuerzas para lograr objetivos comunes. En realidad, ellos "intercambian" inputs con la seguridad de un output comúnmente compartido". (Buchanan y Tullock, 1993 (1962), P. 44).

Sólo pequeñas unidades, a ser posible especializadas, podrían internalizar los bienes públicos dentro de un espacio dado, y por tanto determinar el precio justo que debe repercutir en el consumidor. La pequeñez del tamaño no es una meta en sí misma: se trata de especificar los criterios para fijar la proporción correcta, porque el tamaño debe estar en función de las políticas perseguidas. Así, el consejo de barrio será responsable de las instalaciones que conciernen a su población; la ciudad lo será del servicio de limpieza; un organismo especializado tendrá a su cargo la contaminación del aire en la zona metropolitana (Meny y Thoenig, 1992).

La consecuencia de tal organización multiforme, cambiante y plural es, evidentemente, *una gran diferenciación de los servicios, porque cada "público" decide libremente las prestaciones que desea obtener y que está dispuesto a pagar*. Esto no constituye un problema para la escuela de la elección pública porque *su análisis se hace en términos de costo-beneficio y no de valores que hay que promover, como la igualdad o la distribución de la riqueza*. (Ibid. Subrayado nuestro).

¿Cuál sería la aplicabilidad de la teoría de la elección pública en una sociedad como la mexicana? Plena de desigualdades sociales y con una distribución de la riqueza que se cuenta entre las peores del continente, nuestra sociedad evidentemente se polarizaría todavía más con políticas públicas inspiradas en el *public choice*: salud y educación pública, servicios públicos y asistenciales diferenciados en cantidad y calidad según el poder adquisitivo y los impuestos

pagados por los habitantes de las distintas regiones, o ciudades en una misma región, o colonias en una misma ciudad. ¿Qué servicios públicos podrían pagar los indígenas de Oaxaca y Chiapas, por ejemplo? Tenemos aquí una vertiente del enfoque *bottom-up* de políticas públicas que (pensamos) apenas tendrá partidarios entre los estudiosos de las políticas públicas en México. A la vez, las responsabilidades constitucionales e históricas del estado mexicano lo obligan a desarrollar (independientemente de si lo cumple o no) políticas redistributivas que alivien la marginación y la pobreza extrema de millones de mexicanos. Así, no es posible pensar en una agenda pública en nuestro país sin, por lo menos, determinadas políticas de arriba hacia abajo. Tal es la exigencia del texto constitucional.

Peters resuelve con sentido común la dicotomía entre el *top-down* y el *bottom-up*: Determinadas situaciones en la elaboración de políticas pueden favorecer más a un modelo que otro. Las políticas que presentan un elemento fundamental de variación local pueden ser adecuadas para un enfoque de abajo hacia arriba, mientras que aquellas en las que la igualdad es significativa, por ejemplo las que involucran derechos civiles básicos, pueden ser mejores candidatas a usar el enfoque de arriba hacia abajo. (*Ibid.*, P. 272).

1.1.4. Sobre el concepto de *lo público*.

Público es un concepto polivalente, con muchos significados, algunos muy antiguos e incluso arcaicos⁶, otros modernos y otros más importados de distintos idiomas, que hacen compleja su comprensión si su significado no se contextualiza. En el campo de las políticas públicas en México ha prevalecido un concepto de lo público que recuerda el sentido habermasiano del término: lo

⁶ Habermas describe el sentido de *lo público* en la edad media, como un atributo aplicado a la nobleza: persona pública es aquella que, por derecho de sangre, ocupa un lugar prominente en la sociedad: reyes, duques, marqueses, condes, a la manera en que aún lo son los miembros de la familia real británica. (*Habermas*, 1986, P. 44 y SS.).

público como espacio de comunicación de la sociedad consigo misma y entre la sociedad y el Estado: ámbito de la vida social en que puede formarse una *opinión pública* y en el cuál, en principio, todos los ciudadanos pueden participar (Habermas, 1973, P. 53). Naturalmente, si nos basamos en este concepto una política pública diseñada al margen de ese espacio de comunicación, es decir, al margen de la *opinión pública*, no es realmente una política pública.

Antes hemos planteado nuestra preferencia por un concepto de políticas públicas que de cuenta en sentido amplio de las políticas que diseña e implementa el Estado, lo mismo si se trata de una política *de abajo hacia arriba* en el mejor sentido del término (el caso del Valle del Mackenzie, por ejemplo), que si se trata de una política fuertemente redistributiva que vulnere intereses dominantes en la sociedad y, por lo mismo, no haya sido sometida a un amplio debate entre las personas y los grupos interesados. De aquí se sigue, por supuesto, que el sentido habermasiano de *lo público* sólo parcialmente nos resulta útil. Lo mismo podemos decir de otros sentidos del concepto que acotan en una dirección o en otra su significado.

En el terreno de la administración y las políticas públicas, Frederickson distingue cinco diferentes concepciones del público, que retoman elementos de los enfoques *bottom up* y *top down* ya comentados, y que nos permitimos citar sólo a manera de ilustración: 1. El público como grupos de interés (perspectiva pluralista); 2. El público como consumidor (perspectiva de la elección pública); 3. El público como entidad representada (perspectiva legislativa); 4. El público como cliente (perspectiva del servicio público) y 5. El público como ciudadano (modelos de participación ciudadana). Este autor realiza una crítica de todos ellos, poniendo en relieve las insuficiencias descriptivas y, sobre todo, prescriptivas para enmarcar la acción de los gobiernos en sus sociedades (Frederickson, 1992, PP. 7-31):

1. La perspectiva pluralista está bien desarrollada en la ciencia política

estadounidense. El pluralismo describe el desarrollo natural de los grupos de interés y une a los individuos que tienen intereses similares. Los grupos de interés interactúan y compiten en el escenario gubernamental, promoviendo las ventajas y las preferencias de los individuos que las forman. La perspectiva pluralista promueve el derecho de los ciudadanos para organizarse y sacar adelante sus intereses, pero (pregunta Frederickson) ¿Es la teoría del pluralismo una representación adecuada del público? La respuesta es no. Cada vez se ve con mayor claridad que las preferencias, las actitudes y las necesidades de muchos ciudadanos no están expresadas de manera adecuada por los grupos de interés. Esto vale especialmente en el caso de los que sufren carencias económicas y sociales, cuyas preferencias raras veces se expresan y en contadas ocasiones lo hacen de manera efectiva. Por otra parte, los bien establecidos y los favorecidos económicamente tienen capacidades de sobra para aparentar que representan los intereses del público.

2. Para la perspectiva de la elección pública, la *comunidad* no es más que la suma de los individuos que la integran. El "interés público", por consiguiente, tampoco es más que la suma de los intereses de los individuos. Cada individuo es un calculador racional que persigue sus propios intereses. El gobierno y el orden social simplemente aportan un contexto en el cual puede ejercerse la libre elección individual dentro de un medio ambiente estable. Para Frederickson tampoco esta perspectiva es una representación adecuada del público⁷, además de que genera nuevos problemas: entre otras cosas implica que, debido a que algunos individuos usan expresamente la política para beneficiar al máximo sus personales intereses, todos los grupos e individuos deben proceder de manera similar. En realidad, en la medida que no procedan así, su comportamiento resulta irracional y queda excluido del modelo.

⁷ Recordemos la reflexión de Rittel y Webber: si el beneficio del gran público resultara de la suma de elecciones individuales no existirían problemas como el de la contaminación ambiental. (Rittel y Webber,

3. La perspectiva legislativa, en un gobierno democrático, tiene la pretensión más legítima de encarnar el interés público, puesto que los legisladores electos representan directamente al público ciudadano. Se espera que los administradores públicos operen las organizaciones que los legisladores establezcan y hagan cumplir las leyes que se promulguen. Sin embargo, nos dice el autor, los que se apoyan demasiado en la perspectiva de la representación aprenden pronto que los ciudadanos individuales y sus grupos a menudo se consideran como no representados efectivamente por quienes eligen. La perspectiva de la representación es necesaria, pero no suficiente.

4. La posición del individuo como cliente de los *burócratas al nivel de la calle* hasta cierto punto constituye una perspectiva del público. Si bien este público está fragmentado, desconectado y en estado incipiente, probablemente representa más de cerca al *público en general* que los grupos de interés. Sin embargo, puesto que están organizados y normalmente en mejores condiciones económicas, los grupos de interés son mucho más poderosos que los clientes de los servicios públicos.

5. En los primeros conceptos de la administración pública, antes del crecimiento de los gobiernos, del desarrollo de los grupos de interés y de las teorías del pluralismo y la elección pública, los ciudadanos eran el público. El resurgimiento de la ciudadanía ocurrió en las ciudades del interior de Estados Unidos, donde los modelos de participación ciudadana recibieron el apoyo del gobierno federal y algunos servicios gubernamentales experimentaron con formas de control ciudadano. Existe un interés renovado por los ciudadanos que busca la participación de una ciudadanía informada, activa y fuerte en el proceso político. Esta perspectiva supone que una ciudadanía vigorosa es compatible con una administración pública efectiva. ¿Promete este enfoque redefinir al público? Sólo en parte. Su fortaleza deriva de su potencial para impulsar un público motivado

por una preocupación compartida por el bien común. Sus puntos débiles son que no llega a reconocer la complejidad de los problemas públicos, la necesidad apremiante de destreza, la necesidad de liderazgo y los problemas para motivar la participación, concluye Frederickson.

Si se nos pide definir el calificativo de *públicas* para nuestro concepto amplio de políticas públicas, sólo en el campo de la teoría jurídica encontraremos un sentido lo bastante inclusivo: Las políticas *públicas* son aquellas políticas que diseñan e implementan las *autoridades públicas*. Y una autoridad se considera pública si ejerce funciones de gobierno sobre ciudadanos y territorios definidos, como depositaria de la legitimidad estatal y dotada de potestades legales. No se trata de una definición exenta de problemas; Meny Thoenig, que la retoman en su obra, ponen en relieve uno de ellos: las entidades del sector paraestatal. No hay duda de que una autoridad es pública si se trata de un gobierno federal, estatal o municipal; sin embargo, existe una variedad de organismos e instituciones situados en los márgenes del sector público para los que el carácter de público o privado ya no es tan claro (Meny y Thoenig, 1992, P. 91). En todo caso, si una institución de este tipo desempeña un papel relevante en el diseño o la implementación de una determinada política pública deberemos, por supuesto, incluirla en el análisis.

1.2. LOS ENFOQUES DE LA IMPLEMENTACIÓN

Los autores que revisamos sobre el tema de la implementación han coincidido, a través de los años, en reclamar a quienes elaboran las políticas públicas la escasa atención que conceden a los problemas que acompañan a la realización de los objetivos que se persiguen, factor al que atribuyen la pobreza de resultados cuando no el fracaso absoluto de numerosas políticas. En 1973, Pressman y Wildavsky hicieron un recuento, ya clásico, de los obstáculos, distorsiones y errores que no fueron previstos al implementar un programa federal que buscaba

crear puestos de trabajo para desempleados; se destinaron 23 millones de dólares para crear tres mil empleos en Oakland, California. Tres años después, sólo se habían generado 68 empleos (Pressman y Wildavsky, 1973). En 1978, Richard Elmore se preguntaba si las políticas públicas fracasan porque se basan en ideas erróneas o en buenas ideas mal llevadas a la práctica (Elmore, 1993a, P. 186); dos años después, el mismo Elmore lamenta la escasa contribución de la teoría al mejoramiento de la implementación: “Se nos dice que las políticas serían mejores si quienes las elaboran pensarán en la factibilidad de su implementación antes de establecer los procedimientos a seguir (...) Sin embargo, cuando buscamos ayuda en la bibliografía existente, nos percatamos de que no tiene mucho que ofrecer” (Elmore, 1993b, P. 259).

Fuera del desencanto por la insuficiente atención a la implementación y el escaso desarrollo de la teoría, los autores considerados sólo están de acuerdo en un punto: no existe nada que pudiera considerarse una teoría de la implementación que goce de algún consenso. Coexisten en cambio numerosos enfoques descriptivos y normativos que realzan unos o otros aspectos del problema, con categorías y variables disímboles y métodos de análisis por demás heterogéneos. Con frecuencia los enfoques se contradicen entre ellos. Si esto es una realidad en Estados Unidos, donde se ha desarrollado la mayoría de los estudios de implementación, nosotros podríamos añadir que en México, aparte de la inexistencia de una teoría de la implementación, apenas existen trabajos empíricos.

1.2.1. El campo de estudio.

Existe un relativo acuerdo en ubicar el campo de la implementación entre la decisión política básica (momento legal, de publicación en los diarios oficiales de la respectiva ley o decreto), en que culmina la elaboración de una política, y los resultados finales de ésta. Así, Van Meter y Van Horn definen a la implementación

de las políticas como el *conjunto de acciones efectuadas por individuos o grupos, públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos* (Van Meter y Van Horn, 1993, P. 99-100). Sabatier y Mazmanian definen a la implementación como *el cumplimiento de una decisión política básica que se plasma generalmente en un estatuto*, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales. Según estos autores, el análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso (Sabatier y Mazmanian, 1993, P. 329). Para Paul Berman la implementación consiste en el *cumplimiento de una decisión proveniente de la autoridad*. El análisis de la implementación es el estudio de las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados (Berman, 1993, P. 285).

No obstante, sobre este relativo acuerdo se acumulan los desacuerdos. Por ejemplo, para Van Meter y Van Horn la fase de la implementación comienza después de que la legislación ha sido promulgada y los fondos han sido asignados, mientras que para Rein y Rabinovitz la elaboración de lineamientos (que, según ellos, pueden modificar los objetivos originales de la política) y la distribución de recursos, son etapas de la implementación (Rein y Rabinovitz, 1993). Algunos restringen el concepto de implementación a las acciones de quienes son los responsables formales de la ejecución de una política, excluyendo a los actores no designados oficialmente -aunque sean participantes indispensables para la implementación de la política- y dejando de lado la cuestión de si las acciones prescritas tienen posibilidades de lograr el efecto esperado en el mundo real.

En 1989, Laurence O'Toole, citando a Simon, comparaba el carácter contradictorio de muchas recomendaciones sobre implementación, dadas por distintos autores, con los pares de proverbios que rezan exactamente lo contrario

uno del otro: Para casi toda prescripción podemos encontrar su equivalente opuesto, igualmente plausible y aceptable. Aunque los principios que conforman el par conducirían a recomendaciones organizativas exactamente contrarias, no hay nada en la teoría que nos pueda indicar cuál de ellos es el correcto. O'Toole subraya, además, que la mayoría de las recomendaciones no están sustentadas sólidamente en la investigación empírica (O'Toole, 1993, P. 431 y SS.).

1.2.2. *Top down* y *bottom up*, una vez más.

Posiblemente la mayor fuente de desacuerdo sea la que deriva de la oposición de los enfoques *top-down* (de arriba a abajo) y *bottom-up* (de abajo hacia arriba) que recuerdan mucho a los que comentamos antes respecto a la elaboración de las políticas. Aunque para cada uno existe una amplia variedad de sub-enfoques (a veces también contradictorios entre ellos, como demuestra O'Toole en su artículo), puede decirse que, en general, los enfoques *top down* tienden a subrayar el imperativo de cumplir lo más fielmente posible los objetivos originales de las políticas, enfatizando la necesidad de atender con sumo cuidado los factores administrativos y organizacionales que intervienen en la implementación. Los enfoques *bottom-up*, por el contrario, generalmente aceptan de entrada que los objetivos originales de las políticas públicas serán modificados en el transcurso de la implementación, en un proceso de adaptación a los contextos particulares que es inevitable y que debe tenerse en cuenta desde el momento del diseño de la política.

Una de las razones que explican la fuerte oposición entre los enfoques de arriba hacia abajo y los de abajo hacia arriba, así como los *pares de proverbios* de los que habla O'Toole, podría ser la falta de una tipología de políticas públicas que permita apreciar en algún grado las características, de suyo profundamente heterogéneas, de unas y otras. Los estudios de implementación -y, en general, de políticas públicas- tienden a poner todas las políticas "en un mismo saco", cuando

resulta evidente que varían grandemente su naturaleza, contextos, públicos, contenidos y alcances, por citar algunos de sus atributos. Antes dijimos que los intentos de establecer tipologías útiles (Lowi, Forester) no fueron en general seguidos por otros estudiosos. Lo que ha sucedido con frecuencia es que los autores estudian una determinada política pública y de su particular aproximación empírica intentan derivar conclusiones aplicables al conjunto de las políticas. Esto conduce, por supuesto, a pares, o incluso a tríos y cuartetos de proverbios contradictorios.

Los estudios sobre implementación se enriquecieron en forma apreciable con los desarrollos de la teoría de las organizaciones, tanto los inspirados en el enfoque de abajo hacia arriba como los de arriba hacia abajo. Aun cuando generalmente suele asociarse teoría de la organización a *bottom-up*, en realidad, una vez que fue demostrado el papel decisivo que desempeñan en la implementación los empleados de ventanilla, o los burócratas al nivel de la calle, ningún analista, por comprometido que esté con el cumplimiento cabal de los propósitos originales, puede ignorar semejante papel, por ejemplo⁸. Sin embargo, el entusiasmo que generaron los aportes de la teoría de la organización al análisis de la implementación tuvieron al menos un efecto visible en varios estudios: demasiado énfasis en los procesos organizacionales (intra e interorganizacionales), con cierto descuido del contexto externo, del mundo real, donde las políticas aspiran a generar impactos y resultados.

Esta tendencia a centrar la atención en los procesos organizacionales es visible, por ejemplo (aunque es posible que otros lectores no compartan esta apreciación) en los trabajos de Van Meter y Van Horn (1993); Sabatier y Mazmanian (1993) y de un autor mexicano, Omar Guerrero (1994). Aunque todos ellos plantean la

⁸ Por lo demás, también debemos hablar de *teorías* en vez de teoría de la organización, porque es tan grande la heterogeneidad de los enfoques en este terreno que tampoco, como en el caso de la implementación, puede hablarse de una teoría generalmente aceptada. Ver al respecto el trabajo de Elmore sobre modelos organizacionales (Elmore, 1993a, P. 185 y SS.).

necesidad de atender el contexto externo, la mayoría de sus categorías y variables de análisis han sido definidas para aproximarse a los procesos organizacionales. Guerrero escribe, en su crítica a la fijación neoliberal por los mecanismos de mercado, característica del *public choice*: “La noción equívoca de las organizaciones como barreras para la implementación, una idea que comparten los economistas con otros analistas de formación profesional diferente, puede ser corregida, *concibiendo a las organizaciones como el mejor vehículo de la implementación a partir del estudio de las relaciones que influyen determinadamente en la implementación en sí: las relaciones de autoridad.*” (Guerrero, 1994, P. 29, subrayado nuestro). Por supuesto, no se discute la importancia crucial de las organizaciones para el éxito de la implementación, pero es posible que, por lo menos para cierto tipo de políticas, lo decisivo siga estando allá afuera: en la sociedad.

Un trabajo que nos parece particularmente enriquecedor, porque brinda elementos para trascender la dicotomía *top-down /bottom up* y la fijación en el proceso organizacional, es el escrito en 1978 sobre el tema por Rein y Rabinovitz (1993, PP. 147 y SS.). Estos autores entienden a la implementación como 1) una declaración de las preferencias del gobierno 2) mediada por varios actores que 3) generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas. Con base en esta idea, Rein y Rabinovitz plantean que los actores que intervienen en el proceso de la implementación deben tener en cuenta la existencia de tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí: el *imperativo legal*, de cumplir con la exigencia legislativa; el *imperativo racional burocrático*, de realizar lo que sea defendible en términos de lo que se considera racional, y el *imperativo consensual*, de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia:

Imperativo legal: la tarea de legislar incluye un proceso de negociación, compromiso y adaptación; los encargados de la implementación deben tomar en

cuenta el resultado de este proceso y asumir que uno de los imperativos formales de los funcionarios públicos será obedecer la ley tal como haya sido formulada.

Imperativo racional burocrático: aun cuando todas las condiciones establecidas por el imperativo legal hayan sido satisfechas, la ley sólo será puesta en vigor si no violenta el sentido que los funcionarios públicos tienen de lo que es razonable o justo. La fuente de inspiración de la racionalidad burocrática es la preocupación por el mantenimiento, la protección y el crecimiento institucionales, que entre otras cosas implica la idea que los directivos del programa y sus empleados tienen acerca de lo que es la política correcta; implica también el juicio de lo que es administrativamente factible (que surge de la experiencia acumulada en la memoria colectiva de la burocracia). La atención a este imperativo incorpora asimismo la identificación de las fuerzas internas que puedan hacer que la legislación sea operativamente imposible (por ejemplo los sindicatos, sin cuya cooperación muchos programas resultan inviables).

Imperativo consensual: Exige que el proceso de implementación se someta a las preferencias de los grupos de interés afectados por la legislación, subordinando los imperativos legal y racional burocrático a ese criterio. Cuando una instancia burocrática es de reciente creación, es débil y está bajo la presión de producir resultados evidentes, quienes en realidad manejan la implementación casi por sí solos son los grupos de interés externos a la dependencia. Cuando es el imperativo consensual el que domina, un cambio en las relaciones de poder entre los diversos grupos de interés externos produce el desplazamiento correspondiente en el proceso de implementación.

Tres condiciones ambientales del entorno ejercen una influencia decisiva en el proceso de implementación: *la importancia de los objetivos:* será más difícil implementar los programas simbólicos, ambiguos y poco importantes que aquellos con objetivos claros, útiles y urgentes; *la complejidad del proceso:* la

implementación depende muy estrechamente del número de niveles, instancias y participantes que intervienen en el proceso o que tienen poder de veto sobre cualquiera de sus momentos o etapas; *la naturaleza y el volumen de los recursos disponibles*: La implementación es también una función del tipo y del nivel que los recursos asumen en forma de desembolsos directos. El patrón de implementación variará dependiendo de la naturaleza de los recursos necesarios y de acuerdo a la manera en que van a ser distribuidos. La política es finalmente el resultado del compromiso entre los diversos grupos de interés. En el curso de las negociaciones que tienen por objeto lograr el compromiso, los contendientes obtienen siempre algún beneficio, porque ningún interés queda eliminado por completo (*Ibid.*).

La tensión entre los imperativos legal, racional burocrático y consensual puede y suele emerger a la superficie. Para Rein y Rabinovitz, la mejor manera de entender la política de implementación es considerarla como *un intento por resolver los conflictos entre esos imperativos*. La forma en la que se resuelven los conflictos depende de los propósitos (su claridad, prominencia y consistencia), los recursos (tipo, nivel y oportunidad) y la complejidad del proceso administrativo de la implementación (*Ibid.* P. 184. Subrayado nuestro).

La riqueza de la propuesta de Rein y Rabinovitz está a la vista: el concepto de *imperativo legal* atiende a varias de las principales preocupaciones del enfoque *top-down*, en tanto que el de *imperativo consensual* se ocupa de las materias que habitualmente aborda el enfoque *bottom-up*. Por otra parte, el concepto de *imperativo racional burocrático* fija la atención en el proceso organizacional, preocupación central de quienes favorecen una aproximación a la implementación a partir de los desarrollos de la teoría de las organizaciones.

Otro trabajo a nuestro parecer muy rico, porque enfatiza el momento de encuentro entre la política pública y los grupos e individuos cuyo comportamiento se aspira a

modificar, es el de Richard Elmore sobre el *diseño retrospectivo* (Elmore, 1993b, PP. 251 y SS.), habitualmente presentado como ejemplo del enfoque *bottom-up*. Nos permitimos citarlo ampliamente porque, para el caso específico de esta investigación, que aborda el tema de la implementación de la política industrial en una entidad federativa mexicana, el trabajo de Elmore resulta particularmente sugerente.

Elmore distingue dos enfoques en el análisis de la implementación, a los que denomina el diseño prospectivo y el diseño retrospectivo⁹. El *diseño prospectivo* o análisis de predicción, es la estrategia que viene a la mente cuando se piensa sobre la manera en que el elaborador de la política podría incidir en el proceso de implementación. Este análisis comienza en la cúspide del proceso, a partir de la declaración más precisa posible de la intención de quien decide la política, y se desarrolla a lo largo de una serie de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la implementación en cada nivel. Al final del proceso se establece, de nuevo con la mayor precisión posible, cuál sería el resultado satisfactorio, considerado a la luz de la intención original.

El mayor defecto del diseño prospectivo, señala Elmore, es el supuesto implícito e incuestionado de que *los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan la implementación*. Por tanto, los administradores y los analistas de políticas suelen negarse a considerar la posibilidad de que la mayor parte de lo que ocurre durante el proceso de implementación no pueda ser explicado a partir de las intenciones y directrices de quienes elaboran las políticas. El diseño prospectivo presupone que las unidades organizativas involucradas en el proceso de implementación están vinculadas entre sí por *relaciones esencialmente jerárquicas*. Este supuesto tiene dos corolarios: 1. El poder de autoridad y la posibilidad de ejercer influencia *serán mayores mientras más cerca se esté de la fuente donde se origina la política*. 2.

⁹ Que recuerdan en varios sentidos a los enfoques *top-down* (prospectivo), y *bottom-up* (retrospectivo).

La capacidad de los sistemas complejos para responder a los problemas depende del *establecimiento de líneas precisas de autoridad y control*.

El *diseño retrospectivo* -continúa Elmore- comparte con el prospectivo el reconocimiento del deseo que tienen los funcionarios que elaboran las políticas de incidir en el proceso de implementación y en los resultados de las decisiones, pero cuestiona explícitamente el supuesto de que quienes elaboran las políticas deberían ejercer, o de hecho ejercen, una influencia decisiva sobre lo que ocurre en el proceso de implementación. Su punto de partida es la última etapa posible de la política, el punto mismo *en que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas*; comienza con la definición del comportamiento específico que, en el nivel más bajo de la implementación, genera la necesidad de una política.

El diseño retrospectivo presupone un criterio totalmente condicional para determinar el éxito de una política. El éxito se define de acuerdo con la *capacidad limitada de la totalidad de las organizaciones públicas para modificar el comportamiento privado*. Sus supuestos son radicalmente distintos a los del diseño prospectivo: *Mientras más cerca se esté del origen del problema mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él*. La capacidad de los sistemas complejos para resolver los problemas no depende del rigor del control jerárquico, sino de la *maximización de la capacidad de decisión ahí donde el problema se manifiesta de manera más inmediata*.

La solución analítica que propone el diseño retrospectivo enfatiza la necesidad de dispersar el ejercicio del control y presta especial atención a factores sobre los que quienes deciden las políticas sólo pueden ejercer una influencia indirecta, como el conocimiento y la capacidad de resolver problemas con los que cuentan los administradores de los últimos niveles y las relaciones de negociación con los actores externos. Si la implementación se considera como un proceso ordenado

desde el diseño prospectivo, el diseño retrospectivo la asume como un *proceso disperso y descentralizado*.

Elmore aborda con detenimiento el tema de las organizaciones y sus múltiples implicaciones para el éxito de la implementación. Entre otras cosas analiza las relaciones de autoridad, oponiendo a la *autoridad formal*, que va de la cúspide a la base, la *autoridad informal*, que nace de la experiencia, la habilidad y la proximidad de las tareas esenciales de una organización y que viaja en dirección opuesta: de la base a la cúspide. Aborda también el tema de la *complejidad de la acción conjunta*, que generará problemas crecientes mientras se siga considerando a la implementación como un conjunto de relaciones de autoridad ordenado jerárquicamente. Critica la desconfianza hacia la discrecionalidad en el nivel operativo, profundamente arraigada en las teorías convencionales sobre organización y gobierno; para Elmore, la variabilidad y la discrecionalidad en el nivel de la operación directa pueden en cambio ser consideradas ventajas, ya que producen un cuerpo fundamentado de información en torno a las *respuestas imprevistas y adaptativas* que pueden darse a problemas específicos.

Pero a nuestro juicio, lo más rico del desarrollo de Elmore no es su análisis -por lo demás, agudo y sugerente- de los problemas organizacionales, sino su llamada de atención sobre las implicaciones del propósito mismo de *modificar comportamientos privados*. Plantea que uno de los descubrimientos más tempranos y sólidos fue el reconocimiento de que *el efecto local de las políticas federales depende decisivamente de la formación de coaliciones locales compuestas por individuos afectados por la política*. Cita a Pressman y Wildavsky cuando señalan que el éxito del programa de empleo en Oakland dependía de la existencia de "arenas efectivas de negociación", en las que los problemas de grupos locales se pudieran dirimir.

El éxito en las negociaciones es totalmente relativo en un sentido muy importante:

cada participante lo juzgará en relación con sus propios objetivos, no en relación al conjunto general de objetivos que conciernen a todos los participantes. *La única medida del éxito en la que todos los participantes pueden llegar a coincidir es la permanencia del espacio de negociación.* En la propuesta de Elmore, la negociación y los incentivos reales son elementos decisivos de la implementación; ya que los términos de los pactos finales no pueden ser establecidos anticipadamente por la ley ni por las regulaciones, *el diseño de una política debe ser entonces lo suficientemente flexible como para permitir que se desarrolle libremente el proceso local de negociación.* Las políticas basadas en controles jerárquicos estrictos desalientan la conformación de coaliciones locales vigorosas. Reconocer que la negociación es un aspecto esencial de la implementación es aceptar el hecho de que *los resultados de las políticas nunca serán definitivos.*

Elmore contrasta el uso de los diseños prospectivo y retrospectivo de la implementación con un ejemplo que recuerda al caso de Oakland: la Ley de Pruebas y proyectos para el Empleo Juvenil de 1977, proyecto federal que ofrecía apoyo a nivel local para la capacitación y contratación de jóvenes en empresas privadas. Esta política generó un debate sobre si su implementación se orientaba realmente a la solución de los problemas de empleo que enfrenta la juventud. Los temas del debate eran en su mayoría típicos del diseño prospectivo: distribución de los recursos financieros entre agencias competidoras, cada una con sus particulares propósitos; la cooperación entre los patrocinadores de la ley y las agencias locales de educación; la falta de conocimientos sobre el tema; la falta de vinculación de los programas de capacitación con las necesidades del sector privado.

En síntesis, observa Elmore, el foco de atención de las discusiones son los problemas inmediatos del diseño de políticas y no los de la implementación. Por ejemplo, la asignación de recursos entre las agencias tiende a ser el tema dominante sin que se defina con precisión las consecuencias que podrían tener

las decisiones en este ámbito en relación con la prestación directa de los servicios. Todas las cuestiones son estructuradas conforme al patrón de diseño prospectivo: Un objetivo general, a partir del cual se formula la pregunta general de qué es lo que el gobierno federal puede hacer para que la gente actúe en consecuencia. Todas las formulaciones presuponen que es responsabilidad del gobierno federal lograr efectos en el nivel local, pero el mecanismo para que esto suceda no se especifica más allá de la asignación de recursos a los organismos. El problema de esta perspectiva -nos dice Elmore- es que *carece de una imagen precisa de las transacciones más importantes para el éxito de los programas de empleo juvenil y de la forma en que el gobierno federal podría ejercer una influencia eficaz en ellas.*

En contraste, el diseño retrospectivo *parte de una descripción explícita del comportamiento sobre el que la política federal desea incidir.* Por principio de cuentas, se destaca que los factores que afectan de manera decisiva las oportunidades de empleo de los jóvenes *se encuentran fuera de la esfera de control directo del gobierno.* El objetivo de la política pública es la transacción entre el joven y el empleador. Los principales factores determinantes de esta transacción son las preferencias del empleador respecto al personal de nuevo ingreso, las preferencias del joven respecto a cierto tipo de empleo y las condiciones locales del mercado de trabajo, *ninguno de los cuales está bajo el control directo de la política federal.*

Son al menos tres los conjuntos de decisiones en el nivel de operación directa que resultan importantes para determinar los efectos de la política de empleo juvenil:

1. Decisiones de los proveedores de servicios (de capacitación) acerca de quién tiene acceso a qué tipo de servicios;
2. Decisiones de los jóvenes respecto al tipo de entrenamiento que desean recibir y a la búsqueda de determinados empleos, y
3. Decisiones que los empleadores toman para cubrir los puestos vacantes. Estas decisiones no pueden homogenizarse, manejarse ni controlarse mediante el uso

de herramientas administrativas convencionales. Es más bien una tarea de mucha discrecionalidad que requiere iniciativa, buen juicio, habilidad e imaginación; de la misma forma, las decisiones de los jóvenes y de los empleadores son en gran medida iniciativas discrecionales.

El problema fundamental de quienes elaboran la política no consiste en lograr que esas decisiones personales concuerden con algún plan de acción homogéneo y predeterminado, sino en *maximizar la probabilidad de que el efecto neto de esas decisiones sea aumentar la capacidad de los jóvenes para conseguir empleo*. Mientras más cercano y directo sea el impacto de las decisiones políticas sobre las decisiones interdependientes de jóvenes, empleadores y prestadores de servicios, mayor será su posibilidad de incidir efectivamente en el potencial de empleo de los jóvenes; mientras más lejano e indirecto sea, menor será esa probabilidad.

El proceso de formulación de los problemas de implementación en la cúspide, advierte Elmore, debe comenzar con la comprensión profunda de lo que es realmente importante. Es decir, definir con claridad en dónde se ubica el nivel de operación directa, cuáles son las decisiones críticas en ese nivel y qué interés tiene el gobierno federal en las relaciones que ocurren en el mismo. Para asegurarse la cooperación en el nivel local, podría diseñarse un mecanismo para repartir el financiamiento federal en forma que se pueda usar en un sistema de ejecución perfectamente consolidado en el nivel local. Para asegurarse la cooperación del sector privado una estrategia sería considerarlos como parte del sistema de ejecución de la política en el nivel local y no como meros consumidores. Esta estrategia podría convertir a los empleadores en proveedores competitivos de servicios o incorporarlos a la toma de decisiones sobre la asignación de fondos, por ejemplo. Para lograr que los empleadores modifiquen sus actitudes hacia los jóvenes que ingresan a la fuerza de trabajo es preciso incorporarlos en una relación de la que puedan obtener beneficios.

Los temas centrales en la formulación de una política federal de empleo juvenil son los concernientes a la ubicación precisa de los individuos más cercanos a los problemas, en el confuso ámbito de relaciones que caracterizan al nivel de la operación directa, así como los que atañen a los recursos que los individuos requieren para resolver los problemas. La lógica del diseño retrospectivo *pretende enlazar directamente las decisiones políticas con el punto exacto en el que sus efectos se manifiestan*, concluye Elmore.

1.2.3. La implementación de políticas públicas en un sistema federal.

Al ocuparse de la implementación de una política federal en el ámbito local, el artículo de Elmore ya nos ha proporcionado importantes referencias teóricas para esta investigación, que se ocupa de la política industrial en Yucatán. Otros dos trabajos que abordan el tema de la implementación de políticas públicas en un sistema federal son el de Paul Berman, de 1978, "El estudio de la macro y micro-implementación", (Berman, 1993), y el de Robert Stoker, de 1989, "Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas" (Stoker, 1993).

Un poco más en la línea de la teoría de las organizaciones y del enfoque *top-down* (o, para decirlo en términos de Elmore, en el campo del *diseño prospectivo*), el trabajo de Berman plantea que la implementación de políticas nacionales implica no uno sino dos tipos de problemas. Por un lado, el gobierno federal debe llevar a cabo sus políticas de tal manera que pueda ejercer influencia sobre las organizaciones locales prestadoras de servicios, para que se comporten de acuerdo con lo deseado; llama a éste el problema de la *macroimplementación*. Por otro lado, en respuesta a las acciones federales, las organizaciones locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas; a éste lo llama el problema de la *microimplementación*. Se trata de dos problemas muy

diferentes entre sí.

Berman retoma el concepto de integración débil, que establece que los patrones de comportamiento que se observan en las organizaciones públicas, privadas y semipúblicas, así como en los diversos actores que operan en un sector determinado de la política, pueden ser considerados como los componentes de una estructura débilmente integrada. La integración débil indica que 1. Cada organización tiene sus propios problemas, perspectivas y propósitos; en ellos se reflejan su estructura y cultura particulares; 2. Cada organización opera con mayor o menor autonomía dentro de la macroestructura general de su sector.

De la revisión de diversos estudios Berman extrae cuatro núcleos de factores asociados con la incertidumbre y la dificultad que caracterizan a la macroimplementación en sectores débilmente integrados: 1. *Discrepancias en torno a los objetivos*; 2. *Índices diferenciales de influencia y autoridad*; 3. *Deficiencias de recursos*; 4. *Dificultades de comunicación entre las organizaciones*. La importancia que tienen estos factores políticos para la macroimplementación nos recuerda, dice Berman, que el proceso de implementación de las políticas nacionales es, en gran medida, el proceso mediante el cual se determina quién obtiene realmente qué beneficios y cuándo y cómo lo hace. (Berman, 1993, P. 294).

Berman formula una secuencia de cuatro transiciones bien definidas, correspondientes a la implementación de las políticas en los sectores de prestación de servicios sociales:

1. *Administración*: Si P entonces G (donde una decisión política de la autoridad P da lugar a un programa gubernamental G).
2. *Adopción*: Si G entonces A (donde el programa gubernamental G conduce a la adopción de un proyecto local A).
3. *Microimplementación*: Si A entonces I (donde el proyecto local A abre paso a la

implementación de una determinada práctica I):

4. *Validez Técnica*: Si I, entonces R (donde la práctica implementada, I, produce resultados R).

La *administración*, que es la primera de las relaciones, consiste en la transformación de una decisión política en un programa específico del gobierno, cuyo objetivo hipotético es el de dar cumplimiento a la intención contenida en la política. Uno de los insumos que suele recibir la instancia administradora es la ambigüedad de la intención de la legislación. El problema que enfrentan los analistas de la implementación consiste, por tanto, en comprender de qué manera transforma la instancia administradora una decisión política ambigua en un programa gubernamental. Mientras más ambigua sea la intención de una política mayor libertad tendrá la instancia administradora para definir el programa. Dicho de otra manera, mientras más ambigua sea la política, el programa implementado dependerá en mayor medida de las características de las organizaciones responsables de su administración. Por esto, afirma Berman, los analistas de la implementación harían bien en concentrar sus esfuerzos en la identificación de los rasgos organizacionales de las dependencias administradoras.

El siguiente paso, *adopción* de los proyectos en el nivel local, puede implicar una fuente adicional de incertidumbre en la implementación: una fractura entre los lineamientos programáticos y la respuesta local. Por ejemplo, existe la tendencia de los sistemas locales de prestación de servicios a no adoptar un proyecto si su adopción es optativa. Los sistemas locales de prestación de servicios pueden adoptar un proyecto de manera meramente simbólica o pueden adoptar un proyecto que tenga muy poca relación con el programa gubernamental o incluso que le sea adverso. Resulta evidente que el "largo proceso que va de las políticas a su ejecución" se desploma si no se adoptan proyectos en el nivel local o si la adopción es meramente simbólica.

La *microimplementación* de la política federal supone habitualmente la necesidad de un cambio organizativo en el nivel local. Los responsables de la elaboración de políticas tienden a suspender su atención en el momento en que se decide adoptar el programa y a presuponer que la implementación local ocurre automáticamente. Pero la realidad es muy diferente. La ejecución fiel de los programas gubernamentales requiere por lo general que se produzcan cambios en los procedimientos normales de operación de las organizaciones responsables. *Esos cambios no se producen nunca con facilidad.* Los miembros de las organizaciones pueden adaptarse a las demandas de cambio en formas inesperadas, y esto constituye el núcleo del problema de la microimplementación.

En el caso de los proyectos efectivamente implementados, tanto el proyecto como la organización se transforman durante su interacción mutua. Berman propone la hipótesis de que *la microimplementación efectiva se caracteriza por la adaptación mutua que ocurre entre el proyecto y el contexto organizacional.* Lo que ocurre con un proyecto depende no solamente de las características de ese proyecto y de la organización que lo ejecuta sino también de *lo que ocurre con la propia organización, como consecuencia del proyecto* y de la manera en que se implementa el proyecto.

Partiendo de que la microimplementación supone la necesidad de cambios organizativos, Berman sugiere un modelo de tres fases: 1. Movilización, 2. Implementación por parte del prestador de servicios, 3. Institucionalización. En la fase de la *movilización*, son los funcionarios de las organizaciones locales quienes toman las decisiones en torno a la adopción del proyecto y planean su ejecución. Estos planes son puestos en funcionamiento durante la *implementación por los prestadores de servicios* y no por los funcionarios. Sin embargo, una práctica implementada podría tener muy corta vida a menos que los funcionarios emprendan acciones adecuadas para su *institucionalización*, es decir, para lograr que la práctica implementada pase a formar parte de los procedimientos normales

de operación.

Berman concluye afirmando haber revisado el ciclo completo de la implementación, a la vez que advierte que las fases del proceso local de cambio no son, ni con mucho, tan claras, lineales o diferenciadas como podrían desear los analistas. Expresa su confianza en que una mayor cantidad de trabajos empíricos arroje luz sobre todas las interrelaciones.

El trabajo de Robert P. Stoker es un intento deliberado de trascender los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba en el análisis de la implementación, para lo cual propone su concepto de *régimen de implementación*. Parte de que, en un sistema federal, existe *una competencia entre valores centralistas y descentralizados* en cuanto al ejercicio del poder, que es preciso superar si se desea lograr la implementación efectiva de las políticas: "Por un lado, hay quienes valoran la centralización del liderazgo, debido a las ventajas que ofrecen las iniciativas nacionales: la escala, la participación en los costos, la coherencia y la coordinación. Por el otro, hay quienes prefieren la dispersión de la autoridad en el proceso de la implementación, porque puede constituir una defensa contra los excesos del gobierno nacional y permite que las iniciativas nacionales se adecuen mejor a los cambios que se producen en los problemas, así como a la diversidad de perspectivas en las jurisdicciones locales." (Stoker, 1993. P. 373).

Stoker define su concepto de régimen como un ordenamiento político que institucionaliza valores importantes para la toma de decisiones políticas. Un régimen de implementación puede ser considerado como un arreglo entre los participantes en la implementación, que identifica los valores que deben acatarse durante este proceso y proporciona un marco organizativo para la promoción de los valores. Los regímenes son moldeados por "principios potencialmente conflictivos" que pretenden orientar la toma de decisiones públicas. *Un régimen federalista debe conciliar las preferencias contrapuestas en torno al liderazgo o a*

la autoridad dispersa durante la implementación. Desde la perspectiva del marco del régimen, la tarea esencial de la implementación consiste en *crear un contexto que haga posible que los participantes cooperen para conseguir los objetivos de la política, a pesar de la ausencia de una autoridad dominante.*

Stoker critica por igual al modelo instrumental, por su pretensión quimérica de programar totalmente el proceso de implementación, que al modelo adaptativo (Elmore), porque si en efecto la reformulación de la política ocurre durante la implementación, la influencia política de los grupos puede ser redistribuida inadvertidamente en detrimento de la democracia y la autoridad moral de las iniciativas de política pública resulta socavada. Además, a su juicio, el modelo de la adaptación es incapaz de explicar porqué algunos conflictos se resuelven a través de la cooperación en tanto que otros conducen al estancamiento de la política. Por otro lado, pueden surgir problemas de implementación a pesar de la existencia de intereses comunes, como habrían demostrado Pressman y Wildavsky.

El propósito del análisis del régimen consiste en determinar en qué medida un contexto tiene posibilidades de promover la cooperación. Aborda el problema de la resolución de los conflictos mediante la investigación de las dificultades que pudiesen entorpecer la satisfacción de los intereses mutuos, a fin de lograr la cooperación y la adaptación en contextos de motivaciones mixtas. El marco de análisis del régimen considera que la situación estratégica del proceso de implementación presenta una dinámica predecible: el proceso se conforma a un patrón de cambio que se desarrolla a medida que el tiempo transcurre. Con el tiempo los costos y riesgos de la defección se incrementan, mientras que los costos y riesgos de la cooperación disminuyen. Las iniciativas de reforma que resultan exitosas son aquellas que tienen la capacidad de incorporar a nuevas clases de beneficiarios sin afectar las ventajas de las que ya disfrutaban los partidarios existentes. Un régimen altamente desarrollado es aquél en que los

costos y riesgos de la cooperación resultan mínimos en comparación con los riesgos y costos de la defección.

La idea de lograr la cooperación entre los participantes en la implementación de una política federal en el nivel local es desde luego muy atractiva; no obstante, Stoker no aporta propuestas convincentes para conseguirla. Se limita a sugerir, entre otras medidas, la elevación del nivel de recompensas que reciben los participantes, fragmentar los programas de gran trascendencia en series de intercambios más reducidos, crear vínculos de causa-efecto entre los elementos del programa y sugerir a los participantes que precisen las "normas de conducta", definiendo las características del comportamiento cooperativo. En todo caso, es muy interesante su reflexión sobre la necesidad de superar la competencia entre valores centralistas y federalistas que, con otras modalidades y contenidos, tiene lugar también en México.

Las reflexiones de Elmore, Berman y Stoker han sido de gran utilidad para orientar la presente investigación; sin embargo, los tres teorizan sobre la implementación de una política federal en el plano local. No encontramos ningún autor, extranjero o mexicano, que abordara la *conurrencia*¹⁰ de los gobiernos federal y estatal sobre determinada área de la política pública. Por lo que respecta a nuestra investigación el hecho es que, en México, al lado de la política industrial de la federación las entidades federativas tienen sus propias políticas industriales, más o menos activas. Como señala Clemente Ruiz, las entidades que presentan un mayor grado de desarrollo industrial son también aquellas cuyos gobiernos han implementado activas políticas industriales, con incentivos fiscales, procesos de desregulación administrativa, programas de desarrollo tecnológico, promoción de la inversión extranjera, entre otras medidas (Ruiz Durán, 1996, P. 24).¹¹ Uno de

¹⁰ Sobre la *conurrencia* o *coincidencia* de funciones de los gobiernos estatal y federal en México ver, Tena Ramírez, 1976, PP. 127-134.

¹¹ Existen por lo menos dos trabajos que se ocupan expresamente de la política industrial en una entidad federativa, ambos sobre el estado de Nuevo León. Uno de ellos, de José Luis Méndez, es una investigación

los objetivos de la investigación fue, justamente, estudiar los efectos de la concurrencia de las políticas industriales de la Federación y del gobierno de Yucatán en un determinado periodo de tiempo. ¿Han sido compatibles entre sí? ¿Qué intereses han intervenido en su diseño? ¿Han perseguido objetivos coincidentes? ¿Han desarrollado estrategias comunes? El estudio de políticas públicas concurrentes en un sistema federal es en buena medida una laguna inexplorada, tanto a nivel teórico como empírico.

1.3. ACERCA DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

1.3.1. Política industrial y política económica.

La política industrial es básicamente una política de fomento, que promueve el desarrollo industrial de un país o una región. Junto con otras políticas sectoriales de fomento (agro, pesca, turismo) se le considera parte de la *política económica*. Como área de la política pública, la política económica admite varias definiciones, según el ángulo de aproximación que se elija. Para nuestro trabajo, una de las más útiles es la que concibe a la política económica como un *proceso de adopción de decisiones*: uso ininterrumpido, por parte de los poderes públicos, de un *mecanismo de asignación de recursos*, que puede hacerse operativo tanto a través de la actuación económica directa del Estado (por medio de empresas públicas) como de su influencia sobre la actividad del sector privado en la economía (Arias, 1996, P. 22 y SS.).

Este mecanismo de asignación exige la adopción de decisiones y su potencial ejecución. Arias advierte que los poderes públicos están obligados a encarar la resolución de los problemas que en cada momento presente la economía real, y ello les obliga a fijar prioridades entre las diferentes alternativas de intervención. Al

comparativa de políticas de fomento industrial en Nuevo León y Pennsylvania (Méndez, 1993); el otro, de Diana Villarreal González, aborda las políticas de fomento industrial de los gobiernos de Jorge Treviño y

proceder a la formación de la *agenda político económica*, las autoridades públicas se instituyen en decisores políticos (*policy makers*). Si hay algo que resulte característico de su desempeño es la necesidad perpetua de elegir entre opciones distintas y en ocasiones enfrentadas. El diseño de la política económica incorpora un problema de control social, y una opción entre alternativas conflictivas, entre interés individual y colectivo, principios de intervención y libre mercado, continuidad y cambio (*Ibid.*).

La política económica como proceso decisorio se desenvuelve en un contexto de restricciones. Arias agrega que generalmente no basta con que exista la voluntad política de introducir una determinada medida o programa para que éstos se lleven a efecto. Entre estas restricciones destacan las que se derivan de la evolución económica general, la disposición de las estructuras del estado, la acción de los diversos grupos de interés y los condicionamientos internacionales. La limitación más evidente es la que se deriva de la propia situación de la economía: las variables económicas tienen sus propias tendencias evolutivas que no siempre se ajustan a los intentos de reorientación introducidos desde fuera de los mercados. Los resultados de la política económica dependen en gran medida de que ésta sea capaz de influir significativamente sobre el comportamiento del resto de los agentes. En la práctica, sólo una fracción minoritaria de las medidas de política económica se introducen por la vía de la imposición pura y simple. Es mayor la importancia de los sistemas de incentivos y la persuasión. En una economía de mercado, la eficacia de una medida depende en alto grado de que resulte *creíble* para el resto de los agentes económicos (*Ibid.*).

Otra restricción deriva de la dimensión institucional misma en que las decisiones se toman y aplican. Así, no basta con tener la voluntad de desarrollar una determinada línea de política sino que también es preciso contar con la capacidad efectiva de hacerlo. Además, las estructuras estatales crean sus propias inercias

no siempre fáciles de desterrar por parte del poder político. Un tercer tipo de restricciones deriva de la naturaleza de las relaciones entre los responsables de la política económica y los diversos grupos sociales (grupos de interés económico, sistema burocrático, partidos); en algunas ocasiones, en el marco de estructuras sociales complejas y diversificadas, la autonomía decisional del poder público se verá mermada. En este sentido, la política económica será el resultado del contraste de dos fuerzas: las presiones y líneas de influencia emanadas de los grupos y la capacidad efectiva de los decisores para mantener un criterio propio, que tiene que ver con el sostén de legitimidad del gobierno en cuestión. Por último, están las restricciones que derivan de las tendencias a la internacionalización de las economías, que han limitado mucho la capacidad de respuesta autónoma de las autoridades nacionales ante la aparición de problemas que se inscriben en una dinámica *global*, concluye Arias.

1.3.2. El papel del estado en la economía.

Como área específica de la política económica, la política industrial también es objeto de todas las restricciones señaladas, pero su carácter de política de fomento obliga a enfatizar las que derivan de la limitada capacidad de los gobiernos para influir en el comportamiento de los agentes económicos y, en estrecha relación con esto, las asociadas a la capacidad de los dispositivos institucionales para implementar con eficacia las medidas y los programas concretos. Por lo demás, el *fomento* mismo es una categoría no exenta de complicaciones. Fomento puede ser la eliminación de un simple trámite o la creación de una paraestatal gigantesca. La discusión de sus alcances se remite al debate sobre el papel del estado en la economía que se libra en un extenso *continuum*, desde las perspectivas del *estado mínimo* (Nozick, 1984), en las cuales la política industrial por supuesto no tendría lugar, hasta los diversos intervencionismos asociados al keynesianismo, el corporativismo sueco o la

planeación asiática.¹²

Un esbozo de las principales posiciones sobre el papel del estado en la economía incluye al menos cinco grupos de teorías: 1. Para los modelos de competencia perfecta e imperfecta el mercado es eficiente y no se requiere de la intervención del estado. El papel del estado debe ser mínimo, reduciéndose a fijar el marco regulatorio que garantice el mantenimiento de la competencia económica. 2. La teoría de las fallas del mercado constituye una alternativa a los modelos convencionales de equilibrio general y competencia perfecta. La economía del bienestar contribuyó al estudio del papel del estado a partir de considerar su capacidad para corregir las ineficiencias del mercado; su tesis básica es que, gracias a la intervención del gobierno, se pueden corregir las fallas del mercado que impiden alcanzar soluciones económicamente eficientes y socialmente justas. 3. Las teorías inscritas en la tradición keynesiana se ocupan de la intervención del estado en el plano macroeconómico: administración de la demanda agregada, políticas monetaria y fiscal, manejo del presupuesto público. 4. Las teorías surgidas de la escuela de la elección pública se ocupan de los problemas derivados de los procesos políticos que involucran a los agentes económicos, incluido el propio estado; actualizan y complementan los modelos neoclásicos convencionales. 5. El neoinstitucionalismo reintroduce el papel de las instituciones en la asignación de recursos y la coordinación económica de los agentes. Destaca el papel del estado como sostén de un marco institucional que garantice la validez de los contratos y los derechos de propiedad y permita reducir los costos de transacción, que los modelos neoclásicos y/o de la elección pública habían omitido (Ayala, 1996, P. 18 y SS).

La preeminencia de una teoría o grupo de teorías sobre el papel del estado en la economía no se da al margen de los procesos históricos; incorpora, por el

¹² Para un recuento casi exhaustivo de las posiciones y escuelas que se enfrentan en el debate sobre el papel del estado en la economía ver *Ayala*, 1996.

contrario, una clara dimensión espacio-temporal. El liberalismo clásico fue la corriente hegemónica hasta la gran depresión y la segunda guerra mundial. En la posguerra cobraron auge las teorías que defendían un papel activo del estado en la economía, en especial la revolución keynesiana. Chang (1996) atribuye este auge a varios factores: La segunda guerra mundial produjo coaliciones políticas de los países capitalistas desarrollados que tenían una numerosa representación obrera organizada. El destacado papel de la izquierda en la lucha contra el fascismo hizo que el pleno empleo y el bienestar social, los objetivos principales de la clase trabajadora, estuvieran en el primer lugar de la agenda política de la posguerra. Al término de la guerra los gobiernos europeos incorporaron los intereses de la clase trabajadora a un grado sin precedentes. Por otro lado, la gran depresión demostró que era imperativa la intervención estatal activa para suavizar los ciclos económicos con los instrumentos de política keynesiana recién descubiertos. Surge el Plan Marshall, mediante el cual el estado asumió un nuevo papel promotor de la economía; surge también el corporativismo social. (Chang, 1996, P. 21 y SS.)

En los países no desarrollados el estado tuvo una participación aún más activa durante la posguerra. La idea de que la industrialización a cargo del estado era la vía más rápida y segura para alcanzar el desarrollo económico tuvo amplia aceptación en ese periodo. Se pensó que los países no desarrollados debían abandonar su papel de proveedores de materias primas en la división internacional del trabajo y desarrollar su industria manufacturera. Se invocó el argumento de la industria de nueva creación para justificar la estrategia de industrialización a cargo del estado, basada en una gran protección de las importaciones y en los subsidios. El resultado fue el surgimiento de una variedad de nuevas estrategias de industrialización en las que el estado jugaba el papel principal en la manufactura y en la infraestructura mediante el control de las empresas estatales y/o los recursos financieros. Como varios de los países no desarrollados tuvieron tasas de crecimiento mayores que el resto del mundo,

dichas estrategias, que por lo general se conocen como "sustitución de importaciones", llegaron a denominarse "estrategias para el desarrollo" (*Ibid.*).

En el transcurso de los años 60 las teorías que postulaban un activo papel del estado en la economía empezaron a perder terreno y se inició el ascenso del conjunto de teorías que hoy se conoce como neoliberalismo. El auge de la posguerra en Europa y Norteamérica llegó a su fin, con una reducción de los márgenes de utilidad a causa de la sobreacumulación, la creciente competencia japonesa y la internacionalización de los flujos de capital, que redujo la efectividad de la conducción macroeconómica de los gobiernos. Se derrumbó el consenso político sobre el Estado de Bienestar, basado en la negociación corporativista y el manejo de la macroeconomía keynesiana, y con él, se derrumbó el consenso teórico sobre el papel del estado. Entre otras corrientes surge el *monetarismo*, basado en la hipótesis de las expectativas racionales, que rechazó la efectividad del manejo de la demanda por parte del estado; la teoría de la *esclerosis institucional*, que acusa a las instituciones diseñadas para garantizar ventajas políticas negociadas de algunos grupos (mínimos de bienestar, protección comercial, leyes laborales) de crear una rigidez perjudicial a largo plazo para el desarrollo; el *nuevo contraccionismo* (Nozick, Buchanan y Tullock) que sostiene que cualquier forma de estado que vaya más allá del antiguo estado liberal (orden público) no tienen justificación para los defensores de la libertad individual; el Estado de Bienestar ya no es visto como algo deseable sino como el Leviatán que debe sujetarse para preservar las libertades y la vitalidad de la sociedad civil. (*Ibid.*)

En los *países no desarrollados*, nos dice Chang, el fin del activismo económico estatal llegó un poco más tarde. Todavía los años 70 fueron de crecimiento, sobre todo de los que se endeudaron en el mercado internacional, pero al mismo tiempo comenzó la escasez de divisas, impulsada por las altas tasas de interés, la caída de la demanda mundial y la crisis de la deuda. La restricción de divisas obligó a

estos países a adoptar drásticos programas de ajuste impuestos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Se inicia el ataque a la sustitución de importaciones, asociado al FMI y el BM, que reafirma la sabiduría de las doctrinas neoclásicas, en especial la teoría de la ventaja comparativa: al producir bienes que se podrían producir a un costo menor en otras naciones, los países que están tratando de sustituir las importaciones se privan de las ganancias comerciales; además, las industrias protegidas terminan siendo monopólicas u oligopólicas y sin estar obligadas a mejorar su productividad. La nueva economía política presenta el argumento de que la creación de barreras de entrada por parte del estado conduce no sólo a pérdidas de eficiencia del bienestar estándar sino también al desperdicio adicional a causa de erogaciones por actividades políticas improductivas. En particular, las empresas públicas son acusadas de ser la causa principal de la ineficiencia económica y el estancamiento de los países menos desarrollados y se popularizan los argumentos neoliberales en favor de la privatización. (*Ibid*).

Durante los años 80, con la activa promoción de los gobiernos de Reagan y Thatcher, las tesis neoliberales cobraron popularidad en todo el mundo y saltaron a los programas de gobierno en numerosos países no desarrollados. Sin embargo, los 90 han traído un nuevo cambio. En Europa continental el creciente desempleo y el descontento popular asociado han dado base al cuestionamiento del sentido mismo de una economía que sólo atiende a las reglas del mercado y se desentiende de sus implicaciones sociales¹³; la vigencia del tatcherismo en Inglaterra no logró devolver a ese país la competitividad perdida; el reaganismo en Estados Unidos fue impugnado por el gobierno de Clinton; los flujos sin control de capital especulativo han dado lugar a verdaderas crisis regionales, como la de los países del sudeste asiático. Las teorías neoliberales sobre el papel del estado en la economía no tuvieron respuesta para éstas y otras realidades. En este

¹³ Ver, al respecto, el trabajo de Riccardo Petrella sobre los efectos que la búsqueda de la competitividad a toda costa han provocado en los niveles de vida de la clase trabajadora. (Petrella, 1996).

contexto, el papel del estado ha empezado a ser revalorado sobre bases distintas. (*Ibid*).

Incluso el Banco Mundial respalda ahora el papel de un *estado eficaz* en la economía. En su Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997 sostiene que *el estado es esencial para sentar las bases institucionales que requiere el mercado*. Un "estado eficaz", afirma, no sólo es la piedra angular de toda buena economía, sino que sin él es imposible alcanzar el desarrollo económico y social. La institución creada en Bretton Woods identifica cinco tareas fundamentales que los estados deben cumplir eficazmente para despejar el camino hacia el crecimiento, que a su vez permita alcanzar estadios más altos de desarrollo social: 1. Establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; 2. Mantenimiento de un entorno eficaz de políticas macroeconómicas, con inclusión de instituciones financieras eficaces; 3. Inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; 4. Suministro de una red de seguridad integral para los integrantes vulnerables de la sociedad; 5. Protección del medio ambiente. El estudio del Banco Mundial, basado en una encuesta en 69 países, concluye que para que el mercado pueda alcanzar un nivel de desarrollo avanzado es indispensable contar con derechos de propiedad eficaces y erradicar la corrupción.

En los años 90, como ejemplifica el Banco Mundial, ha cobrado popularidad la perspectiva *institucionalista* sobre el papel del estado en la economía. El institucionalismo es visto como la síntesis y superación del protagonismo económico estatal de la posguerra (cuyos vicios fueron puestos al descubierto por los autores neoliberales, en una contribución innegable) y de los excesos ideológicos del neoliberalismo, cuya fórmula invariable de menos estado y más mercado, pertinente en su momento, se considera ahora demasiado simplista.

A partir de las diferencias en las instituciones económicas y políticas, la perspectiva institucionalista trata de explicar las capacidades diferenciales de los

países para lograr un proceso de cambio estructural en sus economías que sea efectivo y equitativo. Los institucionalistas, escribe Chang, rechazan la primacía institucional del mercado y creen que no hay nada "natural" en él; desde una perspectiva histórica el surgimiento mismo del orden aparentemente espontáneo del mercado se debió en gran parte al papel activo del estado en el establecimiento de derechos de propiedad y otras instituciones mercantiles, lo cual resulta obvio en el caso de muchos países de desarrollo "tardío", donde el estado tuvo que crear la clase capitalista e iniciar las organizaciones financieras y productivas modernas. Los institucionalistas afirman que el éxito o fracaso de una economía depende de un conjunto de instituciones, de las cuales el mercado es sólo una, si bien muy importante. Muchos ponen especial énfasis en el papel del estado como administrador de la matriz institucional, aunque reconocen asimismo la importancia de las instituciones no estatales como las asociaciones empresariales, los sindicatos y las grandes corporaciones. (Chang, 1996., PP. 169 y SS.)

Desde la perspectiva institucionalista, el estado tiene un papel fundamental en mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, garantizar los derechos de propiedad y mantener la estabilidad económica. Un conjunto bien definido y verificable de derechos de propiedad representa una disminución de los costos de transacción; un entorno macroeconómico estable permite a los agentes tomar decisiones de más largo plazo al aumentar la predictibilidad de metas como ahorro, inversión y consumo. Por oposición, movimientos repentinos en la paridad cambiaria, las tasas de interés, las tasas impositivas y otras variables claves, obligarán a los individuos a destinar mayores recursos para la recolección y procesamiento de la información y en la revisión de sus decisiones; la incertidumbre eleva los costos de transacción. La información es una variable crucial en el intercambio; las elecciones económicas dependen de la información disponible en lo que se refiere al marco legal, las regulaciones vigentes, los contratos, las características de los mercados, las tecnologías disponibles y otros

aspectos. El establecimiento por parte del estado de instituciones que propicien la generación y difusión de información relevante para las decisiones es un elemento que contribuye a reducir la incertidumbre, favorecer la ampliación del intercambio y mejorar el desempeño económico. (Ayala, 1996, PP. 367-371).

Por supuesto, para el institucionalismo el papel del estado en la economía no se agota en las tareas de reducir los costos de transacción, asegurar la fluidez del intercambio y proporcionar información; también asigna a la gestión estatal la responsabilidad de invertir en servicios sociales básicos e infraestructura, suministrar una red de seguridad integral para los integrantes vulnerables de la sociedad y proteger el medio ambiente, para decirlo en los términos del Banco Mundial. Muy poco de esto, si es que algo, estaría en la agenda de la elección pública y otras vertientes neoliberales.

1.3.3. La política industrial desde la perspectiva institucional.

Podemos volver ahora a la política pública que es nuestro objeto de estudio. Una aproximación contemporánea a la política industrial no puede ignorar la evolución de la economía real y de las ideas existentes sobre ella que han tenido lugar en el último medio siglo. El modelo de sustitución de importaciones se agotó en la teoría y en la práctica durante los años 70; el neoliberalismo también ha mostrado sus limitaciones, más teóricas que prácticas porque, en realidad, en ninguna parte del mundo se adoptó este modelo con el radicalismo individualista y antiestatista de sus proponentes. No cabe hoy pensar en una política industrial basada en la intervención directa del estado en la producción de manufacturas y en la multiplicación incesante de empresas paraestatales, al estilo de los años 60 y 70. Naturalmente, no cabe tampoco hablar de una política industrial inspirada en el neoliberalismo, algo que en sentido estricto no existe. En el marco del capitalismo de fin de siglo y del desarrollo actual de la economía política es preciso volver la vista al institucionalismo.

Desde una perspectiva institucional, Chang nos propone un modelo de política industrial a partir de dos funciones del estado que considera claves para el cambio estructural: el *fomento empresarial* y la *resolución de conflictos*. En una economía abierta, donde los factores de la producción son interdependientes en cuanto a su uso pero dispersos en cuanto a su propiedad, un cambio estructural efectivo requerirá probablemente del cambio coordinado de numerosos componentes de la economía. Quienes controlan los elementos individuales podrían carecer de la capacidad para iniciar y lograr el cambio, debido a que carecen de una capacidad sistémica o a su incertidumbre estratégica sobre el comportamiento de otros agentes. De ahí la necesidad de coordinación por parte de un órgano central (sea el estado o no) para que se logre un cambio que abarque a toda la economía. Chang no afirma que el estado necesariamente tenga una capacidad superior para identificar una mejor ruta para el futuro de la economía, sino únicamente que el proporcionar un punto de apoyo en torno al cual se organicen las actividades económicas en tiempos de cambio puede resultar sumamente útil; el argumento para plantear el fomento empresarial por parte del estado se basa principalmente en su posición estratégica: el estado, por definición, constituye el único organismo que puede representar el interés de la sociedad en su conjunto. (Chang, 1996, PP. 181 y SS.).

El fomento industrial que realiza el estado no se agota en proporcionar una visión del futuro. Si ésta ha de lograrse, el estado tendrá que brindar una realidad institucional para su consecución. Esto significa que hemos de tener en cuenta el papel del estado como creador de instituciones. Durante el proceso de cambio estructural aparecerán nuevas interdependencias y desaparecerán las antiguas. Al surgir un nuevo patrón de interdependencias es necesario establecer una nueva estructura para la coordinación, que requerirá necesariamente la participación del estado, aun en el caso de un gobierno específico no desee participar, pues sólo el estado tiene la facultad de *legalizar* los cambios en los

derechos de propiedad y las nuevas relaciones, tanto a nivel de la sociedad como a nivel empresarial.

En cuanto a la resolución de conflictos, Chang parte de que las innovaciones tecnológicas que caracterizan al crecimiento moderno y el proceso de cambio estructural con frecuencia llevan a la *dislocación* de los factores productivos, con lo cual se vuelve extremadamente conflictivo el proceso. Al ser limitada la movilidad de ciertos activos físicos y humanos, sus propietarios enfrentan el riesgo de obsolescencia, desempleo y diferenciales de ingreso, si aceptan el resultado del mercado. Cuando los propietarios de los activos afectados no aceptan tal resultado, pueden optar por acciones “no mercantiles”, o “políticas” para intentar rectificar la situación, tales como regateos, sobornos, huelgas, para obtener concesiones. El estado no puede permanecer nunca como mero espectador. Que sea el garante último de los derechos de propiedad y de otros derechos, y que normalmente constituya el actor más importante en lo que se refiere al establecimiento y la ejecución del programa público, lo convierte en el árbitro último de los conflictos¹⁴.

Para enfrentar los conflictos, el estado puede optar por aceptar la solución que brinda el mercado, siempre que esté en situación de enfrentar las tensiones especialmente fuertes que surgen cuando los costos que han de pagar los perdedores son cuantiosos, de aquí la paradoja de que un mercado libre requiera un estado fuerte; puede también optar por desafiar abiertamente el resultado del mercado, en el sentido de realizar acciones que revelan claramente quién obtiene protección y para qué; en ocasiones el desafío declarado a la lógica del mercado permite al estado resolver los conflictos de modo menos controvertido, aunque puede abrirse la puerta a lo que los neoliberales llaman una “politización ingobernable de la economía”; en tercer lugar, puede optar por algún método que

¹⁴ Respetamos los términos de la traducción del trabajo de Chang, pero dado el contexto general de la obra bien podemos entender “establecimiento” y “ejecución” como *diseño e implementación*.

no desafíe abiertamente el resultado del mercado sino que trate de modificarlo en formas menos visibles, por ejemplo con instrumentos aparentemente "neutros" como la política monetaria. Por último, puede enfrentar los conflictos redefiniendo la agenda pública, para dejar fuera (o para introducir en ella) el problema en cuestión, por ejemplo el desempleo. En sociedades donde el Estado no logra manejar los conflictos de manera adecuada, las personas se mostrarán reacias a aceptar riesgos o a destinar sus recursos en inversiones específicas, con lo que se verá afectado el dinamismo de la economía. (*Ibid.*).

El fomento industrial y la resolución de conflictos por parte del estado se ven limitados por diversos factores, aun en el caso de que éste posea la capacidad administrativa para realizar tales funciones. Su autonomía frente a los grupos de interés determina con cuánta eficacia podrá instituir una estructura nueva de derechos de propiedad y manejar los conflictos como desee. Numerosos estados carecen de esa autonomía, pero aun en el caso de un estado sumamente autónomo las ideologías, las instituciones y el programa político prevalecientes en la sociedad le impondrán un límite a su disposición para llevar a cabo innovaciones en el diseño de la estructura para la coordinación y el sistema para la resolución de conflictos. Además, la creciente internacionalización de las actividades económicas en numerosas áreas dificulta el diseño de políticas por parte de los estados-nación, ya que este proceso vuelve ambiguos a los destinatarios de tales políticas. No obstante, le resulte fácil o difícil, lo desee o no, el estado está obligado a desempeñar un papel de primordial importancia en el fomento empresarial y la resolución de conflictos en las economías modernas, con complejas interdependencias e innovaciones en las tecnologías y las instituciones, concluye Chang.

1.4. POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA INDUSTRIAL EN MÉXICO

Tenemos ya suficientes elementos teóricos de referencia sobre políticas públicas, política económica y política industrial para aproximarnos a la realidad mexicana, en particular a lo acontecido en nuestro país en estos campos durante los últimos tres lustros, que marcan la dimensión temporal de nuestro estudio. Hemos considerado necesario empezar este apartado haciendo explícito el concepto de *neoliberalismo*, que utilizamos ampliamente a lo largo del texto para referirnos a uno de los hilos conductores, en el plano ideológico, de las políticas económica e industrial implementadas en nuestro país en el citado periodo. Existe una amplia bibliografía para definir con claridad los contornos del neoliberalismo; sin embargo, su empleo excesivo, cargado con frecuencia de tintes políticos y connotaciones peyorativas, hace necesario abordarlo con detenimiento para recuperar lo esencial de su significado y poder introducirlo justificadamente en el debate contemporáneo sobre la política pública en México.

Una vez acotado nuestro concepto de neoliberalismo presentamos una descripción sumaria de la política económica y la política industrial implementadas por las últimas tres administraciones federales, con una breve referencia al modelo de política económica e industrial que antecedió al actual, generalmente conocido como el de sustitución de importaciones; por último, introducimos el tema de las políticas regionales, de obvia relevancia para nuestro estudio, que se ocupa de las políticas de fomento industrial en Yucatán.

1.4.1. Sobre el concepto de neoliberalismo

El primer punto a subrayar cuando hablamos de neoliberalismo es que se trata de una corriente de pensamiento que no se restringe al campo de la economía: es además una concepción de la política, de la ética y del derecho, pero sobre todo

es una filosofía social¹⁵. Esto es importante, porque la crítica al neoliberalismo en América Latina se ha centrado en los efectos de las políticas económicas inspiradas en él, dejando frecuentemente de lado otras dimensiones de su bagaje político y filosófico que también son relevantes.

Un segundo punto a considerar es que bajo el concepto de neoliberalismo se incluyen varias corrientes de pensamiento con notables diferencias entre ellas, entre las que podemos citar a la escuela austríaca (Von Mises y Hayek) que ocupa un papel preponderante en el pensamiento neoliberal; la escuela de Chicago (Milton y Rose Friedman); la escuela de la elección pública (Buchanan y Tullock) y las tesis sobre el *estado mínimo* (Nozick), entre varias otras. No obstante, por encima de las diferencias metodológicas y filosóficas de autores como los citados existen suficientes coincidencias para justificar su inclusión en un concepto común, como la firme creencia en la iniciativa individual y su afirmación frente a los poderes del estado; la reducción del papel del estado en la economía y la sociedad y la creencia en el orden espontáneo del mercado y la competencia como principios rectores de su modelo de sociedad. Antes de referirnos a estas coincidencias nos detendremos en un par de autores cuyas tesis han tenido una gran difusión en América Latina: F. Hayek y M. Friedman.

Hayek: la sacralización del orden espontáneo

El blanco original de Hayek es la planificación socialista, pero los alcances de su crítica al socialismo son tales que la vuelven también contra la economía neoclásica, empeñada en mejorar el orden existente mediante el empleo de modelos y la maximización de variables. Para Hayek, todo intento de mejorar el orden espontáneo de las cosas está destinado al fracaso. Tanto el socialismo como la economía neoclásica (desde el monetarismo friedmaniano hasta las

¹⁵ Ver, al respecto, Gómez, 1990; también, Dussel Peters, 1997a. Este segundo autor asienta, citando a Altvater: "El pensamiento neoliberal no es exclusivamente una corriente económica; por el contrario, su

diferentes versiones del estado providencia) se basan en la creencia de que es posible mejorar la realidad con ciertos tipos de intervención en el orden natural de las cosas.

Hayek distingue dos maneras de considerar la estructura de las actividades humanas: por un lado, la creación exprofeso de instituciones para lograr determinados objetivos -por ejemplo, un banco central que regule la emisión monetaria, o el ministerio de planificación económica de un país socialista- y, por otro, la aceptación de un orden que no depende de instituciones o de prácticas inventadas, sino que es resultado de un proceso evolutivo en sentido darwiniano. La primera de estas concepciones ha dado lugar al constructivismo de cuño cartesiano, basado en la razón, que considera posible mejorar el orden de las cosas a partir de la ciencia y el conocimiento. La segunda concepción, en cambio, acepta humildemente que existe una fragmentación infinita del conocimiento y que cada individuo no puede tener sino una parte mínima del saber poseído por el conjunto de la sociedad.¹⁶

Así, los racionalistas-constructivistas incurren en una ilusión sinóptica que los lleva a creer "que todos los hechos que se deben tomar en cuenta están presentes en la mente de un mismo individuo y que a partir del conocimiento detallado de estos elementos reales es posible edificar un orden social deseable".¹⁷ Nada más alejado de la realidad y, por esto, fracasan las intervenciones que aspiran a lograr algún objetivo que se considera deseable, por ejemplo la reducción de la pobreza: "La pobreza desde una perspectiva relativa tiene naturalmente que existir en cualquier sociedad completamente equitativa: mientras exista la inequidad uno tiene que estar en la parte de abajo de la escalera. Pero la búsqueda de la abolición de la pobreza absoluta no ayuda a realizar la "justicia social"; en los hechos, en muchas naciones en donde la pobreza absoluta continúa siendo un

"encanto" permite el análisis de tópicos de muy variadas disciplinas" (Dussel Peters, 1997a, P. 20).

¹⁶ Cf. Guillén, 1997, PP. 13-45.

problema de grandes dimensiones, la consideración a la "justicia social" se ha convertido en uno de los principales obstáculos para la abolición de la pobreza"¹⁸

Frente a los fracasos de los distintos tipos de planificación sólo el mercado es capaz de conducir a un crecimiento del fruto que los hombres extraen de sus esfuerzos; en vez de un juego de suma cero, el mercado provee a cada jugador de la información que le permitirá satisfacer sus necesidades económicas. La información se difunde gracias a un cambio apropiado de precios. El sistema de precios es, así, un mecanismo de comunicación de informaciones que debe ser protegido contra todo tipo de regulación no mercantil, toda vez que su función dejará de cumplirse en la medida que los precios se tornen más rígidos.

No obstante, no debe pensarse que Hayek rechaza todo tipo de regulación social y menos aún que defienda alguna versión del estado mínimo a la manera de Nozick.¹⁹ Hayek encuentra que todo orden, incluido el orden espontáneo del mercado, requiere de la observancia de ciertas reglas por parte de los individuos; tales reglas, codificadas en leyes, aseguran la cohesión de una sociedad libre. Pero se trataría en todo caso de reglas de orden general, cuya aplicación debe ser igual en todos los casos, sin miramientos y sin excepciones para proteger a los eventuales perdedores. Si el estado interviene con mandatos específicos para auxiliar a individuos o grupos que se encuentran en alguna situación especial estará alterando el orden espontáneo de las cosas y el resultado final no podrá ser sino adverso para el conjunto de la sociedad.

Por lo demás, Hayek reserva al Estado importantes funciones; aunque no excluye la posibilidad de que una sociedad pueda existir sin gobierno, "en la mayoría de los casos, la organización que llamamos gobierno se revela indispensable para

¹⁷ Hayek, *Derecho, legislación y libertad*, citado en *Guillén*, 1997, P. 18.

¹⁸ Hayek, citado en *Dussel*, 1997a, P. 20.

¹⁹ Ver *Nozick*, 1984.

vigilar que las reglas sean respetadas”²⁰. Otra función que Hayek reserva al gobierno es la provisión de bienes públicos, es decir de aquellos bienes y servicios que el orden espontáneo no puede suministrar adecuadamente, en cuyo caso la mejor solución es financiarlos a través de impuestos; sin embargo, el hecho de que el gobierno recaude los impuestos necesarios para proveer determinado bien público no significa que el propio gobierno deba ser el administrador o el prestador directo del mismo. Siempre será preferible que una o varias empresas privadas sean las encargadas de proporcionarlo con arreglo a las leyes del mercado, en un marco de competencia.

Otras funciones que corresponden al gobierno son la defensa externa de la nación, el auxilio a la población en caso de desastres naturales y, una muy importante, el auxilio y la protección de los seres más desvalidos de la sociedad: ancianos, enfermos, discapacitados físicos y mentales, viudas y huérfanos; para esto Hayek propone un sistema de seguridad social que no atente contra el orden mercantil ni contra el principio fundamental de la libertad individual. Asimismo, la competencia como principio de organización social admite ciertos tipos de intervención coercitiva del gobierno, como la prohibición de sustancias tóxicas, la limitación de las horas de trabajo; el combate a los efectos dañinos de ciertos métodos agrícolas, del humo contaminante o del ruido de las fábricas. Así, el *laissez faire* que defiende Hayek no es absoluto.

En cambio, Hayek es en extremo crítico de ciertas intervenciones del estado aceptadas -y teorizadas- por la economía neoclásica. Rechaza, por ejemplo, la teoría y la práctica de las finanzas públicas, que ha expuesto toda clase de consideraciones para definir los principios fiscales excepto el más importante en una democracia: un procedimiento de decisión que conduzca a limitar racionalmente el gasto público total. Rechaza también el monopolio gubernamental de la emisión de moneda; en su lugar se debe permitir la libre

²⁰ Hayek, citado en Guillén, 1997, P. 21.

competencia en la emisión y circulación de moneda, incluidas las divisas extranjeras, dejando a los particulares la decisión de emplear la moneda de su preferencia, lo que haría sobrevivir solamente a las monedas más sanas: "El estudio de la historia muestra que ningún gobierno ha estado en posesión del control directo de la cantidad de moneda emitida durante cierto tiempo sin abusar de la confianza de los ciudadanos. No tendremos una moneda respetable mientras otros, fuera del gobierno en función, no tengan el derecho de proponer monedas mejores que las de fabricación estatal".²¹

También, Hayek es un crítico acérrimo de los sindicatos y de todo tipo de organizaciones profesionales, que al defender sus intereses de grupo obstruyen las libertades de empleo y de contratación en detrimento de los intereses generales de la sociedad. Se opone a todo tipo de corporativismo por considerar que una sociedad compuesta por grupos diferentes y cerrados que organizara todos los diversos intereses anquilosaría la estructura existente y provocaría el declive gradual de la economía, puesto que esta se tornaría cada vez menos adaptable a los cambios.

Friedman: la libertad de elegir.

Si Hayek centra su crítica, de matriz filosófica, en la imposibilidad de sustituir el orden espontáneo del mercado con construcciones prohijadas por la razón y el conocimiento, Friedman hace del gobierno excesivo, o sobregobierno, el blanco de sus censuras. Para Friedman el exceso de centralismo, la burocratización, la reglamentación, las regulaciones de todo tipo, han impuesto una camisa de fuerza a la sociedad que es la causa de la mayor parte de las desgracias del mundo contemporáneo. Propone, en cambio, el regreso a los grandes principios de Adam Smith y Thomas Jefferson: la igualdad de oportunidades y la libertad de elegir.²²

²¹ Hayek, citado en Guillén, 1997, P. 35

²² Cf. Guillén, 1997, PP: 45-73.

Friedman es un tenaz defensor de la desregulación de la actividad económica. Para él la única verdadera protección para los consumidores es la competencia, no porque los empresarios sean mejores que los burócratas, sino porque tienen un interés personal en servir al consumidor, so pena de quedar fuera del mercado. Las agencias burocráticas, en cambio, no sólo no corren el mismo riesgo, sino que, de cometer un error, probablemente obtendrían un mayor presupuesto para corregirlo.

Al igual que Hayek, Friedman postula el sistema de precios como el mecanismo más eficaz para dirigir el intercambio y la cooperación de los individuos entre sí, aun cuando sólo tengan en mente sus propios intereses particulares. Para el matrimonio Friedman, el sistema de precios ejerce tres funciones: transmite información, estimula el abaratamiento de los productos y posibilita el reparto del ingreso en función de los recursos de cada individuo. Sin una dirección central el sistema de precios funciona tan bien que, como el aire que respiramos, normalmente no nos damos cuenta de su existencia; sólo nos percatamos de él cuando es obstaculizado. El gobierno es la principal fuente de interferencia en el sistema de precios mediante los derechos de aduana, la imposición de controles de ciertos precios (como el salario mínimo) o mediante políticas monetarias y fiscales que crean inflación, entre otras vías.

Sin embargo, tampoco Friedman es partidario del estado mínimo; como Hayek, reconoce al Estado las funciones de protección contra enemigos externos e internos, de administración de justicia para resolver conflictos y, también, de protección de los individuos que no pueden ser considerados como responsables de sus actos (discapacitados físicos, enfermos mentales, niños). También acepta la participación del estado en la educación, pero no directamente sino mediante un sistema de cheques-escolaridad que ofrecería a los padres de familia la opción de elegir la escuela de sus hijos, conservando a la vez el apoyo gubernamental.

Además de estas funciones, y a diferencia de Hayek, como economista neoclásico Friedman acepta la participación del Estado para compensar las fallas del mercado, pero recomienda en tales casos mucha prudencia y un análisis de costo-beneficio que justifique la intervención gubernamental.

La política monetaria, en especial, es particularmente delicada; a juicio de Friedman, la gran crisis de los años 30 fue resultado de una mala administración del gobierno estadounidense más que de cualquier inestabilidad inherente a la economía privada. La moneda se desajustó a causa de una reducción demasiado brusca en el volumen monetario decretada por el Sistema de Reserva Federal, y esto provocó en 1930 y 1931 la transformación en una catástrofe mayor lo que de otro modo sólo hubiera sido una contracción moderada.

A la inversa de lo ocurrido durante la gran crisis, el crecimiento monetario excesivo y la consecuente inflación son producidos por los gobiernos que se aprovechan del proceso inflacionario. No obstante, en el mundo contemporáneo toca al gobierno determinar el volumen de la moneda, y la única terapia contra la inflación es desalentar el crecimiento de dicho volumen. No tenemos aquí un problema solamente económico sino también político, porque no basta el conocimiento de lo que hay que hacer: hace falta también la voluntad política de tomar las medidas necesarias cuando la inflación ha avanzado. La curación toma tiempo y sus efectos secundarios son dolorosos: crecimiento económico débil con desempleo temporalmente elevado y sin disminución aparente de la inflación durante cierto tiempo. Las ventajas sólo se ven uno o dos años más tarde, con inflación menor, una economía más sana y crecimiento no inflacionario.

Friedman es partidario de regular el crecimiento del volumen de la moneda incluso a nivel legal. Para Estados Unidos, llega a proponer un crecimiento de la masa monetaria (billetes y monedas en poder del público y depósitos bancarios) de entre 3 y 5 por ciento al año, algo que para Hayek sería por completo inaceptable.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Friedman es también un crítico acérrimo de los controles impuestos al comercio exterior, no sólo los permisos y cuotas de importación sino también los aranceles y, sobre todo, las aceptaciones "voluntarias" de terceros países para reducir sus exportaciones a Estados Unidos. Para él, estos controles y restricciones, que generalmente responden a intereses de productores particulares, son las cargas más pesadas que se le imponen al consumidor. Propone incluso la apertura unilateral de las fronteras, con el convencimiento de que para un país será benéfico eliminar las restricciones a su comercio exterior aun si otros países mantienen las suyas. Propone, asimismo, los tipos de cambio flotantes como solución apropiada para el libre comercio exterior. Para él, un mundo en el que los tipos de cambio son libres de variar tienden a permanecer estables, y en todo caso la inestabilidad cambiaria no es más que un síntoma de la estructura económica subyacente. Los controles cambiarios de todo tipo no remedian ninguna dificultad y crean en cambio otras nuevas.

Como Hayek, Friedman se opone a toda forma de poder sindical. Los sindicatos logran elevar los salarios más allá de lo que el mercado por sí mismo hubiera podido establecer, pero esto determina un menor número de contrataciones, de la misma manera que la elevación de los precios disminuye el volumen de compras. Así, un sindicato que tiene éxito reduce el número de empleos que se ofrecen en el sector que controla; significa quizá salarios más altos para las personas que encuentran trabajo y mayor desempleo para las demás, pero los desempleados no son las únicas víctimas: también lo son los consumidores, porque a causa de los salarios sindicales elevados deberán soportar precios más altos de los productos de consumo. En cambio, Friedman acepta la posibilidad de un monopolio privado no regulado cuando hay razones "técnicas" que lo justifican, como el servicio telefónico en una localidad; para él, como para Hayek, siempre será mejor un monopolio privado que uno público.

El Estado Providencia es otro de los objetivos de la crítica de Friedman, basándose en la que llama la *Ley Director*. Según esta ley, los gastos públicos sirven principalmente a los intereses de las clases medias, mientras que los impuestos que los financian son pagados por los más pobres y los más ricos. Así, el Estado Providencia es sólo un engaño que es preciso dismantelar y en todo caso sustituir por un impuesto negativo sobre el ingreso para ayudar a los más pobres. Para Friedman, en la política existe también una mano invisible, pero que opera exactamente a la inversa de la que opera en la economía: "(...) existe en política una mano invisible que frecuentemente funciona precisamente al contrario que la mano invisible de Adam Smith en economía: Los individuos cuya única intención sea favorecer el *interés general* son conducidos por la mano invisible política a promover un *interés particular* que no tenían la intención de favorecer"²³.

Sin embargo, Friedman postula una relación íntima entre la economía y la política. En una sociedad libre, la libertad económica es en sí misma un componente de la libertad en el sentido más amplio y, además, es indispensable como medio para obtener la libertad política. La libertad económica es así condición *necesaria* para la libertad política, pero no *suficiente*, como lo demostraron la Italia y la España fascistas y la Alemania nazi. Por otro lado, la ausencia de libertad económica en los países socialistas cancela la posibilidad de la democracia, si por ésta se entiende la garantía de la libertad individual. Capitalismo y democracia constituyen, juntos, el arquetipo de la libertad en el mundo contemporáneo.

Síntesis del neoliberalismo.

Podemos ahora volver a las coincidencias que permiten englobar bajo el concepto de neoliberalismo a escuelas y autores que, como se ha ejemplificado con Hayek y Friedman, suelen tener importantes diferencias filosóficas y programáticas. En primer lugar, es necesario justificar el prefijo *neo*, que hoy antecede al viejo

²³ M. y R. Friedman, citados en Guillén, 1997, P. 61.

liberalismo de Adam Smith y John Locke. Se trata de un prefijo necesario, no sólo por el par de siglos transcurrido desde entonces sino porque, al lado de las semejanzas filosóficas e ideológicas entre los liberalismos de los siglos XVIII y XIX con el del siglo XX existen importantes diferencias, que justifican la nueva denominación²⁴.

Rasgos compartidos por el liberalismo clásico y el neoliberalismo:

1. *El principio filosófico básico: la promoción del bienestar social mediante la libertad individual.* El liberalismo clásico y el neoliberalismo no defienden el bienestar o el egoísmo individual cuando éstos atentan contra la sociedad; lo que hacen es destacar el provecho que la sociedad deriva de la acción libre de sus miembros. Reivindican la libertad individual sólo en la medida en que ésta produce bienestar social, por tanto plantean la lucha a fondo contra toda clase de privilegios, contra el proteccionismo, el corporativismo, el monopolio, las licencias y las discriminaciones de cualquier tipo; tienen su fundamento, no en la defensa de intereses particulares, sino en la preservación de la sociedad mediante la promoción de la libertad individual.

2. *El fundamento ético: la relación entre libertad e igualdad de oportunidades.* La libertad y la igualdad no son irreconciliables, a menos que se considere a la segunda como igualdad de resultados. El neoliberalismo postula la igualdad de oportunidades entendida como creación de una estructura ética, política y jurídica que permita por igual a todos los hombres explorar al máximo sus potencialidades. Junto a la libertad individual se reivindica también la responsabilidad individual. Frente a los determinismos más diversos que, ciertamente, en alguna medida condicionan al hombre, el neoliberalismo asume que aún es posible reivindicar la responsabilidad individual como uno de los pocos muros efectivos de contención contra los totalitarismos.

²⁴ Cf. Gómez, 1990.

3. *El derecho como fundamento del estado y el rechazo a la discrecionalidad del poder ejecutivo.* El poder del estado debe residir menos en la discrecionalidad del gobierno y más en los acuerdos constitucionales y en la igualdad de los hombres ante la ley. Cuando el neoliberalismo aboga por la reducción del poder estatal se refiere esencialmente a la disminución de la discrecionalidad del ejecutivo, pero cuanto más peso tengan las otras instancias del estado, como son la ley, la constitución y los tribunales, mejor será para la sociedad.

4. *La democracia, condición sine qua non.* La libertad individual implica libertad política. Por tanto la democracia es un prerequisite para la construcción de la sociedad liberal. Sólo la democracia puede garantizar la vigencia plena de la libertad, el estado de derecho y la igualdad de oportunidades para todos.

5. *La economía de mercado como fundamento.* Se asume como punto de partida la idea de que la acción humana está fuertemente condicionada por la escasez de recursos. De esto deriva la necesidad de escoger entre diversas alternativas y esto a su vez es fundamento de la noción clave de costos de oportunidad. Se asume como forzosa la jerarquización individual de las necesidades para sacar el mayor provecho posible de los recursos escasos y de ella emerge la noción de racionalidad económica. La utilidad marginal y el costo de oportunidad, valorados y establecidos por multitud de individuos que compiten entre sí, conforman el fundamento del sistema de precios relativos que es, a su vez, la única estructura sobre la que puede constituirse el tejido social, si se aspira a un orden basado en la libertad individual. No se trata por tanto de la subjetividad y la utilidad a secas.

Rasgos que distinguen al neoliberalismo del liberalismo clásico:

1. *La naturaleza del dinero en el siglo XX.* La Ley de Say (toda oferta crea su demanda) entendía a la economía monetaria como una economía de trueque,

expresada mecánicamente a través del dinero, pero hay una gran diferencia entre economía de trueque y economía monetaria. El neoliberalismo critica la emisión de dinero inorgánico por parte de la banca central, pero entiende que eso es sólo una parte del problema. El verdadero problema está en la sociedad civil y no en el estado: la retención del dinero como reserva de valor y los complejos mecanismos de creación de dinero secundario y de expansión de la liquidez por parte de la banca son los que terminan induciendo la emisión del dinero.

Frente al dinero el neoliberalismo maneja básicamente dos posibles soluciones: 1. La eliminación de los bancos centrales y de todo el poder del estado para crearlo, es decir, la completa privatización de la esfera monetaria (Vgr. Hayek); y 2. Mantener la emisión de dinero en manos del estado pero con un riguroso control de tal facultad, estableciendo constitucionalmente el margen en que puede expandirse la oferta monetaria (Vgr. Friedman).

2. Los equilibrios macroeconómicos sólo pueden estar garantizados por un estado fuerte. Para que el mercado funcione, el estado debe tener una política económica muy firme, capaz de garantizar los equilibrios macroeconómicos básicos: de la balanza de pagos, fiscal y monetario. Los economistas clásicos no se plantearon esto porque la sociedad civil no se había desarrollado como una estructura corporativa. Pretender el regreso al *laissez-faire* con una sociedad civil corporativizada como la actual es absurdo. Para manejar las presiones de los distintos grupos y mantener los equilibrios macroeconómicos se requiere de un poder estatal fuerte.

Keynes introdujo la idea de desequilibrio macroeconómico como mecanismo para incentivar el aparato productivo; propuso déficit fiscal y emisión de dinero por el Estado para mantener bajas las tasas de interés, pero si el estado hace eso inyecta a la economía una demanda artificial que hace imposible garantizar el equilibrio entre oferta y demanda. Sin embargo, la "intervención estatal creadora

de demanda” no se produce espontáneamente. Los empresarios y los obreros, los oligopolios y los sindicatos, los gremios y la banca privada, los sectores populares y la clase media, la sociedad civil, en una palabra, todos presionamos para que el estado genere desequilibrios. Nada es más propenso a los desequilibrios generadores de demanda artificial que un estado blandengue, enfrentado a una sociedad civil corporativizada como la que ha generado el siglo XX.

3. *Las externalidades y los bienes públicos.* Durante todo el siglo XIX se dio poca importancia a las externalidades porque se asumió que, dado el libre juego de la oferta y la demanda, la acción individual o la “mano invisible” de Smith conducirían siempre al bienestar social. Hacia fines del siglo pasado se hizo evidente la gran desviación que ocasionaban las externalidades. Surgió entonces la economía del bienestar y uno de sus grandes exponentes, Pigou, resolvió el problema apelando al estado: poner un impuesto al causante del efecto negativo y pagar un subsidio a los afectados. El neoliberalismo ha propuesto otro tipo de soluciones: la creación y el desarrollo de una nueva esfera de relaciones mercantiles entre los individuos que vaya mucho más allá de lo que tradicionalmente se ha entendido por mercado. Es la extensión explícita de éste a la esfera de la política y de las relaciones sociales. En el caso de las externalidades, se trataría de resolver el problema, no mediante la intervención del estado con impuestos y subsidios arbitrarios, sino con el establecimiento de un sistema jurídico y de una estructura constitucional capaces de permitir y estimular negociaciones directas entre el causante del daño y los afectados. Se trataría de internalizar las externalidades.

En el caso de los bienes públicos, la solución neoliberal consiste en desarrollar un conjunto de mecanismos que permitan explicitar las preferencias de los individuos, de tal forma que su oferta se de a partir de tales preferencias y de lo que están dispuestos a pagar a cambio. Se trataría, también, de internalizar los bienes públicos.

4. *El derecho y la legislación deben garantizar la competencia.* Los únicos empresarios interesados en la competencia son quienes todavía no han logrado entrar en el mercado. Los hombres tienen una propensión a la libertad pero también a la opresión y al irrespeto a los derechos de los demás. Toca a la ética y al derecho -como fenómenos sociales y no como posiciones individuales aisladas- determinar dónde empieza la libertad de cada uno y dónde termina la de los demás. Por eso, para el neoliberalismo es el Estado (que encierra la ética, el derecho, los tribunales y el ejecutivo) quien garantiza la igualdad de oportunidades para nuevos competidores. En el siglo XVIII y la primera mitad del XIX la competencia se daba entre muchas pequeñas empresas y la presencia de monopolios, oligopolios, carteles y similares era muy limitada; hoy en cambio son las figuras prevaletentes en la economía y, salvo algunos sectores en los que la competencia es espontánea, el oligopolio es la figura dominante. En tales condiciones, sólo una estructura legal y constitucional muy firme y un estado decidido a hacerla respetar pueden garantizar la libre competencia.

Por otra parte, si en un mercado existe plena libertad de entrada de nuevos competidores pero sólo se mantienen rentablemente un número reducido de ellos, esto indica que tal es el número más adecuado de empresas que conviene a la sociedad. Si en esas condiciones surge un oligopolio, o incluso un monopolio, su existencia será inevitable y lo llamaremos natural. Excluidos aquellos que tienen un carácter natural, el monopolio y el oligopolio sólo pueden existir si el estado los apoya o los promueve; de esto se concluye que así como sólo el estado ha podido permitir la existencia de oligopolios no naturales, sólo el estado puede garantizar la libre competencia.

5. *El neoliberalismo y la cuestión social.* La socialdemocracia y el socialcristianismo intentaron resolver el "problema social" prescindiendo de la escasez y de la lógica económica. Dado que el neoliberalismo reconoce que el mercado tiene fallas, que no es capaz de resolver por sí solo el problema del

dinero ni el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, que las externalidades existen, que el garante de la competencia es el estado y que el individuo lleva un componente adverso a la libertad, no puede creer que el libre juego de la oferta y la demanda garantice la distribución más justa posible del ingreso. Por esto el neoliberalismo reconoce que hay un cierto margen de problemas sociales, como la pobreza crítica, que no pueden ser resueltos por el mercado y da una importancia crucial a los subsidios directos a los más pobres.

Pero el neoliberalismo sostiene que de ninguna manera los subsidios, los servicios gratuitos (o a precio simbólico) y el gasto social deben ser el criterio fundamental de reparto del producto, o ser de magnitud tal que expropien una parte excesiva de las ganancias, desestimulando la iniciativa privada y la capacidad para crear riqueza. Los problemas sociales no pueden ser dejados de lado, pero mucho menos pueden menospreciarse las exigencias de la rentabilidad económica. El único camino entonces es reinsertar el gasto social en una concepción flexible pero respetuosa de la rentabilidad económica.

El ascenso del neoliberalismo

El pensamiento neoliberal no es en modo alguno nuevo en el mundo. Hayek publicó sus primeros trabajos en los años 20 y 30, varios de los cuales serían reeditados en 1984 con el título de *Money, Capital and Fluctuations*; la obra madura de su filosofía neoliberal, *Camino de Servidumbre*, fue publicada en 1943 y en 1945 publicó *The use of Knowledge in Society*; su maestro, Ludwig Von Mises, publicó *Planned Chaos* en 1947;. Buchanan y Tullock publicaron *The Calculus of Consent* en 1962, mismo año en que Friedman publicó *Capitalism and Freedom*. Podemos preguntarnos por qué si las ideas neoliberales estaban a disposición de todos desde la temprana posguerra no fue sino hasta finales de los años 70, y sobre todo en los años 80, cuando cobraron popularidad en todo el mundo y saltaron a los programas de gobierno en varios países capitalistas.

Entre las razones que se han mencionado para explicar el ascenso del neoliberalismo están el fin del auge económico de la posguerra en Europa y América del Norte, con una reducción de los márgenes de utilidad a causa de la sobreacumulación, la creciente competencia japonesa y la internacionalización de los flujos de capital, que redujo la efectividad de la conducción macroeconómica de los gobiernos; el derrumbe del consenso político sobre el Estado de Bienestar, basado en la negociación corporativa y el manejo de la macroeconomía keynesiana, y el derrumbe simultáneo del consenso teórico sobre el papel del estado; el Estado de Bienestar deja de ser visto como algo deseable y empieza a verse como el Leviatán que debe sujetarse para preservar las libertades y la vitalidad de la sociedad civil.²⁵

En particular, el auge de los años 60 en Estados Unidos hizo creer que por fin era posible realizar el sueño de Roosevelt, retomado por los gobierno demócratas de Kennedy y Johnson: la *Gran Sociedad*, la *Guerra contra la Pobreza*. Los demócratas lograron triunfos arrolladores en las cámaras que impulsaron su proyecto articulado de *Welfare State*, basado en la expansión de los gastos de salud y seguridad social. Los años 70 fueron, en cambio, la década de la toma de conciencia de los dispendios, los errores en las decisiones, los efectos no calculados, los fracasos. Paulatinamente se cayó en la cuenta de que todo el esfuerzo del Estado de Bienestar en buena medida sólo había arrojado abrumadoras cantidades de dinero a problemas complejos sin lograr soluciones eficaces.²⁶ Se preparó así el ascenso del gobierno conservador republicano de Reagan en 1980, que llegó al poder casi simultáneamente con el gobierno conservador de Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979); ambos gobiernos pusieron en práctica varias de las tesis neoliberales y, más importante aún, emplearon su influencia global para impulsar las nuevas políticas en todo el

²⁵ Chang, 1996, PP. 21 y SS.

²⁶ Sobre el fracaso de los grandes proyectos demócratas del Estado de Bienestar ver *Pressman y Wildavsky*,

mundo.

El neoliberalismo en México.

La simple lectura de las tesis de Hayek y Friedman permite apreciar que la influencia del neoliberalismo se extendió a nuestro país y que la política económica en su conjunto adoptó un claro sesgo neoliberal a partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) que se ha mantenido en la última década. Enfrentado a la insolvencia en 1982, y ya sin recursos externos para seguir financiando los abultados déficits en que había incurrido, el estado mexicano abandonó el protagonismo económico que lo caracterizó en los años 70. Entre otras, podemos citar las siguientes políticas de corte neoliberal:²⁷

Disciplina fiscal: Desde 1982 los sucesivos gobiernos del país hicieron suya la tesis del Fondo Monetario Internacional en el sentido de que los grandes déficits presupuestales sumados a un tipo de cambio estrictamente reglamentado causaron los profundos desequilibrios en la balanza de pagos. Así, los tres últimos gobiernos del país han hecho del saneamiento presupuestal un objetivo central de su política económica, a partir de la consideración de que la magnitud del déficit fiscal determina los márgenes para estabilizar la economía y conducir el cambio estructural en forma ordenada. Los economistas gubernamentales lograron reducir el déficit financiero del sector público, de un monto equivalente al 16.9 por ciento del PIB en 1982, hasta lograr un superávit de 0.5 por ciento del PIB en 1992.²⁸

Apertura comercial: México, junto con Chile han sido los únicos dos países en América Latina que concretaron unilateralmente una amplia apertura comercial, como punto de partida de un proceso que obligaría a la industria nacional a

1973.

²⁷ Ver Guillén, 1997, pp. 99-147.

hacerse competitiva. Mientras que en 1983 el total de las importaciones estaba sujeto en nuestro país a permisos previos, para finales de 1991 sólo el 9.1% de las mismas mantenía ese requisito. Si en 1986, año del ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), el arancel máximo era del 100 por ciento, en 1991 era de sólo el 20 por ciento y el arancel promedio ponderado había caído a 11.1%.²⁹ En 1994 México se unió a Estados Unidos y Canadá en el Acuerdo de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), al que se han sumado una media docena de acuerdos comerciales suscritos con otros países. Hoy la economía mexicana es una de las más abiertas del mundo.

Privatización de las empresas públicas: A partir de 1983 el gobierno mexicano implementó un proceso acelerado de privatización de empresas paraestatales, con el objetivo oficial de aumentar la eficacia económica y fortalecer las finanzas públicas. Se procedió al cierre de empresas no rentables y a las fusiones y privatizaciones. Entre 1983 y 1985 fueron liquidadas o fusionadas las empresas no viables, sobre todo las pequeñas; de 1986 a 1988 fueron vendidas las empresas pequeñas y medianas, y a partir de 1988 fueron privatizadas las grandes empresas públicas. El número de éstas cayó de mil 155 en 1982 a menos de 200 en 1994.³⁰

Desregulación económica: Bajo la premisa de que la eliminación de regulaciones y restricciones excesivas permite mejorar el nivel competitivo de la economía, desde mediados de los años 80 el gobierno mexicano se dio a la tarea de remover los reglamentos que a su juicio obstaculizaban la actividad económica. Entre otras fueron eliminadas o simplificadas las reglamentaciones de las comunicaciones y transportes, telecomunicaciones, tecnología, patentes y marcas, pesca y acuicultura y las industrias textil, petroquímica y eléctrica, además de la desregulación del comercio exterior. Los cambios llegaron incluso al nivel

²⁸ *Ibid.*, P. 100.

²⁹ *Ibid.*, P. 108.

constitucional, como las modificaciones al artículo 27 de la Constitución para posibilitar la venta legal de las tierras ejidales.

Inversión extranjera: Desde 1984 el gobierno federal liberalizó el código de la inversión extranjera al adoptar una interpretación liberal de la ley de 1973. En 1989 fueron publicadas nuevas directivas que ampliaron las posibilidades de radicación de inversión extranjera en México, abriendo incluso la bolsa de valores a los capitales externos. Fueron abiertos también nuevos sectores a la inversión extranjera, como los bancos comerciales, las compañías de seguros y algunas ramas de la petroquímica. Asimismo, fueron eliminadas todas las restricciones que impedían el otorgamiento de licencias en materia tecnológica. Tan sólo en 1990 el país recibió un volumen de inversión extranjera superior al doble del total acumulado en la década de los 70.

Liberalización financiera: En 1987 el Banco de México cesó de fijar las tasas pasivas de interés, dejando esta tarea a las fuerzas del mercado y eliminó los cajones selectivos de crédito; en 1988 se eliminaron los límites a la emisión de aceptaciones bancarias y en 1989 fue eliminado el encaje legal, basando desde entonces el manejo de la política monetaria en operaciones de mercado abierto. Entre 1991 y 1992 fueron reprivatizados los bancos comerciales y se adoptó una nueva legislación que permitía la creación de grupos financieros capaces de prestar todos los servicios con intermediarios separados. En el marco del TLCAN México se comprometió a aceptar hasta el 100% de inversión extranjera en los bancos, manteniendo tan sólo un límite temporal en la proporción de activos del sistema bancario en manos extranjeras. En 1993 fue reformada la Constitución para otorgar plena autonomía al Banco de México. Desde 1994 ninguna autoridad puede ordenar al banco conceder financiamiento.

Reforma fiscal: Entre 1989 y 1991 el gobierno federal redujo las tasas de

³⁰ *Ibid.*, P. 120.

impuesto máximo de 42 al 35% en el caso de las empresas y de 50 a 35% en el caso de los particulares, acompañando los cambios con una radical ofensiva para eliminar la evasión fiscal. También fue reducido del 15 al 10% el IVA, impuesto que grava por igual al consumo de pobres y ricos, empleados y desempleados; sin embargo, el gobierno de Zedillo lo elevó nuevamente al 15%.

Tipo de cambio: En 1987 fueron abandonados los tipos de cambio libre y controlado estableciendo una tasa fija de deslizamiento cambiario y una banda de flotación que posibilitaba un margen de acción ante las turbulencias del mercado. A raíz de la crisis cambiaria de diciembre de 1994 fue abandonada la banda de flotación y se adoptó un régimen de libre flotación del tipo de cambio. Hoy la paridad cambiaria es esencialmente fijada por las fuerzas del mercado, reservándose el Banco Central únicamente la inyección de dólares en las jornadas más especulativas.

Apoyo a los más pobres: Las políticas neoliberales significaron una reducción drástica del gasto social, sobre todo en el sexenio de De la Madrid, a raíz de su programa de reordenación económica. El gasto federal en educación, salud y desarrollo regional cayó de 9.1% del PIB en 1982 a 6.1% en 1988³¹, en un proceso con evidentes riesgos políticos. Para enfrentar los riesgos el gobierno de Salinas, y después el de Zedillo, adoptaron una estrategia aceptada en la teoría y la práctica del neoliberalismo: el combate a la pobreza crítica o extrema y el apoyo a los sectores más desprotegidos de la sociedad. Tal fue el sentido del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) de Salinas y la posterior creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). En todo caso, el monto de los recursos destinados al Pronasol fue relativamente exiguo: 0.61% en 1989 y 1.48% en 1994, cifras que se comparan desfavorablemente con las caídas citadas del gasto social. En cambio, el Pronasol fue objeto de una intensa campaña de difusión en los medios masivos de comunicación para capitalizarlo en términos políticos.

³¹ *Ibid.*, P. 138.

Parece fuera de duda que la política económica en México acusa, desde 1982, un marcado sesgo neoliberal, promovido por las instituciones de Bretton Woods y el gobierno estadounidense, que ejercieron una influencia determinante para la adopción del neoliberalismo en América Latina; influencia que, por lo menos en el caso de nuestro país, se extendió hasta la renovación de las élites gobernantes, propiciando la sustitución de los políticos de viejo cuño, los del nacionalismo revolucionario y el estatismo, por modernos tecnócratas educados en las universidades más prestigiadas de Estados Unidos.

Sin embargo, es preciso señalar que el gobierno mexicano no siempre se ha ceñido a la ortodoxia del neoliberalismo académico, como posiblemente no lo ha hecho ningún gobierno en el mundo; los tecnócratas mexicanos no han seguido al pie de la letra las enseñanzas de Hayek ni las de Friedman; tampoco las de Buchanan o las de Nozick. En determinados aspectos y en determinados momentos se han alejado de los modelos teóricos, al impulso de imperativos políticos, de objetivos coyunturales o de determinantes estructurales de la sociedad mexicana.

Así, por ejemplo, el gobierno mexicano se reservó su fuerte influencia entre los sindicatos e incluso entre las organizaciones empresariales para adoptar, en 1987, un esquema de concertación económica más propio de regímenes corporativos que de un estado neoliberal, en un curso de acción muy apartado de las enseñanzas de Hayek y Friedman, ambos opositores declarados a todo tipo de corporativismo. También, desde ese mismo año el tipo de cambio fue convertido en ancla nominal de la economía como punto de partida de la estrategia antinflacionaria en el último año de De la Madrid y en todo el sexenio de Salinas, en abierta oposición a las tesis en favor de la libre flotación cambiaria sostenidas por Friedman; sería hasta el inicio del gobierno de Zedillo cuando esta prescripción monetarista fue finalmente adoptada en México, luego de que la

sobrevaluación del tipo de cambio había provocado los más abultados déficits comerciales de la historia reciente.

En otro plano, podemos observar la falta de compromiso con la democracia de los gobiernos de De La Madrid y de Salinas, que entre otras cosas condujo a la "caída del sistema" durante las elecciones presidenciales de 1988 y a la defenestración, durante el mandato de Salinas, de los gobernadores de aquellos estados donde la oposición obtuvo alcaldías y diputaciones. La dupla capitalismo-democracia, tan ensalzada por los neoliberales de todo tipo, no ha tomado aún carta de naturalización en México.

En el terreno de la política industrial tampoco podemos explicar las acciones emprendidas por el gobierno mexicano tan sólo a partir de su orientación neoliberal. La evolución de la industria mexicana desde los años 80, y de manera especial durante el sexenio de Salinas, acusa los efectos de estrategias y políticas más complejas que los principios de la ortodoxia neoliberal, por lo que reducir la política industrial a tales principios sería demasiado simplista.

1.4.2. La estrategia de la liberalización

Podemos explicar los fundamentos de la política industrial aplicada desde los años 80, tanto en México como en otros países de América Latina, a partir del abandono de la estrategia de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) y la adopción de una nueva estrategia, la de la Liberalización, inspirada en el Modelo de Industrialización Orientada hacia las Exportaciones (IOE), que a su vez fue básicamente una nueva versión de la teoría neoclásica industrial y comercial prescrita en el modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS)³²:

³² Dussel Peters considera más apropiado para México y otras naciones el concepto de *Estrategia de la Liberalización* para referirse a la estrategia que relevó a la ISI en los años 80, dados los cambios internacionales y las diferencias económicas y políticas entre la nueva estrategia y las experiencias económicas y políticas de varias naciones sudamericanas como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay desde los

El modelo HOS, o modelo de las ventajas comparativas, establece que una nación exportará (importará) la mercancía que utiliza su factor más abundante (escaso) en forma intensiva. El libre comercio alienta la especialización en la producción de aquellas mercancías con una dotación de recursos relativamente abundante y permite la importación de mercancías cuyos requerimientos de factor estén por encima de las proporciones existentes en el país; por tanto, el libre comercio maximizará el bienestar, la eficiente asignación de factores y los beneficios entre el grupo de las naciones que comercian, si bien no necesariamente maximizará el ingreso real o el consumo de algún país en particular.³³

La ISI en América Latina se inició en los años previos a la segunda guerra mundial y fue impulsada por el aislamiento de las economías latinoamericanas durante la guerra, que les generó la necesidad de desarrollar sus propias industrias e infraestructura, así como por los objetivos de autosuficiencia y modernización de sus economías a partir de la industrialización. La ISI encontró gran parte de su base teórica en el teorema Prebisch-Singer (PS), que establece que en un modelo de dos países, uno del norte y otro del sur, y de dos productos, los términos de intercambio dependerán de la relación entre las tasas de crecimiento y de la elasticidad del ingreso frente a las importaciones. Al ser la demanda de productos primarios inelástica al ingreso en el sur, mientras que es elástica la de productos manufacturados en el norte, el sur enfrentará a largo plazo un menor crecimiento y el descenso de sus términos de intercambio. Así, la ISI, basada en la protección del mercado interno y el desarrollo de bienes manufacturados (con alta elasticidad de ingreso) fueron los elementos para evitar los déficits en cuenta corriente y el subdesarrollo generalizado.

años 60 hasta los inicios de los 80, habitualmente identificadas con el concepto de neoliberalismo (*Dussel Peters, 1997b, P. 118*).

La ISI puso el acento en desarrollar una industria manufacturera nacional protegida por el Estado con medidas arancelarias y no arancelarias, permisos y derechos de importación y subsidios a las importaciones de bienes intermedios y de capital. Además, la intervención estatal se asumió como necesaria dada la existencia de diversos cuellos de botella que obstaculizaban el desarrollo económico; brechas en oferta de trabajo calificada, en mercados de capitales, en cuenta corriente y en inversión y ahorro interno. También, la estrategia encomendó al Estado la tarea de desarrollar sectores con potencial de generar encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, como el acero, el hierro y los textiles. En una primera etapa la ISI generaría enclaves industriales altamente dependientes de las importaciones; el reto para los países latinoamericanos sería integrar tales industrias con la economía nacional a través de los encadenamientos productivos.

La estrategia ISI fue sujeto de contradicciones endógenas que a la postre determinaron la insustentabilidad del modelo. La sobrevaluación de los tipos de cambio implementada en un principio como incentivo a las importaciones de bienes de capital se convirtió en una fuerte limitante de las exportaciones y el desarrollo industrial general. Faltó asimismo una clase empresarial con la suficiente coherencia e influencia en la política económica para llevar la industrialización más allá de la etapa relativamente segura de la sustitución de importaciones hacia la más arriesgada etapa de las exportaciones. También, el propósito de aumentar el ingreso, que requería de elevadas importaciones de bienes de capital, era inconsistente con el postulado de la sustitución; faltaron políticas de promoción de las exportaciones y más bien se generalizó la predisposición contra ellas: sobrevaluación de la moneda y sobresaltos continuos en los tipo de cambio; la ISI causó así una brecha creciente e insostenible en la balanza comercial.

³³ *Ibid.*, P. 27 y SS.

La planeación económica del estado rara vez fue más allá de los anuncios públicos de políticas y objetivos, a diferencia de otras regiones del mundo; nunca quedó suficientemente claro cuáles sectores y productos debían ser incentivados y por qué razones y objetivos. Por último, la participación del sector privado en los sectores más modernos quedó a la zaga del estado y de las corporaciones transnacionales.

La crisis de la ISI en los años 70, del keynesianismo y del Estado de Bienestar, junto con la crisis de la deuda externa de los años 80, prepararon el terreno para la IOE, que enfatizaba la necesidad de reorientar la producción manufacturera a los mercados externos y, también, la separación radical de la función del mercado y el papel del Estado, al contrario de la ISI. Dussel Peters no duda en calificar de *contrarrevolución* a la adopción de la IOE, convertida en la parte medular del denominado "Consenso de Washington" y promovida activamente por las agencias multilaterales.³⁴

Los teóricos de la IOE (Bela Balassa, Anne Krueger y Jagdish Bhagwati, entre otros) postulan una asociación positiva entre comercio y desarrollo, al igual que el modelo HOS; asimismo, subrayan el papel central de las manufacturas en las economías periféricas. Sostienen que el proteccionismo aplicado durante la ISI tuvo un impacto negativo en la asignación de recursos, en las exportaciones y en la estructura económica en general de los países que la aplicaron. Proponen, en cambio, la abolición de todas las restricciones de los mecanismos de mercado como punto de partida de una estructura productiva más eficiente que incrementaría el bienestar. La mayor eficiencia en la asignación de recursos generada por el libre comercio permitiría un incremento del ingreso real, dado que ya no se emplearían recursos en producir mercancías que pueden importarse a menores precios. La IOE, a diferencia del modelo HOS, apunta a los efectos dinámicos de la expansión de las exportaciones sobre el crecimiento económico.

³⁴ *Ibid.* P. 34 y SS.

La IOE reserva un papel central a las condiciones macroeconómicas para el desarrollo: libre comercio y apertura total de las economías; abolición de barreras arancelarias y no arancelarias; estrategias anti-inflacionarias y un estado minimalista con políticas fiscales y monetarias restrictivas. El sector privado es concebido como el motor del desarrollo y de la futura industrialización, dejando por completo a un lado el papel que en este terreno la ISI había asignado al estado. Los teóricos de la IOE pretenden que el desarrollo económico alcanzado por los países recientemente industrializados de Asia oriental se ha debido a la implementación de esta estrategia, lo que ha sido puesto en tela de juicio por autores como Kim y Chang (1996)³⁵.

La IOE conceptualiza al desarrollo industrial como una consecuencia de la competencia y el desarrollo libre de las fuerzas del mercado; enfatiza las condiciones macroeconómicas, dando por hecho que si éstas son favorables también lo serán las condiciones microeconómicas, por esto descuida un tanto la discusión sobre el desarrollo industrial y se orienta por políticas neutrales, confiando en que la estructura industrial se ajustará automáticamente a las condiciones del mercado en función de las ventajas comparativas. La posibilidad de otorgar un tratamiento preferencial a determinados sectores es rechazada con el argumento de la falta de información y la ignorancia de los costos sociales y el potencial de tales sectores. El libre comercio asegura que los bienes y servicios se produzcan donde resulte más barato hacerlo y maximiza las ganancias a través de la especialización, dadas la dotación de factores y las restricciones; por tanto, el libre comercio debe aplicarse en todas las naciones.

Sin embargo, la estrategia IOE reserva ciertas funciones al estado, en los casos de industrias nacientes, formación de capital humano, externalidades y bienes

³⁵ *Ibid.*, P. 60 y SS. Chang (1996) proporciona numerosos argumentos contra la posición del Banco Mundial en el sentido de que fueron el libre comercio y la estrategia IOE los responsables de la exitosa experiencia de

públicos. También acepta la intervención del estado para paliar el "crecimiento pauperizante" que puede tener lugar en un país con libre comercio y alguna forma de monopolio que conlleve el deterioro en los términos de intercambio y la pérdida real de ingresos. Pero aún en estos casos las intervenciones del estado deben considerarse sólo como las segundas mejores opciones, porque la aplicación de las políticas intervencionistas está llena de dificultades y peligros.

La responsabilidad central del Estado está a nivel macroeconómico: la liberalización económica y la orientación hacia las exportaciones deben implementarse enérgicamente en forma continua. Son muy importantes la estabilidad de las políticas, especialmente la fiscal y la del tipo de cambio real, no sólo porque generan confianza e incentivos entre el sector privado exportador sino porque permiten estabilizar la balanza de pagos. Estas políticas deben contemplarse en un contexto de liberalización general, comenzando por un proceso de ajuste macroeconómico. En particular, es necesario dar un trato semejante a las importaciones y a las exportaciones porque esto permite una especialización más eficiente. Anne Krueger enfatiza cuatro tipos de políticas:

1. Estabilidad macroeconómica, principalmente a nivel de inflación y tipo de cambio.
2. Creación de infraestructura para la producción privada.
3. Reforma fiscal, privatización de empresas públicas, eliminación de controles sobre el comercio exterior, sobre el mercado laboral y sobre la asignación de créditos.
4. Establecer incentivos para la asignación de recursos en el sector privado, eliminando la discriminación al sector agrícola.³⁶

La IOE fue la base de la Estrategia de la Liberalización, adoptada en nuestro país

industrialización en su país.

³⁶ *Ibid.*, P. 41.

a partir de 1987. La liberalización económica en México comenzó desde 1982, sin embargo alcanzó su etapa decisiva a finales de 1987 y durante todo el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

En 1982 la estrategia ISI adoptada desde los años 40 en nuestro país tenía ya más de una década de agotamiento. Su insustentabilidad se había revelado desde finales de los años 60, cuando también empezaron a manifestarse los primeros síntomas de la crisis del modelo. Los años 70 fueron un periodo de transición, marcados en su segunda mitad por la abundancia de los recursos generados por las exportaciones petroleras que dieron vida artificial al modelo y posibilitaron su extensión por algunos años más. En 1976 el gobierno mexicano firmó un convenio de facilidad ampliada con el FMI que establecía medidas de austeridad y control salarial, sin embargo dicho convenio no fue respetado por la repentina elevación de la renta petrolera. Sin embargo, los déficit comerciales y en cuenta corriente continuaron aumentando hasta alcanzar 28.4 y 16.4 mil millones de dólares en el período 1981-1982.³⁷

La conversión de Estados Unidos de exportador en importador neto de capitales, con la consecuente elevación de las tasas de interés a nivel internacional, aunada a la disminución de los precios del petróleo, provocaron la suspensión de los flujos de recursos externos hacia México y lo obligaron a declarar una moratoria de pagos en 1982, inaugurando así a la crisis de la deuda externa de los países periféricos.

Es posible dividir el periodo que se inicia en 1982 en dos grandes fases: una de liberalización gradual implementada por el gobierno de Miguel de la Madrid (1983-1988) y otra que se inicia a partir de 1988, bajo el mandato de Salinas, en que instaura una liberalización acelerada y un modelo de industrialización orientada hacia las exportaciones (1989-1994). De la Madrid puso en marcha un programa

³⁷ *Ibid.*, P. 137 y SS.

de ajuste (el Programa Inmediato de Reordenación Económica, o PIRE), destinado a abatir la inflación, restaurar la estabilidad fiscal y cambiaria y cubrir el servicio de la deuda externa. El PIRE establecía la racionalización gradual de la protección y la promoción de los sectores orientados a la exportación, la privatización gradual de las empresas públicas, la apertura selectiva a la inversión extranjera directa, la liberalización progresiva de las importaciones y la depreciación del tipo de cambio.

Las sucesivas devaluaciones en esta fase promovieron las exportaciones e hicieron descender las importaciones, generándose un superávit comercial de 50.1 mil millones de dólares entre 1982 y 1987; las exportaciones manufactureras tuvieron una tasa de crecimiento promedio anual en el periodo de 24.2 por ciento, logrando el desempeño más dinámico desde 1970. Sin embargo, a pesar de los drásticos recortes a la inversión y el gasto corriente no se logró la reducción del déficit financiero del sector público, que alcanzó 16.1% del PIB en 1987; la inversión privada no pudo sostener el total de inversiones mientras que las fuentes externas declinaron y se hicieron negativas. Como resultado, el periodo de apertura comercial gradual resultó ser insustentable en extremo: la inflación alcanzó 159 por ciento en 1987 y el déficit financiero volvió a los niveles de 1982; el crecimiento del PIB fue negativo en el periodo y la inversión continuó descendiendo, así como los salarios reales y los niveles de vida de la clase trabajadora.³⁸

Frente a tales circunstancias, a partir de 1987, ya con Salinas como candidato presidencial, el gobierno mexicano optó por la liberalización total y la profundización de las medidas adoptadas gradualmente desde 1983: nuevos recortes sucesivos al gasto público, privatización de empresas paraestatales, ajuste cambiario, reorientación del sistema de subsidios para promover las manufacturas de exportación y aseguramiento de fuerza de trabajo barata; todo

³⁸ *Ibid.*, P. 149 y SS.

con el fin de promover la inversión privada y la productividad total de los factores, como sugiere la IOE. La estrategia de la liberalización fue impuesta por el gobierno y consolidada por sucesivos pactos económicos establecidos desde diciembre de 1987. Dussel Peters distingue cinco nuevas medidas que diferencian las condiciones macroeconómicas de la estrategia de la liberalización frente a periodos anteriores:

1. Empleo del tipo de cambio como ancla nominal para contener la inflación y activa atracción de la inversión extranjera.
2. Confianza en que el logro de la estabilidad macroeconómica induciría un cambio estructural microeconómico, por lo que no se adoptaron medidas sectoriales bajo el supuesto de que podrían distorsionar o revertir la estrategia macroeconómica.
3. Reforzamiento del proceso de privatización de empresas públicas, convirtiéndolo en una importante fuente de ingresos para el gobierno: 23.7 mil millones de dólares entre 1989 y 1993. A la vez, este proceso redujo notablemente el potencial del estado para incrementar la demanda interna.
4. Liberalización de las importaciones como aspecto crucial de la nueva estrategia. Los precios oficiales de importación y los permisos de importación fueron eliminados totalmente. La acelerada liberalización de importaciones afectó especialmente al sector manufacturero. El TLC reforzó aún más este proceso.
5. Inversión extranjera como principal fuente de financiamiento al nuevo modelo IOE. Entre 1988 y 1994 llegaron al país 51.9 mil millones de dólares de inversión extranjera. El TLC estableció trato igual para los inversionistas de los tres países suscriptores.

Asimismo, Dussel Peters encuentra ocho contradicciones macroeconómicas de la estrategia de la liberación entre 1988 y 1994:

1. Una apreciación del tipo de cambio, como resultado ineludible de la estrategia

establecida dada la estructura de la economía mexicana: elevado déficit comercial histórico del sector manufacturero, exacerbado por el empleo del tipo de cambio como ancla nominal para reducir la inflación.

2. Elevadas tasas de interés, que si bien atrajeron masivamente inversión extranjera agudizaron la precariedad del ahorro y la inversión internos en el periodo. La elevada proporción de las inversiones de cartera en la inversión extranjera total llegó a ser una de las más importantes fuentes de inestabilidad financiera y macroeconómica en el país.

3. Los dos aspectos citados condujeron a una reversión de la propuesta inicial: en vez de una compensación entre liberalización comercial y tipo de cambio, la estrategia de la liberalización indujo a que ambas variables tuvieran un impacto negativo sobre las exportaciones de manufacturas, dando lugar a un déficit creciente en la balanza comercial y a un proceso potencial de desindustrialización. Así, la industrialización orientada hacia la exportación condujo a la *industrialización orientada hacia la importación*.

4. La acelerada liberalización de las importaciones y la apreciación del tipo de cambio indujeron una caída generalizada de los insumos domésticos, el valor agregado y los encadenamientos productivos, mientras que las tasas de interés limitaron la inversión y la mejoría tecnológica. Las importaciones de bienes de consumo crecieron más rápidamente que las de bienes intermedios e incluso que las de capital. Por otro lado, las exportaciones, que fueron muy dinámicas entre 1982 y 1987, perdieron significativamente su dinamismo, especialmente en el sector manufacturero, y también registraron un cambio estructural: una creciente especialización hacia bienes de consumo.

5. Los resultados del modelo dieron lugar a un sobreajuste de la economía en términos de crecimiento del PIB y por tanto del empleo. El PIB creció por un corto

periodo (1988-1992) pero se mantuvo muy por debajo del desempeño de 1970-81, y desde 1993 la economía dejó de tener resultados satisfactorios.

6. En términos macroeconómicos la estrategia de la liberación carece de sustentabilidad. Su continuación conduciría a un proceso de desindustrialización con un agudo impacto adverso sobre la balanza comercial, el crecimiento y el empleo. Entre 1988 y 1994 la deuda externa creció aceleradamente, debido a la necesidad de financiar los crecientes déficits de la cuenta corriente; el mayor endeudamiento público y privado generó una incertidumbre financiera generalizada que dio lugar a una abrupta caída de la inversión extranjera y al incremento generalizado de las tasas de interés a finales de 1994.

7. La ruptura de cadenas productivas, el drástico incremento de las importaciones y el sobreajuste de la economía tuvieron un efecto dramático en el empleo. La creciente informalización del trabajo y las tendencias hacia un neotaylorismo en las maquiladoras y en sectores clave de la industria mexicana condujeron a la ruptura, a veces violenta, de negociaciones de contrato colectivos y a la disolución de sindicatos regionales y nacionales. El cambio estructural impuesto desde 1982 se ha caracterizado por un proceso general de exclusión de fuerza de trabajo en números absolutos.

8. Los salarios reales declinaron agudamente desde 1982, con tan sólo una leve recuperación después de 1989. Los salarios reales permanecen todavía lejos de alcanzar los niveles de 1980. Más aún, las ramas más dinámicas en generación de empleos, como la construcción, mostraron la menor recuperación en salarios reales a partir de 1988.

Adicionalmente a estas contradicciones macroeconómicas, el autor citado encuentra cuatro problemas críticos en la política industrial de corte horizontal entre 1988 y 1994:

Primero. La estrategia de la liberalización desde finales de 1987 no ha presentado una verdadera estrategia industrial. La simple liberalización de la economía no puede ser una estrategia de desarrollo en un país de más de 90 millones de habitantes. La discusión de la política industrial ha sido subordinada a las prioridades macroeconómicas, es decir al control de la inflación, al déficit financiero y a la atracción de inversión extranjera.

Segundo. La estrategia de la liberalización adolece de coherencia y consistencia entre las políticas macroeconómica y microeconómica, lo que resulta particularmente importante para la manufactura, dado que , en lugar de un enfoque macroeconómico y sectorial coherente y compatible con la liberalización, el gobierno ha hecho depender los cambios sectoriales y microeconómicos de la inducción del cambio estructural macroeconómico.

Tercero. La estrategia de la liberalización acusa una fuerte incompatibilidad entre liberalización e industrialización orientada hacia las exportaciones. Las variables macroeconómicas se han vuelto en contra de la manufactura, mientras que la política industrial de corte horizontal desde 1988 ha estado lejos de compensar estos impactos negativos.

Cuarto. La política industrial desde 1988, y aun antes, refleja una falta de coordinación y responsabilidad de programas y prioridades de las instituciones involucradas, tales como SECOFI, BANCOMEXT y NAFIN. No hacen falta tanto nuevos mecanismos y programas como la necesidad de un esfuerzo serio y autocrítico para analizar los impactos y los costos de estas estrategias, que no se ha hecho desde los años 40. Este problema resulta particularmente relevante para el presente trabajo, que precisamente aborda como uno de sus objetos de estudio la falta de eficacia de las políticas de fomento a la industria manufacturera

en una entidad federativa.³⁹

Cambios estructurales en la industria manufacturera.

La estrategia de la liberalización se ha asociado con un crecimiento relativamente alto de las exportaciones no petroleras, así como con un rápido crecimiento de la productividad del trabajo y del capital en la manufactura. También, el crecimiento del PIB ha sido significativamente más alto para la manufactura que para el resto de la economía desde 1988, aunque mostró una tendencia a declinar desde 1990. Por otra parte, el periodo 1988-92 se puede considerar de crecimiento relativamente estable y alto para las manufacturas, con una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) del PIB manufacturero de 4.9%.

Con todo, entre 1988 y 1992 la TCPA anual del empleo manufacturero, de apenas 0.2%, se compara desfavorablemente con las de anteriores periodos de crecimiento: 3.0% en 1972-75 y 8.6% en 1978-81. Además han surgido dificultades y contradicciones importantes en la reestructuración del sector manufacturero, entre otras un drástico proceso de desinversión desde 1983, que sólo se recuperó en 1991. Por otro lado, a pesar del dinamismo de sus exportaciones, las manufacturas contaron con un coeficiente de exportación relativamente constante entre 1988-1993, frente a un crecimiento explosivo de su coeficiente de importación desde la liberalización comercial: en 1994 el 77.2% del PIB manufacturero fue importado. El déficit comercial acumulado del sector, de 144 mil millones de dólares entre 1988 y 1994, es el signo más claro del problema estructural de la manufactura.

Para analizar el desempeño del sector manufacturero en el periodo 1988-94, Dussel Peters construye una tipología a partir de la definición de tres grupos y seis subgrupos de ramas manufactureras con base en dos variables: la TCPA del PIB

³⁹ *Ibid.*, P. 189.

y la intensidad de capital (acervo neto de capital/ empleo) de cada rama. Las ramas del grupo I presentan una TCPA del PIB de más de dos puntos porcentuales por encima del promedio manufacturero (4.9%); las ramas del grupo II presentan una TCPA de su PIB entre más dos y menos dos puntos porcentuales del promedio, y las del grupo III presentan una TCPA inferior a menos dos puntos porcentuales del promedio. Los subgrupos A presentan una intensidad de capital mayor al promedio manufacturero durante 1988-92 y los subgrupos B presentan una intensidad de capital menor al promedio.

Las ramas más dinámicas, particularmente las del subgrupo I.A, han sido las más sobresalientes en la mayoría de las variables que examina: crecimiento del PIB, tasa de retorno, generación de empleo, formación bruta de capital, productividad del trabajo y de capital, utilización de las capacidades, salarios reales, importaciones y exportaciones. Las ramas del subgrupo I.A, en su mayoría transnacionales (Automóviles y Equipo eléctrico), monopolios (Productos petroquímicos) u oligopolios internos (Cerveza y Vidrio y sus productos), también han mostrado la más alta capacidad de respuesta a los precios relativos y a las variaciones del tipo de cambio real.

Sin embargo, este mismo subgrupo ha representado el deterioro más rápido en el coeficiente déficit comercial/PIB, de -15.3% en 1988 a -43.4% en 1992. Tendencias similares en el coeficiente de importación hacen concluir que las ramas más dinámicas han disminuido significativamente sus encadenamientos hacia atrás, es decir, han disminuido su capacidad de propagar el crecimiento tecnológico y económico, así como la generación de empleo y los procesos laborales de aprendizaje. Por otro lado, estas ramas han sido las más dinámicas desde los años 70, lo que sugiere que la estrategia de la ISI proveyó de la mayoría de las condiciones tecnológicas, productivas y laborales disponibles en los años recientes, en una conclusión diametralmente opuesta a la visión de la IOE, que busca las causas de los cambios estructurales exclusivamente en los

años en que se ha implementado la estrategia de la liberalización.

Fuera del grupo I.A., todos los demás grupos muestran desempeños pobres en la mayoría de las variables consideradas, lo que permite a Dussel Peters hablar de una economía crecientemente polarizada. Así, por ejemplo, frente a las ramas del grupo I.A, que lograron aumentar el crecimiento del PIB a pesar de la caída en sus precios relativos determinada por la apertura, el resto de las ramas, sobre todo las del grupo III y particularmente las ramas manufactureras más tradicionales (cuero y calzado; madera; algodón, lana y fibras sintéticas; metales no ferrosos, entre otras), respondieron con una contracción en los niveles de su actividad económica. La utilización de las capacidades sólo ha aumentado en el grupo I mientras que ha disminuido en los grupos II y III, hecho aún más inquietante si se considera que la manufactura se ha caracterizado por la caída de los acervos netos de capital en el periodo 1982-1990, al contrario del resto de la economía. Las ramas más intensivas en fuerza de trabajo, las del subgrupo III.B, han sido las ramas con el más bajo potencial de crecimiento y las que peor se han desempeñado desde la estrategia de la liberalización.

En cuanto al empleo, los grupos I y II aumentaron su participación en el empleo total entre 1988 y 1992, mientras que cayó la participación del grupo III, pero tanto el grupo II como el grupo III muestran un deterioro continuo en su capacidad para absorber empleo. El grupo III expulsó fuerza de trabajo durante 1988-1992, con una TCPA del empleo de -2.6%, que confirma que las ramas manufactureras tradicionales han expulsado masivamente fuerza de trabajo para ajustar su estructura económica desde la estrategia de la liberalización. De particular importancia para Yucatán es el hecho de que la rama de yute y fibras duras destaca entre las que exhiben el peor desempeño en términos de generación de empleo.

Por otro lado, todos los grupos, incluyendo al subgrupo I.A., han expulsado fuerza

de trabajo en términos netos, esto es, por debajo de los requerimientos de la sociedad mexicana. El sector manufacturero ha mostrado la más baja tasa de absorción de empleo desde 1982 y también desde 1988. Esto permite afirmar a Dussel Peters que la estrategia de la liberalización se ha caracterizado como un proceso general de exclusión, que ha producido serias contradicciones y altos costos sociales, políticos y económicos. La evolución del empleo revela también que la elevación de la productividad del trabajo y del capital alcanzada en la mayoría de las ramas desde 1988 presenta una característica perversa: se ha logrado a expensas del empleo.

1.4.3. La importancia de las políticas regionales.

Políticas regionales y neoliberalismo.

Aun cuando no existe una definición precisa de políticas regionales y desarrollo regional, hay cierta coincidencia entre los autores que trabajan estos temas en identificar al desarrollo regional con el desarrollo endógeno, impulsado desde dentro de la región misma, a partir del aprovechamiento de las potencialidades productivas y competitivas de cada una de las regiones como opción de incremento del producto regional, la generación de empleos y, en general, el incremento del bienestar de los pobladores de la región. Políticas regionales serían, así, las áreas de la política pública cuyo objeto es promover el desarrollo regional, es decir, el aprovechamiento de las potencialidades productivas de cada región para incrementar el bienestar de sus habitantes; el desarrollo nacional mismo es concebido, entonces, como el resultado del desarrollo de las distintas regiones que componen un país.⁴⁰

Al igual que en las demás áreas de la política pública, la naturaleza, los contenidos y los alcances de las políticas regionales están acotados por la visión

⁴⁰ Ver, entre otros, Arroyo y Medina, 1998; Ruiz Durán, 1997; Aguilar, 1988.

sobre el quehacer estatal de un gobierno determinado, especialmente el grado en que considera debe intervenir en la marcha de la economía, ya sea por convencimiento propio o por condicionantes externos. Así, las políticas regionales tuvieron su mejor momento en los años en que prevaleció el consenso sobre el Estado de Bienestar, pero fueron perdiendo terreno en las agendas gubernamentales conforme políticas de inspiración neoliberal empezaron a ser implementadas en la década de los 80 y en los 90.

Existe un relativo consenso entre los analistas de las políticas regionales en México en señalar al neoliberalismo como el responsable del virtual abandono en que éstas cayeron desde la década de los 80. Wong, por ejemplo, habla de un *impasse* en materia de desarrollo regional como resultado del nuevo modelo de desarrollo nacional adoptado desde entonces, que creó lo que denomina un *vacío de política*, donde la variable territorial pasó a ser un factor marginal o secundario. Este autor recuerda que el nuevo modelo se basa en la premisa de que, una vez que se obtiene el crecimiento económico, el mercado por sí solo tenderá a propiciar el equilibrio interregional; la racionalidad económica guiará entonces la asignación de recursos en función de la eficiencia sectorial y no hacen falta, por tanto, políticas activas de desarrollo regional.⁴¹

En el mismo sentido, Bendesky plantea que durante un tiempo la cuestión regional fue atendida de manera específica por la política económica, incluyendo aspectos de la planificación y también la gestión de proyectos de inversión con un carácter territorial. Hoy, sin embargo, la dimensión regional está disminuida y se inserta en la misma lógica del mercado que rige de manera general los presupuestos de la asignación eficiente de los recursos. Para Bendesky cada vez es más claro que para que una política económica sea de naturaleza regional, debe ser formulada y aplicada explícitamente con esa intención: "La efectividad de las políticas regionales ha de asociarse con criterios específicos en su diseño y su

⁴¹Wong, 1998, P. 286.

instrumentación."⁴²

Aguilar utiliza el ejemplo de la integración europea para cuestionar los enunciados de la teoría neoclásica convencional, en el sentido de que las fuerzas del mercado pueden por sí solas equilibrar las disparidades territoriales de desarrollo, al concebir a éstas como producto de ajustes de corto plazo; según Aguilar, la experiencia de la integración europea no avala tales resultados y, más bien al contrario, sugiere que tales disparidades entre los sectores y regiones bien pueden ser acentuadas por los procesos de integración económica. Este autor concluye que la atracción de capital extranjero es una cosa, y otra muy distinta la acumulación de capital regional, principalmente en aquellas regiones menos desarrolladas. Así, el apoyo a las industrias pequeñas y medianas sería consistente con una estrategia que aliente la formación, la preservación y la acumulación de capital en las distintas regiones.⁴³

Dussel Peters, Piore y Ruiz Durán atribuyen la escasa eficacia de la política industrial a "la orientación neoliberal del actual gobierno y de su predecesor inmediato, y de una manera paradójica y perversa, la interacción del neoliberalismo con antiguas tradiciones de acción gubernamental en México a las que el neoliberalismo se opone. Éste ha generado una profunda e ilimitada fe en el mercado para guiar el desarrollo económico y un profundo escepticismo acerca de la habilidad del gobierno para actuar constructivamente y fomentar las actividades de empresas individuales y/o intervenir en mercados particulares (...) los esfuerzos de la administración se han concentrado prioritariamente hacia la política macroeconómica, y dentro de esta área, sobre todo en lo concerniente a la estabilidad de precios y al equilibrio presupuestario. Las intervenciones para promover el desarrollo son percibidas como desafortunados compromisos con ideologías retrógradas y presiones políticas de interés propio y no como

⁴²Bendesky, 1998, P. 162.

⁴³Aguilar, 1998, P. 324.

instrumentos de políticas constructivas".⁴⁴

Más radical, Corona sostiene que "la conceptualización actualizada de la teoría y métodos de las ciencias para el desarrollo regional tiene su punto de partida en el rechazo contundente del modelo de desarrollo neoliberal implantado en México hace más de una década". A juicio de este autor, un requisito de las políticas regionales es descartar previamente la doctrina de la no intervención del Estado en la actividad económica y sustituir al neoliberalismo por un modelo que se sustente en la regulación del mercado a través de intervenciones estatales de distinto orden: "El propósito es canalizar hacia las regiones necesitadas inversiones productivas y gastos sociales que incrementen los niveles de bienestar familiar y eleven sustancialmente el producto regional."⁴⁵

Políticas horizontales y desarrollo regional.

También hay consenso entre los analistas del desarrollo regional en cuestionar la validez de las políticas de corte horizontal, que hacen tabla rasa de las disparidades regionales y pretenden impulsar el desarrollo con políticas homogéneas de aplicación general en todo un país. En el caso específico de las políticas industriales, Ruiz Durán plantea que la promoción del desarrollo industrial en América Latina ha estado ligada al espacio nacional, al asumir que la política industrial opera en un entorno homogéneo que recibe los impulsos de manera uniforme y al dejar ausente la participación y la dimensión territorial, lo que deriva de una forma de entender el desarrollo que considera al espacio geográfico como contexto, pero nunca al territorio como factor de desarrollo.⁴⁶ Junto con Dussel Peters y Piore, Ruiz Durán cuestiona el sentido y la eficacia de una política industrial única para regiones tan dispares como, por ejemplo, Sonora y

⁴⁴Dussel Peters, Piore y Ruiz Durán, 1997a, P. 57.

⁴⁵Corona, 1998, P. 62-64.

⁴⁶Ruiz Durán, 1997, P. 433.

Chiapas.⁴⁷

En el caso de México, Arroyo y Medina señalan la falta de interacción entre objetivos macro nacionales y aquellos que impactan a los niveles regionales y locales que, por cierto, es anterior a las políticas de inspiración neoliberal. A juicio de estos autores, la región como tal sólo ha interesado al gobierno federal en la medida en que es apta para el desarrollo de alguna rama de la producción (petróleo, siderurgia, electricidad). Proponen un cambio en la manera de ver las regiones, considerándolas ya no como medios para el desarrollo del país sino como el lugar en que se puede lograr el desarrollo *de los mexicanos*.⁴⁸ En sentido similar, Guillermo recuerda que las regiones con menores niveles de desarrollo no son espacios "vacíos" a la espera de nuevas actividades productivas, nuevos patrones de consumo o población migrante, sino que el desafío consiste en intentar el desarrollo regional *con los individuos*, actividades instituciones existentes, y *no sobre ellos*.⁴⁹

A juicio de Ruiz Durán, México debe aprender a tomar ventaja de su diversidad, superando los enfoques de la política derivados de una visión central, y asumiendo de manera sistemática un enfoque territorial. Este autor plantea que la riqueza de las localidades ha sido dejada en manos del mercado y el resultado ha sido sumamente heterogéneo, puesto que el crecimiento ha estado fundamentado en una visión central, basada en la asignación presupuestal, pero que no ha logrado desatar una dinámica que derive su fuerza de acción de la organización de las localidades. Ruiz Durán propone razonar en términos de *territorios socialmente organizados*, pensados en función de sus capacidades para materializar las innovaciones y para generar sinergias positivas entre los responsables de las actividades productivas, esto es, el conjunto del tejido empresarial.

⁴⁷Dussel Peters, Piore y Ruiz Durán, 1997b, P. 20.

⁴⁸Arroyo y Medina, 1998, P. 366.

El concepto de territorio que propone Ruiz Durán incluye no sólo al espacio geográfico sino también a los gestores públicos locales y/o regionales, a los actores privados empresariales y al conjunto de la sociedad civil. Este autor entiende al desarrollo productivo no como una cuestión que dependa de las directrices e intervenciones del Estado, pero tampoco como resultado únicamente de las actividades empresariales privadas. Más allá de esta dicotomía, el desarrollo depende de la manera en que el conjunto de la sociedad organiza su producción material. Ruiz Durán plantea que el logro de la eficiencia productiva y la competitividad de las empresas es una *función sistémica* de todo el conjunto de actividades que costea la sociedad: educación, capacitación, salud, vivienda, un sistema judicial eficaz, conservación de recursos estratégicos y servicios avanzados de la producción.

Corresponde entonces a los poderes públicos territoriales, según Ruiz Durán, intervenir indirectamente como animadores en la construcción de este entorno de servicios que, de forma sistémica, facilite o haga posible el desarrollo productivo y empresarial. El Estado y las administraciones públicas territoriales deben intervenir en la planificación del desarrollo económico pero entendiendo esta intervención en un sentido estratégico y participativo, encaminándola esencialmente a crear los espacios de concertación necesarios entre los diferentes actores sociales en pos de un logro común: el desarrollo territorialmente equilibrado.⁵⁰

Políticas regionales y globalización.

Si las políticas de desarrollo regional han perdido desde los años 80 el protagonismo que tuvieron en los años de la industrialización sustitutiva de

⁴⁹Guillermo, 1998, P. 184.

⁵⁰Ruiz Durán, 1997, PP. 433-435.

importaciones, y si han dejado su lugar a políticas de corte horizontal, subordinadas a objetivos macroeconómicos de estabilización y mantenimiento de los equilibrios monetario, fiscal y externo, aún podemos señalar un tercer condicionante del entorno en que el diseño e implementación de políticas regionales tienen lugar actualmente: los procesos de globalización económica y flexibilización de la producción. El término globalización hace referencia a la integración transnacional de la producción, con procesos productivos dispersos en distintos países para abaratar costos, posibles gracias a la generalización de medios eficaces de comunicación, transporte y transmisión de la información. La flexibilización de la producción se refiere a la combinación de una gran diversidad de productos que se ofrecen en cualquier momento y a la creciente innovación y el desarrollo de nuevas generaciones de productos y de cambios tecnológicos⁵¹.

En este contexto, los cambios más significativos que han tenido lugar desde los años 80 y aún antes en la estructura productiva de las distintas regiones en México se explican, no en función del mayor o menor éxito de las políticas de desarrollo regional, sino de los procesos citados, cuyos determinantes básicos se hallan fuera de las esferas de acción de los gobiernos y fuera también del espacio económico nacional. Un buen ejemplo de esto es la relocalización del empleo manufacturero en el norte del país, que Wong percibe no como producto de políticas regionales específicas sino como resultado del proceso de integración internacional de la producción, reforzado con políticas macroeconómicas favorables como la apertura comercial, la firma del TLCAN y la flexibilidad cambiaria.

Wong aporta datos para fundamentar su tesis: En 1965 la región centro-sur (D.F., Edo. De México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala) concentraba el 55.6% del empleo manufacturero total, mientras que la región frontera norte (BC, BCS, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) sólo representaba el

⁵¹Dussel Peters, Piore y Ruiz Durán, 1997b, PP. 14-17.

17.4%; para 1993 las participaciones de ambas regiones habían cambiado y eran de 39.4% y 30.1%, respectivamente. Las cifras de la rama metalmecánica son aún más reveladoras: en 1965 la región centro-sur concentraba casi el 70% del empleo en esa rama y la región frontera norte sólo el 17%; en 1993 la primera región había reducido su participación al 35% del total, por debajo de la frontera norte, que para entonces ya concentraba el 50% de los empleos generados en la rama metalmecánica, superando así a la tradicional región manufacturera del país. Con el proceso de integración internacional las regiones fronterizas adquirieron relevancia y, con el cambio en el patrón de localización industrial, surge en México lo que este autor denomina una *nueva división territorial del trabajo*. Si bien las políticas de descentralización industrial pudieron haber sido aprovechadas, no fueron éstas las que motivaron la redistribución geográfica de la industria, toda vez que políticas con este objetivo existen desde hace más de 40 años y no habían sido efectivas.⁵²

En el contexto actual el diseño e implementación de políticas regionales eficaces se enfrenta a grandes obstáculos. Guillermo señala tres factores -aunque aclara que hay otros más- que dificultan la viabilidad de las políticas regionales: En primer término, las grandes empresas, transnacionales o no, seleccionan sus sitios de producción no únicamente dentro de un espacio nacional sino dentro de bloques comerciales mucho más extensos, lo que complica la acción del Estado para garantizar un alto nivel de empleo en su espacio nacional; dada esta situación la prioridad pasa a ser la atracción de empleos a nivel nacional, sin prestar mucha atención a cada espacio regional; en segundo lugar, con las políticas neoliberales ha habido una marcada tendencia a la reducción del gasto público, incluidos los subsidios, lo cual afecta mayormente a los programas de bienestar e infraestructura social; estos últimos significaron la base de la política regional en décadas anteriores y su reducción o desaparición tiende a dejar en desventaja a las regiones con mayores carencias, lo que a su vez dificulta la

⁵²Wong, 1998, P. 298.

disminución de las brechas regionales; por último, en la actualidad no son las regiones en sí mismas las que se relacionan entre sí, sino la existencia de una red de relaciones de producción que da lugar a un nuevo y más puntual patrón de desigualdad espacial. La nueva división espacial de trabajo funciona en gran medida a través de avanzadas tecnologías de comunicación y flujos de información; en esta realidad, donde los vínculos externos son decisivos para el desarrollo local, las políticas regionales para desarrollos localizados aparecen como poco viables.⁵³

Hacia una nueva política regional.

Wong encuentra que para México la década de los 90 ha mostrado en forma cruel y costosa (social, económica y políticamente) el abandono de la dimensión regional en las políticas de desarrollo. La que denomina política regional *vacía* ha significado el fin de la mayor parte de las medidas que tendían a discriminar e incidir diferenciadamente entre regiones, lo que ha conducido a la intensificación de la competencia entre estados y municipios por obtener recursos y atraer capitales. En conexión con esta última idea, Wong plantea que ante los procesos de integración internacional y globalización, los gobiernos nacionales han perdido control sobre los procesos de relocalización de las actividades productivas y, como contraparte, ha adquirido mayor relevancia la acción al respecto de los gobiernos regionales y locales. En todo caso, plantea este autor, la industrialización del norte del país asociada a la globalización ha menoscabado la oportunidad de combinar las ventajas competitivas en los mercados internacionales con el desarrollo de su potencial endógeno.

Ante esta realidad, propone *recuperar* la importancia de lo regional dentro del marco general de políticas, considerando el nuevo entorno económico y político. A su juicio, en esta época de globalización, lo regional puede convertirse en un

⁵³Guillermo, 1998, P. 185.

factor que contribuya a la consecución de los grandes objetivos nacionales: crecimiento económico, empleo, competitividad, sustentabilidad, equidad y disminución de la pobreza. En las actuales condiciones, considera Wong, la política regional debe buscar el desarrollo del *potencial endógeno* y a la vez aprovechar al máximo las ventajas competitivas en los mercados externos, toda vez que uno refuerza al otro.⁵⁴

Parece claro que en la era de la globalización y la flexibilización de la producción no cabe pensar en la recuperación sin más de las viejas políticas de desarrollo regional que estuvieron vigentes en México hasta principios de los 80; en la actualidad la discusión sobre los contenidos y alcances de las políticas regionales no puede limitarse a la cuestión de la mucha o poca intervención del Estado sino que debe orientarse a la búsqueda de nuevas respuestas y estrategias para enfrentar tales procesos. Se trata, entonces, de diseñar e implementar políticas regionales que sean capaces de responder creativamente a los retos de la globalización y la flexibilización, tomando como punto de partida las necesidades del desarrollo regional y nacional. En este terreno, Dussel Peters, Piore y Durán han formulado propuestas por demás interesantes.

Estos autores parten de la esencia misma de la globalización y la producción flexible: se trata de procesos relacionados pero también distintos: ambos son originados por los desarrollos tecnológicos de la comunicación y la información, pero difieren e incluso llegan a ser contradictorios en el sentido de que la globalización es una extensión de la lógica de las economías de escala y producción en masa, mientras que la producción flexible es una extensión de la lógica de economías "de alcance". La racionalidad de la globalización es la lógica de la producción masiva de productos estandarizados; se basa en la extensión de los principios de la división del trabajo, del taylorismo y del fordismo, desagregando los procesos de trabajo y dispersándolos literalmente por todo el

⁵⁴Wong, 1998, P. 306.

mundo, a los lugares donde cada operación pueda llevarse a cabo de manera más barata y eficiente; se centra en temas como los estándares de calidad y los tiempos de entrega. La flexibilización productiva, en cambio, implica también la capacidad de encajar diferentes procesos y partes no en un estándar único sino en tantas opciones como sea posible; el énfasis está ya no en el estándar, la integración y la coordinación, sino en lo distintivo; busca a personas de diferentes disciplinas y conjunta diferentes ideas y gustos.

Las diferencias entre globalización y producción flexible se reflejan en dos conceptos centrales: *los encadenamientos mercantiles globales* y *los distritos industriales*. De gran trascendencia en el proceso de globalización, los encadenamientos mercantiles globales presentan a las empresas como eslabones de encadenamientos hacia atrás (hasta los insumos básicos) y hacia adelante (hasta la distribución al consumidor). Los distritos industriales, concepto clave de la producción flexible, hacen referencia a la posición de las empresas dentro de una red de relaciones entre los miembros de una comunidad local o regional, y son apropiados para entender los cambios introducidos en la comunidad para mantener la flexibilidad a fin de producir constantemente un conjunto de procesos diferentes.⁵⁵

Si los encadenamientos mercantiles globales se llevan a cabo en jerarquías económicas relativamente estables, la experiencia demuestra que las empresas en los distritos industriales regionales tienden a comprometerse y a desarrollar un conjunto de relaciones más equitativas o al menos relaciones en las cuales la jerarquía es inestable, con el resultado de que el liderazgo se transfiere continuamente entre los miembros de la red. En todo caso, existe una conexión potencial entre los subcontratadores a lo largo del encadenamiento mercantil global y la especialización flexible en distritos industriales: los encadenamientos mercantiles normalmente son dirigidos por un líder, cuya ubicación varía de un

⁵⁵Dussel Peters, Piore y Ruiz Durán, 1997b, PP. 11-23.

encadenamiento a otro: ensambladoras terminales en la industria automotriz o grandes distribuidores en la industria del vestido, por ejemplo. Las habilidades para asumir posiciones de liderazgo son similares a las involucradas en la flexibilidad de los distritos industriales.

Lo interesante de la distinción entre globalización productiva y producción flexible son sus implicaciones para el desarrollo regional y nacional. Dussel Peters, Piore y Ruiz Durán advierten que un país que combine las dos estrategias de desarrollo (encadenamientos productivos y distritos industriales) estará en posición de moverse libremente a través de los encadenamientos mercantiles globales, aun si comienza como un subcontratador subordinado; en contraste, los países que sólo sigan las estrategias de los encadenamientos mercantiles, probablemente permanecerán en una posición de dependencia indefinidamente.

Es en este punto en que la dimensión regional adquiere toda su relevancia. La flexibilización de la producción es mucho más eficaz cuando las personas involucradas comparten un lenguaje y una cultura comunes y un marco de trabajo flexible que les permite tomar ventajas de sus diferencias para lograr soluciones creativas ante los problemas de la producción y el consumo. El lenguaje y la cultura comunes pueden generarse dentro de grandes corporaciones, pero también están presentes en la mayoría de las naciones y en muchas regiones y municipalidades con un fuerte sentido de identidad. Así, estos autores concluyen que tanto la territorialidad como el espacio regional tienen y tendrán una importancia creciente en el desarrollo económico nacional. Más aún, los aspectos territoriales y espaciales serían el centro de discusión y de propuestas para las políticas industrial y de desarrollo que se requieren en el próximo siglo.

Elemento central en esta discusión es el papel del gobierno ante la nueva dimensión de la flexibilidad y la territorialidad. Dussel Peters, Piore y Ruiz proponen el concepto de *Estado competitivo*, cuya intervención no se mide por el

tamaño del propio Estado sino por la eficiencia para atender las demandas ciudadanas, que será mayor en la medida que la acción gubernamental se descentralice a todos los niveles para crear un circuito de apoyo a la producción a nivel local, en coordinación con la sociedad, de tal forma que los poderes locales sean incentivados. Las tendencias contrastantes de la globalización y la producción flexible encontrarán una síntesis si el Estado-Nación logra impulsar una nueva dinámica en que los productores se incluyan en un esquema de globalización pero aprovechando su entorno local, regional y nacional.

La nueva dinámica estatal iría más allá de la cultura del subsidio, para promover la discusión y la evaluación hacia el interior de cada grupo social, lo que daría como resultado la intensificación de las relaciones interempresariales, que son las que finalmente dan contenido a una economía de redes. La idea fundamental sería evaluar los éxitos y los fracasos en la organización industrial, de forma que a todos los niveles institucionales se incorpore un entendimiento claro de la interacción entre globalización y flexibilización. En el entorno actual de lo global y lo flexible, plantean los autores, cada capitalismo nacional encuentra su especificidad y su carácter en la variedad de sus contextos locales y el sistema de relaciones entre éstos, unificándolos en un ordenamiento jurídico y mediante las funciones de la administración pública. Se trata de aprovechar las ventajas que derivan del entorno, reencontrando las virtudes de las organizaciones locales y buscando que en sí mismas se conviertan en ventajas comparativas en una sociedad global y flexible⁵⁶.

Los autores consideran indispensable que las instituciones federales permitan y faciliten este proceso de diálogo y discusión en las regiones con la participación de todos los involucrados: el éxito final de estas políticas estaría determinado tanto por las relaciones interempresariales como por el compromiso de los trabajadores. Serán la activa participación del gobierno federal y de los actores

⁵⁶ Ibid.

regionales los factores que determinarán los resultados y el potencial de las políticas de desarrollo e industriales del siglo XXI y del proceso de autoaprendizaje necesarios para integrarse al mercado mundial.

La territorialidad implica una reestructuración a fondo, para establecer encadenamientos productivos acordes con la revalorización de los agentes locales de acumulación, con instituciones locales que suplantarían a las megainstituciones del Estado autoritario-burocrático. Las instituciones del Estado competitivo serían acordes con el concepto de territorialidad y la dimensión de cada una de ellas estaría dada por la diversidad emanada de cada una de las localidades. No habría fórmulas mágicas, y una institución exitosa en una región no necesariamente podría generalizarse a las demás: correspondería al Estado nacional cerrar la brecha de información entre una región y otra.

Un elemento central en el nuevo papel del Estado competitivo es la democracia. Dussel Peters, Piore y Ruiz Durán advierten que el nuevo espacio flexible tendrá forzosamente que pasar por procesos cada vez más democráticos, que valorarán la diversidad como fuente de cambio. En este contexto de descentralización y democracia, la ventaja competitiva del país ya no estaría dada por el tipo de cambio sino por el sinfín de interrelaciones productivas que surgen de la territorialidad y el proceso de autoaprendizaje. En la medida en que estén más desarrolladas las relaciones territoriales menos vulnerable será el país a choques externos y viceversa. El nuevo paradigma de política industrial y de desarrollo encontrará finalmente su apoyo en la globalización, la flexibilidad y la territorialidad, como un entendimiento complejo en donde el Estado quedará redimensionado por una mayor participación de la sociedad civil, abatiendo con ello los espacios del Estado autoritario-burocrático que impulsó la industrialización tardía del siglo XX.⁵⁷

⁵⁷Ibid.

En síntesis, parece clara la pertinencia de recuperar la dimensión regional en el diseño de la política pública, dejando atrás el convencimiento, de matriz neoliberal, de que el mercado eliminará las disparidades regionales y proveerá las bases de un desarrollo regional equilibrado. También ha quedado clara la necesidad de dejar atrás las políticas horizontales de desarrollo, que hacen tabla rasa de las diferencias regionales y sectoriales, y avanzar hacia políticas específicas para cada región y sector, en cuyo diseño e implementación participen activamente los agentes locales.

Por último, parece fuera de toda duda razonable que ya no es posible volver a las políticas regionales del viejo estado autoritario y burocrático, sino que, en cambio, es preciso pensar en *nuevas* políticas regionales, que respondan a los retos contemporáneos del desarrollo regional y nacional, particularmente a los de la globalización productiva y la flexibilización de la producción. Se requiere diseñar e implementar políticas que conviertan ambos procesos en fuentes de oportunidades de desarrollo regional, en un contexto de activa participación de los involucrados y de democracia política. Las políticas regionales que precisa nuestro país en el inminente siglo XXI no habrán de parecerse mucho a las que estuvieron vigentes hasta principios de los años 80.

CAPÍTULO 2. YUCATÁN. ECONOMÍA E INDUSTRIA.

2.1. LA ERA DEL HENEQUÉN

Henequén y Yucatán son palabras asociadas en la conciencia de todos aquellos que conocen o han leído algo de esta tierra. Escribir sobre la economía de Yucatán sin referirse a esa planta es tan impensable como, por ejemplo, abordar la economía de Cuba sin referirse al azúcar. Visto en perspectiva histórica, el auge henequenero de Yucatán fue breve, acaso no más de 40 años (las dos últimas décadas del siglo pasado y las dos primeras del presente), período al que siguió una lenta decadencia que, con allibajos, se prolongó a lo largo de este siglo. Los vestigios de la era del henequén aún pueden ser apreciados hoy en día.

Tal fue la trascendencia de la producción henequenera en la economía estatal que su historia es base inexcusable para una periodización económica de Yucatán en el siglo XX. Habremos de detenernos brevemente en esa historia (por lo demás, muy bien documentada en una extensa bibliografía) porque de otra manera no entenderíamos algunos de los rasgos esenciales de la actual planta industrial yucateca ni de ningún otro sector productivos de la entidad.

2.1.1. El auge henequenero: 1880-1918

En la década de 1870 la demanda internacional de fibra de henequén se elevó a un nivel sin precedente a raíz de la mecanización de la agricultura en Estados Unidos. Un industrial estadounidense, Cyrus McCormick, había inventado la engavilladora de cereales que originalmente operaba con alambre para atar las cosechas, pero al alimentar a los animales restos del metal solían provocarles daños, por lo que el alambre fue sustituido con cordel de henequén, el llamado

binder twine, inocuo para el ganado e inmune al ataque de los insectos¹.

Yucatán ya exportaba fibra de henequén en pequeña escala, pero aún prevalecía la agricultura maicera y la ganadería, actividades principales de las haciendas entonces existentes. Un dato interesante es que antes del auge henequenero el estado era autosuficiente en ambos rubros e incluso exportaba carne salada y cuero; la paulatina conversión de las haciendas ganaderas y maiceras en henequeneras, consumada en la segunda mitad del siglo XIX, hizo perder esa autosuficiencia, que en el caso del maíz no ha vuelto a recuperarse².

La demanda internacional del henequén impulsó la mecanización del proceso de desfibración, a la que contribuyeron algunos inventos de industriales yucatecos, como la "rueda Solís", que incrementó la desfibración a mil pencas por hora y la "rueda vencedora", inventada en 1882, que logró desfibrar 20 mil pencas por hora. La introducción de máquinas de vapor dotó a la industria henequenera de la fuerza motriz necesaria para la producción en gran escala; la primera fue importada en 1861 por el banquero y hacendado Eusebio Escalante y para 1892 ya había mil 300 máquinas de vapor en la península³.

En Yucatán no había suficiente capital para financiar la expansión henequenera, pero eso no fue mayor problema para convertir al estado en un enclave exportador de fibra de henequén. Banqueros de Nueva York -los hermanos Thebaud- facilitaron los capitales frescos que requerían los hacendados-empresarios yucatecos. Así, mercado asegurado, tecnología adecuada y capital disponible condujeron a un auténtico *boom* henequenero que convirtió a Yucatán en menos de treinta años en uno de los estados más ricos de la República. De 113 mil pacas producidas en 1880, con valor de un millón 778 mil pesos, se llegó

¹ Sobre el invento de McCormick ver Soberón, 1959.

² Sobre las haciendas maicero-ganaderas que antecedieron al auge henequenero ver Bracamonte, 1989.

³ Basulto, 1986.

al máximo histórico de un millón 191 mil pacas en 1916, si bien el valor máximo de la producción se alcanzó dos años después, en 1918, cuando fue de 91 millones de pesos⁴.

A finales del Porfiriato había en Yucatán unas mil haciendas henequeneras en producción, de las cuales alrededor de 850 contaban con desfibradoras y empacadoras; la superficie cultivada con el agave sumaba unas 300 mil hectáreas. La mano de obra, peones mayas acasillados, trabajaba en condiciones de semiesclavitud que se perpetuaban junto con deudas impagables⁵. El auge henequenero prohió una activa burguesía agroindustrial constituida por unas 300 a 400 familias, de las cuales entre 20 y 30 concentraban la mitad de la producción y eran dueños o socios de las dos únicas casas exportadoras. Estas 20 o 30 familias constituyeron la famosa "casta divina", apodo que ellas mismas hicieron suyo⁶.

Para el resto de la economía el auge henequenero dejó una herencia que podemos resumir en dos aspectos: los gobernantes porfiristas desalentaron con fuertes impuestos la inversión en otras ramas de la agricultura y de la industria, induciendo la canalización del capital y de los excedentes a la ampliación de la agroindustria henequenera. Uno de los más conspicuos gobernadores porfiristas, Olegario Molina, fue también el más grande propietario henequenero y dueño de la principal casa exportadora. La burguesía henequenera no sólo concentraba el poder económico sino también el político, y éste era utilizado para favorecer la monoproducción.

El otro aspecto, acaso menos tangible pero con una influencia que perduró más allá del auge, fue la predilección por el consumo suntuario de la burguesía

⁴ Ramírez, 1994a, P. 29.

⁵ Sobre las condiciones de trabajo y de vida de los peones en las haciendas henequeneras puede verse el clásico artículo de John Kenneth Turner sobre la esclavitud en Yucatán (*Turner, 1990*).

henequenera. Como se ha dicho, antes del auge había pocos ricos en Yucatán. En un informe del gobierno federal elaborado en 1878 se señala, respecto de Yucatán, que no hay grandes fortunas en esta parte del país, donde “sólo tres individuos poseen más de 200 mil pesos”. Tan sólo dos décadas más tarde había unas 400 familias con bastante más de 200 mil pesos (si bien muchas de ellas endeudadas con la banca neoyorkina), si se considera que únicamente el costo de poner una hacienda en producción se calculaba en 150 mil pesos⁷. Como todo nuevo rico que se precie de serlo, la burguesía henequenera yucateca desarrolló hábitos de consumo suntuario que dieron lugar a palacetes en Mérida (todavía quedan algunos, convertidos en bancos y oficinas, en el Paseo de Montejo y la Avenida Colón); frecuentes viajes y estancias en Europa y tiendas que importaban del viejo continente los más refinados bienes de consumo. A diferencia de la clásica burguesía anglosajona, identificada con la austeridad y el ahorro, los hacendados henequeneros inauguraron una vida de lujo y fasto cuya influencia se deja sentir hasta ahora.

El aliento a la monoproducción y la predilección por el consumo cancelaron las posibilidades de una temprana diversificación industrial, en principio posible gracias al abultado excedente henequenero; la escasa industria local se limitó a la producción de bienes de consumo inmediato: cerveza, refrescos, tabaco, panadería, principalmente, estructura que básicamente existe hasta la fecha. Una vez terminado el auge exportador, otra industria derivada del henequén, la cordelera, alentada ahora por los gobiernos posrevolucionarios, concentró los excedentes y los capitales que así se alejaron, una vez más, de la diversificación industrial. La herencia del henequén para la industria y para el conjunto de la economía de la entidad no fue algo envidiable.

⁶ Ramírez, 1994a, PP. 25 y SS.

⁷ Ibid., P. 30.

2.1.2. La lenta decadencia, 1918-1935.

En 1900, en pleno auge henequenero, tuvo lugar un acontecimiento que cambiaría las condiciones del mercado internacional del henequén. En Estados Unidos existían entonces varias cordelerías que competían duramente entre ellas en el mercado mundial de las fibras duras: McCormick, Deering, Glessner y Jones; tal competencia era desde luego favorable a los productores de Yucatán. En ese año, otro industrial norteamericano, John P. Morgan, logró que todas ellas se fusionaran en un consorcio gigantesco: la International Harvester Co., que monopolizó las compras del henequén yucateco. Ya en 1902 la International Harvester hizo bajar el precio de la libra de henequén de 9.48 a 8 centavos de dólar, y en 1911 logró bajarlo a sólo 3 centavos, aunque luego volvió a subir. En contraste, los hacendados yucatecos nunca lograron organizarse con éxito para controlar el mercado henequenero; al contrario, después se demostró que Olegario Molina colaboró con la International Harvester para mantener bajos los precios⁸.

También, Yucatán dejó de ser el único productor y comercializador de fibra de henequén. En los años 20 entraron al mercado productores de Kenia, Tanganica, Sumatra y Java, a los que posteriormente se sumó Cuba, Haití, Bahamas, El Salvador y Brasil. Todavía en 1918 Yucatán generaba el 85 por ciento de la producción mundial, pero esto cambió rápidamente. Más influyente aún fue el hecho de que en otros mercados se logró producir híbridos que alcanzaban su vida productiva en 4 años, rendían un mayor número de hojas por planta y daban una fibra más resistente y flexible⁹; en Yucatán se requiere, hasta hoy, de 6 a 7

⁸ Benítez, 1956, P. 73 y SS. Don Fernando Benítez cita la publicación, en los años 20, de la copia de un contrato firmado en 1902 entre la Casa Molina y la International Harvester, en el que se especifican las acciones de Molina para mantener bajos los precios y los beneficios que obtendría a cambio. La primera cláusula del contrato es por demás explícita: "Queda entendido que Molina & Company usarán cuantos esfuerzos estén en su poder para deprimir el precio de la fibra de sisal, y que pagarán solamente aquellos precios que de tiempo en tiempo sean dictados por la I.H.C." *Ibid.*

⁹ Soberón, 1959, P. 39 y SS.

años para que una planta empiece a producir. La reducción de precios y la competencia del exterior precipitaron el fin del auge henequenero. Yucatán nunca volvió a alcanzar la producción récord de 1916 ni el valor máximo logrado en 1918.

Otro factor que contribuyó al fin del auge henequenero fue, naturalmente, el arribo de la Revolución Mexicana, personalizada en la figura de Salvador Alvarado, que derrotó la revuelta militar de los hacendados, los sometió al orden revolucionario y acabó con el peonaje y la servidumbre en las haciendas. Sin embargo, el impacto de la Revolución no fue tanto económico como político. En el plano económico sus principales efectos se limitaron a la liberación de la fuerza de trabajo, que encareció a los hacendados el costo de la mano de obra y, por otra parte, al reparto de tierras no cultivadas, especialmente durante el gobierno de Felipe Carrillo Puerto (1921-1924); en contraste, los hacendados mantuvieron la propiedad de las plantaciones y las desfibradoras. Más aún, Alvarado utilizó a la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén, fundada en 1912, para mejorar las condiciones del precio internacional de la fibra, cosa que en efecto se logró por algunos años; asimismo, la mejoría en las condiciones de vida de los campesinos favoreció el desarrollo del mercado interno.

En cambio, el impacto político fue mucho mayor. La Revolución desalojó del poder político a la oligarquía henequenera de cuño porfirista e incrementó la movilidad social, permitiendo llegar a las esferas del gobierno y la administración pública a elementos provenientes de otras clases. Esto mismo generó una profunda desconfianza entre los hacendados, esa sí, con consecuencias económicas de largo plazo: el descuido de las plantaciones y el descenso de la calidad de la fibra, provocados por el abatimiento de la inversión en las haciendas, y la sobreexplotación de las plantaciones con cortes inmoderados de pencas, ante los rumores de una inminente reforma agraria que, sin embargo, tardó 20 años en

llegar¹⁰.

Pero más que la Revolución fueron las condiciones del mercado internacional las que provocaron la paulatina decadencia de la agroindustria henequenera yucateca, como la ya citada incorporación al mercado de nuevos y más competitivos productores y la baja tendencial del precio de la fibra. A principios de siglo Yucatán cubría el 100 por ciento de la demanda mundial, en 1922 todavía cubría el 75 por ciento; para 1929 su participación había bajado a 53 por ciento; en 1933 ya era del 39 por ciento y en 1938 de sólo 23 por ciento. Para 1925 el precio de la libra de henequén había caído a 6.66 centavos de dólar y en 1932, el peor año, se cotizó en 1.9 centavos. A los factores ya señalados se sumó, primero, el fin de la primera guerra mundial y después la gran crisis de la economía estadounidense, que provocó el desplome de las exportaciones yucatecas de fibra de henequén. Del máximo de 202 mil toneladas producido en 1916, para 1925 la producción había descendido a 137 mil toneladas y a sólo 81 mil en 1935, el año de la reforma agraria cardenista¹¹.

2.1.3. Henequén y Estado: de Cárdenas a Cordemex. 1935-1964.

Si bien ya en decadencia, las haciendas henequeneras siguieron operando como tales aún después de Alvarado y Carrillo Puerto. Los hacendados mantenían la propiedad de las tierras cultivadas y de las plantas desfibradoras y su modelo de producción todavía era el dominante en el campo yucateco. Esto cambió radicalmente entre 1935 y 1937, con la consumación de la reforma agraria cardenista.

Ya en el poder, Lázaro Cárdenas inició el reparto de tierras de las haciendas henequeneras. Entre mayo de 1935 y agosto de 1937 el Banco de Crédito

¹⁰ Ramírez, 1994a., P. 57 y SS. Ver también Benítez, 1956, P.118.

¹¹ Soberón, 1959, P. 39 y SS..

Agrícola repartió 30 mil hectáreas de henequén y 451 mil hectáreas de terrenos incultos. La resistencia de los antiguos hacendados, que provocó la caída del gobernador Fernando López Cárdenas, obligó al Presidente a viajar a Yucatán para supervisar personalmente el reparto agrario. En agosto de 1937 Cárdenas llegó a Yucatán y permaneció allí por más de 3 semanas. El 8 de agosto fueron expropiados y pasaron a poder de los campesinos el 80 por ciento de los terrenos de cultivo, el 74 por ciento de los terrenos en explotación y el 97 por ciento de la superficie inculta; los hacendados retuvieron cada uno 150 hectáreas cultivadas, el límite constitucional de la pequeña propiedad.

En abril y octubre de 1938 el gobernador yucateco Humberto Canto Echeverría decretó la ocupación y la expropiación respectivamente de las máquinas desfibradoras; sin embargo, cuatro años después, en 1942, éstas fueron devueltas a sus antiguos dueños, convirtiéndose en maquiladoras del henequén ejidal. Los antiguos hacendados, convertidos ahora en pequeños propietarios, se fueron alejando paulatinamente de la agroindustria henequenera y nunca más volvieron a dominarla. El control del cultivo, la industrialización y la comercialización del henequén quedó en manos de sucesivas agencias del Estado y continuó así hasta la liquidación de los ejidatarios henequeneros, consumada en 1992.

También en 1938 el mismo gobernador Canto Echeverría propuso al presidente Cárdenas la creación de un único ejido gigantesco, en el que trabajaran los 50 mil henequeneros y que beneficiara y comercializara el agave en forma unificada. Surgió así lo que se conoce como el *Gran Ejido* cuya administración fue encomendada a una asociación que se denominó "Henequeneros de Yucatán", presidida por el gobernador en turno o su representante. Henequeneros de Yucatán fue un modelo de corrupción a todos sus niveles, desde el propio gobernador, que se enriquecía con comisiones cobradas por las millonarias ventas del henequén hasta los mismos ejidatarios, convertidos en simples

asalariados, que en contubernio con los inspectores cobraban por trabajos no realizados o mal hechos, pasando por un ejército de mil 200 burócratas que buscaban enriquecerse a costa de sus puestos y millares de ejidatarios muertos o inexistentes cuyos sueldos eran cobrados puntualmente¹².

Henequeneros de Yucatán fue liquidado en 1955; el Banco de Comercio Exterior asumió la recepción y venta de la fibra en tanto que el Banco de Crédito Ejidal se hizo cargo de la organización de las sociedades locales y el otorgamiento de créditos a los ejidos. Henequeneros de Yucatán no sólo dejó a la historia de la entidad una estela de corrupción pocas veces igualada, sino de mucha mayor trascendencia, permitió la conformación de un nuevo estrato empresarial, enriquecido al cobijo de la corrupción gubernamental. Este nuevo estrato era distinto al de los antiguos hacendados henequeneros: provenía, de las clases medias y de un nuevo grupo social que, andando el siglo, se fue integrando a la élite económica de Yucatán hasta llegar a dominarla: los inmigrantes libaneses. Como en el centro de la República, el nuevo estado revolucionario no sólo destruyó las bases del poder de la élite porfirista: también prohijó la creación de una nueva élite económica, naturalmente afín a él¹³.

Otro grupo empresarial de gran trascendencia en la economía de Yucatán fue el de los cordeleros. Las cordelerías existían desde el siglo XIX, y desde entonces debían su existencia a las variaciones en el precio internacional de la fibra: crecían con bajos precios internacionales y cerraban cuando los precios eran altos. Así, en 1883 cerró la cordelería "Miraflores" después de haber operado varios años; en 1897 los precios internacionales descendieron tanto que don Olegario Molina retomó el viejo tema de industrializar la fibra y montó con una gran inversión y modernas instalaciones la cordelería "La Industrial"; también

¹² Benítez, 1956. P. 137 y SS. El autor describe detalladamente las corruptelas, grandes y pequeñas, de Henequeneros de Yucatán.

¹³ Ramírez, 1994a, P. 66 y SS.

costeó experimentos para extraer papel y alcohol del bagazo de henequén, pero nunca se logró la explotación rentable de esos productos. Un año después La Industrial cerró sus puertas, porque la guerra de Cuba (1898) elevó el precio internacional de la fibra a tal grado que nuevamente fue más rentable exportarla sin industrializar; La Industrial reabrió en 1908. A principios de siglo la cordelería "San Juan" se convirtió en la primera que fabricó en México el *binder Twine*¹⁴.

El paulatino descenso de las exportaciones de pacas de henequén en los años 20 y 30 estuvo acompañado del incremento del consumo de fibra por las cordelerías locales. En 1925 dicho consumo era solamente del 1 por ciento del total de fibra producida; en 1930 ya era del 10 por ciento, en 1940 del 25 por ciento y en 1944 del 33 por ciento (para 1950 el porcentaje se había elevado a 50 por ciento y en 1959, poco antes de la creación de Cordemex, las cordelerías consumían el 80 por ciento de la fibra producida). Las cordelerías yucatecas podían competir con las estadounidenses gracias al uso intensivo de mano de obra y a la tecnología relativamente simple; así, el estado logró exportar a aquel país lazos, cuerdas y otros productos de henequén. La segunda guerra mundial, que destruyó las cordelerías europeas, incrementó notablemente la demanda del cordel yucateco; en 1944 unas 90 cordelerías vendían sus productos al exterior y al resto del país; en 1948 el número se había elevado a 110¹⁵.

Las necesidades y urgencias de la guerra permitieron a los cordeleros yucatecos exportar productos de calidad deficiente, con pesos y longitudes menores a los estipulados en los contratos de venta; esto provocó el desprestigio del cordel yucateco que, ya en tiempos de paz, hizo bajar el volumen y el precio de las exportaciones. Para controlar mejor la calidad de la fibra de exportación, en 1949 el gobierno del estado creó el organismo "Productores de Artefactos de Henequén", que logró por un breve lapso mejorar la calidad, sin embargo la guerra

¹⁴ Benítez, 1956. P. 118; también, Basulto, 1986, P. 39.

¹⁵ Basulto, 1986. P. 40; Ramírez, 1994a, P. 69.

de Corea provocó la reaparición de los vicios. En 1953 el citado organismo fue sustituido por otro, denominado "Cordeleros de México, S. de R.L.", que agrupó a la mayor parte de los dueños de las cordelerías, sin embargo los vicios no desaparecieron¹⁶.

Al igual que los exhacendados, los cordeleros se hicieron de la propiedad de numerosas desfibradoras, llegando a controlar todo el proceso productivo del henequén en su fase industrial (desfibrado y transformación), lo que les permitió amasar grandes fortunas. Junto con los enriquecidos a la sombra de Henequeneros de Yucatán, los cordeleros fueron la base de una nueva clase empresarial, privilegiados por el estado, distintos de los antiguos hacendados (aunque varios de éstos sobrevivieron en las cordelerías), con apellidos que antes estuvieron confinados a las clases medias y también apellidos libaneses.

A principios de los años sesenta las perspectivas de la industria henequenera no eran alentadoras: las plantaciones de otros países hacía tiempo que producían fibra más barata y de mejor calidad y el desarrollo de las fibras sintéticas amenazaba con eliminar del mercado a las naturales; por otra parte, en contraste con las fortunas personales de los cordeleros, las cordelerías estaban fuertemente endeudadas con el Banco de Crédito Ejidal, con la banca comercial, con los proveedores ingleses de maquinaria textil y con sus proveedores locales; tan sólo al Banco Ejidal les debían 40 millones de pesos de entonces¹⁷.

En tales circunstancias, los cordeleros concibieron la idea de vender sus cordelerías al estado, lo que lograron a través de la creación de Cordemex; se trató, así, de una *expropiación* que debe entrecomillarse; la primera en la industria henequenera, después de Alvarado y Carrillo Puerto, de Cárdenas y de Canto Echeverría, que no sólo contó con la anuencia sino con la promoción activa de los

¹⁶ Basulto, 1986, P. 42.

¹⁷ *Ibid.*, P. 43 y SS.

empresarios cordeleros. El estado revolucionario, que acabó con las haciendas henequeneras, vino entonces al rescate de empresas endeudadas y con perspectivas inciertas; si fuera preciso explicar porqué lo hizo sólo cabe una justificación de orden social: las cordelerías empleaban a cerca de cinco mil obreros en total y ocupaban alrededor del 90 por ciento del henequén producido por más de 40 mil ejidatarios.

En 1961 nació Cordemex, S.A. de C.V., empresa de participación estatal, con un capital social de 250 millones de pesos dividido en dos series de acciones de 125 mil cada una: la serie A fue inmediatamente suscrita por los empresarios cordeleros, en tanto que la serie B quedó reservada para el gobierno federal; en 1964 los empresarios vendieron su participación accionaria a la Federación en 200 millones de pesos; adicionalmente, los vendedores fueron beneficiados con una condonación de impuestos por 20 millones y utilidades acumuladas en los tres años por 98.5 millones más; en total, los cordeleros recibieron un poco más de 300 millones de pesos, volumen de capital muy considerable para el tamaño de la economía yucateca que, de momento, no sabían en qué invertir¹⁸.

2.1.4. El declive del henequén y la diversificación económica.

El auge de las cordelerías fue, como medio siglo antes lo había sido el auge de las haciendas exportadoras, un lastre para el desarrollo de los demás sectores productivos de la economía yucateca; así como los gobernadores porfiristas alentaron la reinversión de utilidades en la agroindustria henequenera, a la que percibían como la más dinámica y prometedora de la economía, los gobernadores posrevolucionarios, comprometidos con el *Gran Ejido* y Henequeneros de Yucatán, alentaron a la industria cordelera que era, cada vez más, el principal cliente y consumidor de la fibra. El nuevo estrato empresarial que surgió alrededor

¹⁸ *Ibid.*

de *Henequeneros* y las cordelerías era, también, el más dinámico de la economía estatal. Como se ha mencionado, desde finales del siglo pasado existía una industria en Yucatán fundamentalmente dedicada a la producción de bienes de consumo inmediato aunque también había una industria de consideración dedicada a producir partes y refacciones para la industria henequenera; después de la segunda guerra mundial comenzó a desarrollarse la ganadería bovina en el oriente del estado, sin embargo, la actividad económica en general se mantenía estrechamente ligada al henequén y, en particular, la actividad industrial seguía concentrada en las cordelerías. Esto empezó a cambiar a partir de 1964.

Las indemnizaciones que recibieron los cordeleros proporcionaron el soporte financiero inicial de la diversificación; con el apoyo y la asesoría de empresarios regiomontanos los excordeleros yucatecos incursionaron en otros rubros, como la industria del calzado, la cementera e incluso la siderúrgica. El Centro Empresarial de Mérida recuerda los trascendentales cambios de entonces con estas palabras¹⁹:

“Con estos hechos, sucedió un fenómeno entre los industriales cordeleros. Al recibir su dinero por la venta de sus fábricas, muchos de ellos no encontraban en qué invertir su capital. Los señores Arturo Ponce G. Cantón, Augusto Iturralde y Alejandro Gómory Aguilar, plantearon la situación de los inversionistas yucatecos al señor José P. Saldaña, entonces director del Centro Patronal de Monterrey, quien organizó una verdadera expedición, por el año de 1964, de empresarios yucatecos a la Sultana del Norte.

“Estando en Monterrey, a los empresarios yucatecos se les abrieron todas las puertas de las fábricas, algo que para entonces era muy poco común, y visitaron cervecerías, cementeras, vidrieras, fábricas de zapatos, empaques de cartón, etc. De ahí surgió, entre otras, la idea de una siderúrgica. Después de esa experiencia, aquí en Mérida se consolidaron algunas ideas, como la de Manuel Cáceres, que estableció una fábrica de tenis, o la reapertura de Cementos Maya”.

Volveremos más adelante al tema de la diversificación empresarial; en cuanto al

¹⁹ Centro Empresarial de Mérida, “Nuestras Raíces”, en *Directorio Empresarial de Yucatán 1997*, Mérida,

henequén, la estatización de Cordemex en 1964 hizo concebir esperanzas de que la industria henequenera se modernizaría y que mejorarían las condiciones de vida de los productores. En 1967 el consorcio inició la introducción de modernas desfibradoras que fueron sustituyendo los vetustos trenes de raspa heredados de las haciendas henequeneras, cada una con una capacidad instalada de 43,200 toneladas; para 1973 Cordemex poseía y operaba 16 fábricas de hilados y cordeles de henequén, no sólo en Yucatán sino también en Jalisco, Sinaloa, Tamaulipas y San Luis Potosí; en la primera mitad de los años setenta, en medio de una política generalizada de expansión del gasto público, los subsidios a la industria henequenera se elevaron a niveles sin precedente y para 1976 la paraestatal tenía una planta laboral de 7,473 empleados, la más alta de su existencia²⁰.

Sin embargo, la tendencia decreciente de la producción se mantuvo pese a la creación de Cordemex y a los sucesivos cambios de agencias y programas que instrumentaron los gobiernos estatal y federal. En 1961, cuando nació Cordemex como empresa mixta, la producción alcanzó 139,650 toneladas de fibra; en 1976, luego de dos sexenios de industria paraestatal, el volumen producido había descendido a 98,530 toneladas; en 1985 fue de 50,031; en 1990 de 36,156 y en 1993, ya desaparecido Cordemex y liquidados los ejidatarios henequeneros, apenas se produjo 27,007 toneladas. El henequén yucateco era una sombra de lo que fue durante su periodo de auge. No sólo fueron descendiendo la producción y la superficie sembrada sino también el rendimiento por hectárea: de 835 kilogramos en 1961 éste bajó a 627 en 1976, a 561 en 1980 y a sólo 540 en 1993. El legendario oro verde se fue extinguiendo y nadie pudo evitarlo.

Entre las razones que los estudiosos del tema aducen para explicar el descenso de la producción henequenera están el paulatino desplazamiento de las fibras

PP. VI y VII.

²⁰ Baños, 1996, P. 94.

duras naturales por las fibras sintéticas y el incremento de la producción de otros países como Brasil y Tanzania; se trata de razones válidas que no sólo explican la caída de la producción sino también el alejamiento de los capitales privados de la industria henequenera desde principios de la década de los sesenta; sin embargo, aún hoy (1997) las cordelerías locales, nuevamente en manos privadas, mantienen una demanda más o menos constante de fibra de henequén que no es satisfecha con la producción local, lo que obliga a traer unas 12 mil toneladas anuales de fibra de henequén de otras partes del mundo. Posiblemente más importante que estas razones para explicar la crisis terminal del henequén yucateco sean los vicios, las corruptelas y la ineficacia que acompañaron siempre a la intervención del estado en la agroindustria henequenera, no sólo desde la creación de Cordemex sino desde mucho tiempo atrás: desde la fundación del *Gran Ejido* que convirtió a los ejidatarios en indolentes asalariados sin ninguna injerencia en los destinos de lo que en teoría (y sólo en teoría) era suyo.

A Henequeneros de Yucatán lo sucedió, en 1955, el Banco de Crédito Ejidal, institución federal que fue a su vez sustituida en 1962 por el Banco Agrario de Yucatán, con la misión de acabar con el burocratismo federal; en 1974 este último es relevado por el Banco de Crédito Rural Peninsular (Banrural), con lo que el control de la producción henequenera volvió a manos de la Federación; cuatro años después, en 1978, se estableció el Fideicomiso para el Desarrollo Integral de la Zona Henequenera. La constante de todas estas agencias fueron un pertinaz burocratismo y una aún más pertinaz corrupción que impedían efficientar y encarecían cada una de las fases del proceso productivo haciendo incurrir en pérdidas crecientes al monopolio estatal (Cordemex) sin que, por supuesto, mejorase en nada la situación de los ejidatarios. Un investigador del tema describe así el papel de una de estas agencias²¹:

“El Banrural no era precisamente un intermediario neutral que simplemente

²¹ Baños, 1996, P. 95.

comprara la fibra a los ejidos y la vendiera posteriormente a Cordemex, era mucho más que eso, era junto con Cordemex, la institución encargada de regular la producción agrícola vía créditos de avío y refaccionarios. El Banrural anualmente recibía del gobierno federal la aprobación de fondos existentes para el fomento de nuevos planteles y explotación de los existentes, y con base en ello, se calculaban las ministraciones semanales para cada ejido. De igual forma, fijaba el pago de las labores agrícolas en función de varios factores, como son: el salario mínimo, los "precios de Garantía" de la fibra producida establecidos por Cordemex (según las diferentes calidades) que son generalmente muy bajos, y de los recursos disponibles y aún de las negociaciones entre ejidatarios y la institución.

"El año de 1983, los "créditos" que manejó Banrural vía Fideicomiso Henequenero, alcanzaron la cifra de 3,291.7 millones de pesos de los cuales 1,766.8 se contabilizaron como créditos recuperables y el resto, 1, 524.9 millones como subsidio. Pero de este total se calcula que los ejidatarios sólo recibieron alrededor de la mitad pues aquí se incluían gastos administrativos, cuotas al IMSS, cuotas a Anagsa, adquisición de vástagos, etcétera".

Ese mismo año de 1983 arrancó en México un nuevo modelo de conducción de la economía basado en la privatización del sector paraestatal, la desregulación de la actividad productiva y la apertura comercial, entre otras medidas de política económica que suelen ser incluidas en el repertorio del neoliberalismo²². Quedó atrás más de una década de activo protagonismo económico gubernamental, basado en un gasto público crecientemente deficitario que fue financiado con endeudamiento externo. La crisis de la deuda externa que estalló en agosto de 1982 hizo por sí sola inviable la prolongación de ese modelo y en diciembre de ese mismo año, con el arribo del gobierno de Miguel de la Madrid y la puesta en marcha del Programa Inmediato de Reordenación Económica, dio inicio el trascendental cambio.

Para la industria henequenera en particular, y en general para toda la economía de Yucatán, el arribo del neoliberalismo trajo grandes consecuencias. El pragmatismo económico del nuevo gobierno federal, compartido por los sucesivos gobiernos estatales, impulsó el desmantelamiento de la industria henequenera

²² El concepto de neoliberalismo es ampliamente desarrollado en el apartado 1.4.1. de este trabajo.

paraestatal y de los subsidios al henequén yucateco, incluidos los *créditos* a los ejidatarios a que hacía referencia la anterior cita; en 1992 fueron *liquidados* más de 30 mil ejidatarios y jubilados otros 12 mil, con lo que el estado dio por concluida su participación de más de medio siglo en el gran ejido henequenero que, con modificaciones, subsistía hasta entonces. En vez del henequén, que con estas medidas quedaba condenado a la extinción o a una existencia marginal, los gobiernos federal y estatal propusieron la diversificación hacia otras ramas de la actividad económica como la industria, el turismo, la pesca y otras actividades agropecuarias. Las transformaciones no se dieron de inmediato pero hoy, quince años después, la economía de Yucatán refleja ese trascendental cambio de estrategia. A reserva de profundizar en el tema en los capítulos 3 y 4, veamos un poco más de cerca lo que ocurrió.

En 1984 los gobiernos estatal y federal anunciaron conjuntamente el *Programa de Reordenación de la Zona Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán*, que reconocía abiertamente que el henequén, actividad declinante, ya no podía fungir como palanca del desarrollo de Yucatán y proponía como alternativa el *desarrollo integral*, especialmente la *expansión selectiva de la industria*. El Programa se proponía, por un lado, reordenar la actividad agroindustrial y, por otro, impulsar la actividad económica general de Yucatán mediante una adecuada vinculación con el desarrollo regional, nacional y las oportunidades del mercado externo. El Programa contemplaba las siguientes líneas de acción:

1. Impulso vigoroso al desarrollo industrial para inducir una nueva dinámica de crecimiento, con facilidades a los inversionistas, fomento de la industria maquiladora y, en general, ampliación de la infraestructura de apoyo al sector industrial.
2. Diversificación de las actividades agropecuarias dentro y fuera de la zona henequenera.
3. Promoción intensiva de las actividades pesqueras

4. Fomento al desarrollo turístico de la zona maya y el turismo social
5. Desarrollo de las comunicaciones y transportes
6. Fortalecimiento del comercio y el abasto.
7. Fomento educativo.
8. Fortalecimiento de la salud y seguridad social
9. Nuevos estímulos al desarrollo urbano y la vivienda
10. Prevención y control de la contaminación
11. Trabajo y previsión social.

Por lo que respecta al henequén, el Programa contemplaba el dimensionamiento de la actividad henequenera para adecuar la oferta a la demanda; sustitución del sistema de pago por jornales a una relación fundada en normas de operación de crédito; fortalecimiento del ejido como unidad fundamental de producción henequenera y reestructuración completa de Cordemex, reajustando su planta industrial y laboral conforme a derecho y cambiando sus relaciones laborales para elevar la productividad.

El Programa no se quedó en palabras. El gobierno estatal inició una activa campaña de atracción de inversión extranjera, principalmente en la modalidad de plantas maquiladoras, con logros muy escasos en los primeros años pero que finalmente alcanzó éxitos de consideración; el mismo gobernador que instrumentó el programa en 1984, Víctor Cervera Pacheco, entonces interino, ocupó nuevamente la gubernatura en 1995, profundizando la estrategia de atracción de maquiladoras y promoviendo su instalación en los municipios de la zona henequenera y otros del interior del estado; en el campo se implementaron estrategias de diversificación agropecuaria como los cultivos de hortalizas en invernaderos, los de sábila, pitahaya y otros frutales, y otros muchos que tuvieron menos éxito como los cultivos de minihortalizas para consumo en aviones de pasajeros, el aprovechamiento del bambú y hasta la cría de faisanes y venados.

En 1990 se reforzó la estrategia económica neoliberal en Yucatán con el inicio de la desincorporación de Cordemex, la liberación del mercado del henequén y la individualización del ejido. En los primeros meses del año se instrumentó un nuevo programa de reordenación henequenera que, entre otros puntos, incluía la liberación del mercado henequenero, con lo que los productores quedaron en libertad de vender su fibra a quien quisieran y ya no sólo al monopolio estatal; también podrían vender su producto fuera del estado si así lo deseaban. En marzo de ese año se inició la desincorporación de las 14 desfibradoras de la paraestatal y 1,750 trabajadores fueron liquidados. Un año después, el 9 de abril de 1991, Cordemex concluyó formalmente sus labores, sus fábricas cerraron y comenzó la liquidación de otros 2,730 empleados; en su lugar fueron creadas cuatro sociedades anónimas: Hilos agrícolas, Filtros, Sacos y Telas, y Tapetes. El gobierno federal ofreció toda clase de facilidades a los posibles compradores para colocar las nuevas empresas²³.

Por último, en mayo de 1992 se concretó la llamada individualización del ejido con el decreto del gobierno del estado que dispuso la indemnización de 30,225 ejidatarios y la jubilación anticipada de 12,200 campesinos mayores de 50 años. Los jubilados recibieron una pensión de 100 mil viejos pesos al mes (30 por ciento del salario mínimo mensual de entonces, de 333 mil 600 viejos pesos), mientras que las indemnizaciones fueron de 8 millones de viejos pesos (24 meses de salario mínimo) para cada ejidatario. Con esta medida, más la liberación del mercado henequenero y la liquidación de Cordemex, el Estado dio por terminada su participación en la industria henequenera, después de más de medio siglo de controlarla hasta en sus menores detalles²⁴.

El henequén de Yucatán no se ha extinguido, pero ahora su relevancia para la economía del estado es escasa; hasta la fecha siguen funcionando una veintena

²³ Baños, 1996, P. 103 y SS.

²⁴ *Ibid.*

de cordelerías privadas que consumen toda la fibra que se produce e importan adicionalmente unas 12 mil toneladas al año; la devaluación de diciembre de 1994, que encareció el henequén de importación, motivó algunos planes de resiembra de viejos plantales, y en 1997 el gobierno estatal anunció un plan para financiar el rescate de unas 10 mil hectáreas del agave, el fomento de nuevas siembras y la rehabilitación de algunas desfibradoras²⁵, pero ahora todo esto se da en una escala muy diferente a la del largo periodo de la monoproducción henequenera y se incluye dentro de programas más amplios de fomento agrícola, junto con las hortalizas, los cítricos y otros cultivos. La era del henequén ha terminado.

2.2. EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA EN YUCATÁN: DE LAS DESFIBRADORAS A LAS MAQUILADORAS.

La liberalización de la economía mexicana, emprendida gradualmente por el gobierno de Miguel de la Madrid y profundizada por el gobierno de Salinas de Gortari, modificó notablemente la estructura de la industria y la economía de Yucatán. Como vimos en el apartado 1.4.2, uno de los rasgos característicos de la estrategia de la liberalización fue el desmantelamiento de la industria paraestatal con la liquidación, fusión o privatización de empresas públicas. El modelo de la industrialización orientada a las exportaciones (IOE) postula el abandono de la intervención estatal en la producción industrial que sostuvo el modelo ISI, reservando el manejo de las actividades industriales y productivas en general al sector privado; también sugiere la activa promoción de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera, entre otras medidas. La aplicación de estas políticas en Yucatán condujo al paulatino desmantelamiento de la industria henequenera paraestatal, concentrada en el monopolio estatal Cordemex, el aliento a la exportación de manufacturas locales y la atracción de maquiladoras a

²⁵ Facultad de Economía de la UADY, *Economía Hoy* No. 17, mayo-junio de 1997.

la entidad.

El desmantelamiento de la industria henequenera paraestatal indujo un proceso de desindustrialización en Yucatán. Su colofón fue el cierre de Cordemex en 1991, empresa que empleaba a más de siete mil obreros, y la liquidación del *Gran Ejido* henequenero; ambas medidas se analizan con detenimiento en el capítulo 3. La producción de diversos artículos de henequén a cargo de Cordemex llegó a representar más del 50 por ciento de la producción manufacturera total en la entidad; su descenso determinó el declive de la participación de la industria manufacturera y de todo el sector industrial en el PIB estatal, como se aprecia en el cuadro 2.1:

Cuadro 2.1. Participación porcentual sectorial en el PIB del estado de Yucatán

	1975	1980	1985	1993
Agropecuario, silvicultura y pesca	11.0	8.4	10.2	9.1
Minería, manufacturas, construcción, electricidad, gas y agua	33.7	27.4	25.0	21.5
Manufacturas	25.6	17.1	16.4	12.5
Comercio, restaurantes, hoteles, transportes, servicios financieros y demás servicios	55.3	64.2	64.8	69.5

Fuente: INEGI, 1996.

Como se aprecia, las actividades secundarias registran un notable descenso en su participación en el PIB de la entidad entre 1975 y 1993, de poco más de 12 puntos porcentuales; también desciende la participación de las actividades primarias, a causa del abandono de la mayor parte de los henequenerales; en contraste, los servicios incrementan su participación de 55.3 a 69.5 por ciento, en

un acelerado proceso de terciarización que es el rasgo más sobresaliente de la economía yucateca de las últimas dos décadas. Por otro lado, la participación de la industria manufacturera en el PIB estatal registra un descenso aún más pronunciado: De representar el 25.6% en 1975 desciende al 16.4% en 1985 y a sólo 12.5% en 1993.

La evolución de la producción manufacturera por división industrial señala con claridad cuáles han sido los sectores más afectados por este proceso de desindustrialización y, a la inversa, cuáles han ganado participación en la estructura industrial de Yucatán, como refleja el cuadro 2.2:

Cuadro 2.2. PIB de la industria manufacturera por división industrial (en porcentos)

	1975	1980	1985	1993
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	23.7	30.2	41.4	51.4
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	68.3	52.3	27.9	7.8
Industria de la madera y productos de la madera	0.9	2.1	2.4	4.4
Papel, productos de papel, imprenta y editoriales	1.1	2.4	4.6	5.0
Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico	1.6	2.7	5.2	5.6
Productos de minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y carbón	3.0	7.8	11.9	17.5
Industrias metálicas básicas	0.2	0.4	1.7	1.0
Productos metálicos, maquinaria y equipo	0.6	1.0	2.9	4.0
Otras industrias manufactureras	0.6	1.2	2.1	3.3

Fuente: INEGI, 1996.

Como se observa, la participación de la división textil, vestido y cuero -que incluye la producción de fibra y cordel- en el producto interno bruto de la industria manufacturera yucateca tuvo una espectacular contracción en los últimos 20 años: de representar el 68 por ciento de la producción manufacturera total en 1975, pasó a 52 por ciento en 1980, a 30 por ciento en 1988 y a sólo 8 por ciento en 1993, ya desaparecido Cordemex.

2.2.1. La desindustrialización henequenera

Al concentrar las inversiones originalmente privadas y después gubernamentales, la monoproducción henequenera inhibió el desarrollo de la industria manufacturera en Yucatán salvo, precisamente, la directamente vinculada con el henequén, más algunos rubros de bienes de consumo no duradero, principalmente alimentos y bebidas. Como se señaló más arriba, en la segunda mitad de la década del 60 se inicia un proceso de diversificación industrial que incluyó no solamente bienes de consumo inmediato sino también algunos intermedios (cemento, acero).

Desde su nacimiento, en la segunda mitad del siglo XIX, la gran industria henequenera empleó maquinaria diseñada y construida en Yucatán. Las desfibradoras de henequén fueron un invento básicamente yucateco, cuyo paulatino perfeccionamiento se logró con innovaciones locales. Ya en 1830 un inventor nativo, Basilio Ramírez, construyó una desfibradora eficaz que incluso motivó la creación de la "Compañía para Cultivo y Beneficio del Henequén"; la máquina finalmente fracasó, pero quedó como acicate para nuevos experimentos. En 1852 el Congreso del Estado estableció un premio para quien inventara la máquina de raspar henequén que, entre otras innovaciones, dio lugar a los inventos de la *Rueda Solís* y la *Rueda Vencedora*, citados más arriba²⁶.

²⁶ Benítez, 1956, P. 64 y SS.

A finales del siglo XIX existía en Yucatán una modesta industria de bienes de capital dedicada a la producción de máquinas desfibradoras, planchas henequeneras y partes y refacciones para esa maquinaria. Los talleres y fundiciones no sólo fueron capaces de producir piezas para las desfibradoras y los motores que anteriormente se importaban sino que incluso mejoraron los diseños. Esta industria de bienes de capital sobrevivió a la expropiación de las haciendas henequeneras y de hecho se hizo más necesaria conforme los equipos se hacían más viejos por la falta de inversiones y desarrollo tecnológico. Las viejas desfibradoras se siguieron usando a gran escala hasta que el complejo Cordemex introdujo, en la segunda mitad de los años sesenta, modernas desfibradoras y maquinaria nueva para la industrialización del agave; ese fue el fin de la industria de bienes de capital ligada al henequén.

En tan sólo cinco años, entre 1965 y 1970, el número de establecimientos productores de bienes de capital y de consumo duradero se redujo de 616 a 95 unidades; el personal ocupado disminuyó de 1,404 a 601 personas y la participación del sector de bienes de capital y de consumo en la producción industrial total se redujo de 6.1 a 3.8 por ciento. En contra de la tendencia nacional hacia una mayor participación del sector de bienes de consumo duradero y de capital en la estructura industrial, en Yucatán este sector ha decrecido, mientras que el de bienes de consumo inmediato ha incrementado incesantemente su participación²⁷.

De impacto mucho mayor en el volumen de la producción industrial de Yucatán fue, naturalmente, la constante caída de la producción henequenera y cordelera. Los años de Cordemex fueron también años de creciente inversión federal en Yucatán, que aumentó, a precios constantes de 1978, de 865 millones de pesos

²⁷ Basulto, 1986, P. 47 y SS.

en 1971 a 3,528 millones en 1980, un incremento real de 308 por ciento; el grueso de este incremento se destinó a la industria henequenera. En 1984, año del inicio del Programa de Reordenación de la Zona Henequenera, el subsidio a la agroindustria henequenera superó los 8 mil millones de pesos, un 80 por ciento de toda la inversión federal en Yucatán de ese año, calculada en 10 mil millones de pesos. El viraje neoliberal, en el que se inscribe el cierre de Cordemex y el retiro del Estado de la actividad henequenera, condujo a una reducción paulatina de la inversión pública federal en Yucatán²⁸.

2.2.2. La industrialización privada

En contraste con la pronunciada baja de la participación en el PIB estatal del sector de bienes de capital y de consumo duradero, asociada a la desindustrialización henequenera, el sector de bienes de consumo no duradero tuvo a partir de 1965 un proceso de expansión basado en el capital privado, profundizando así la tendencia histórica de la industria manufacturera yucateca, orientada desde su surgimiento, a finales del siglo pasado, a la producción de bienes de consumo inmediato. Desde la segunda mitad de los años 60 y hasta el arribo de las maquiladoras, las ramas de crecimiento más dinámico fueron las cinco siguientes: textiles (fibras blandas), manufacturas de productos alimenticios, elaboración de bebidas, producción de madera y muebles y fabricación de calzado.

La participación porcentual de la división de productos alimenticios, bebidas y tabaco en el PIB manufacturero del estado pasó de 27.3% en 1970 a 30.2% en 1980, a 41.4% en 1985 y a 51.4% en 1993. La división de madera y productos de madera incrementó su participación de 0.87% en 1975 a 2.05% en 1980, a 2.38% en 1985 y a 4.35% en 1993²⁹. Con los recursos generados por la venta de sus

²⁸ Ramírez, 1993a, PP. 17-18.

²⁹ INEGI, 1996. P. 443.

cordelerías al Estado y la asesoría de industriales regiomontanos, los industriales yucatecos echaron a andar procesos de modernización tecnológica en las principales empresas productoras de bienes de consumo no duradero como la Cervecería Yucateca, la Embotelladora Peninsular (Coca Cola), Hidrogenadora Yucateca, Nutri Sur, Panificadora Trevi, Galletera Dondé, Galletera Palma, Compañía Embotelladora del Sureste, entre otras³⁰.

También el sector de bienes de consumo intermedio incrementó su importancia en la estructura industrial de Yucatán a partir de la segunda mitad de los años 60. Este sector comprende aquellas manufacturas que aún requieren de una ulterior transformación para convertirse en bienes de consumo, e incluye las siguientes ramas: explotación de canteras, explotación de yacimientos de sal y salinas, aserraderos, fabricación de pasta celulosa y productos de celulosa, papel y cartón, productos de hule, productos químicos, productos de plástico, materiales para construcción, productos de vidrio, productos de minerales no metálicos, laminación secundaria de hierro y acero y otros productos metálicos. Una idea de la expansión del sector de bienes de consumo intermedio la da el cuadro 2.3:

Cuadro 2.3. Participación porcentual de divisiones seleccionadas en el PIB manufacturero de Yucatán

	1970	1975	1980	1985	1988	1993
Papel, productos de papel, imprentas y editoriales	1.73	1.06	2.40	4.59	4.00	4.96
Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico	2.18	1.62	2.65	5.20	6.69	5.63
Productos de minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y carbón	2.27	2.99	7.75	11.90	12.99	17.50
Industrias metálicas básicas	--	0.23	0.42	1.71	1.65	0.95

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico de Yucatán, edición 1996, pág. 443.

³⁰ Basulto, 1986, P. 62 y SS.

La expansión de este sector en Yucatán ha estado apoyada no solamente en el mercado local sino en el regional e incluso el de Centroamérica y el Caribe. Así, la Siderúrgica de Yucatán atiende la demanda de todo el sureste del país y Belice, y Cementos Maya llega también a Belice y Gran Caimán. Destaca asimismo la creciente profesionalización de las empresas que componen este sector, con métodos modernos de organización del trabajo y de la producción, uso intensivo de la fuerza de trabajo y mayor componente tecnológico³¹.

Un proceso que es necesario destacar es la presencia creciente de capitales nacionales en la industria yucateca, estimulada por el mejoramiento de las vías de comunicación completado en los años 60: terminación de la carretera que unió a Yucatán con el resto del país, integración de la red ferroviaria local a la nacional y modernización del aeropuerto. La industria yucateca, acostumbrada a producir para el mercado local, no siempre pudo resistir la competencia de empresas con tecnologías y esquemas de organización más modernos y con mercados más amplios. Entre otras prominentes empresas industriales yucatecas que fueron absorbidas por corporaciones nacionales puede citarse a la Cervecería Yucateca, adquirida por el Grupo Modelo de México; la Galletera Palma, absorbida por Galletera Mexicana (Gamesa) de Monterrey; Campi-Univasa, comprada por el Grupo Desc y Cementos Maya, hoy filial de Cementos Mexicanos (Cemex). En la mayoría de estos casos, las corporaciones adquirientes han utilizado a sus empresas establecidas en Yucatán como punta de lanza para acceder a los mercados de Centroamérica y el Caribe e incluso Sudamérica. Así, la Cervecería Yucateca exporta hoy sus productos a países como Argentina y Brasil, y Cemex hace lo propio hacia Centroamérica y el Caribe.

³¹ *Ibid.*

2.2.3. El arribo de las maquiladoras

La industria maquiladora de exportación nació en México en 1965 con la instalación de las primeras 12 plantas en la frontera norte del país. Su puesta en práctica obedeció a un interés compartido de los gobiernos mexicano y estadounidense y de las compañías que instalaron las primeras maquiladoras. Del lado mexicano, el interés era brindar opciones de empleo a miles de braceros repatriados de Estados Unidos al concluir el Programa de Trabajadores Migratorios en 1964; por su parte, el gobierno norteamericano esperaba a su vez disminuir los flujos de trabajadores indocumentados. Las firmas estadounidenses empezaban a enfrentar la reducción de sus utilidades conforme disminuía el auge económico de la posguerra y crecía la competencia internacional, factores que las impulsaron a reducir costos de mano de obra para mantener su competitividad; las plantas maquiladoras parecían una buena opción para lograr este propósito. El gobierno mexicano dio toda clase de facilidades para atraer a las maquiladoras: hasta 100 por ciento de capital extranjero, exenciones fiscales para los productos importados temporalmente, flexibilización en la aplicación de la legislación laboral, creación de parques industriales con infraestructura adecuada, entre otras.

El éxito del programa maquilador llevó al gobierno mexicano a autorizar en 1971 la inclusión de los litorales en las áreas donde se podía instalar plantas maquiladoras, y un año después el programa se extendió a todo el territorio nacional, a excepción de las zonas densamente industrializadas. Se abrió así la posibilidad para Yucatán de atraer este tipo de empresas. En ese mismo año de 1972 fue inaugurada en Mérida la Ciudad Industrial en el denominado corredor Mérida-Umán y, desde entonces, los gobiernos estatales iniciaron esfuerzos de promoción para atraer maquiladoras a la entidad. Como resultado de esos primeros esfuerzos, en 1973 se establecieron dos maquiladoras de ropa en la Ciudad Industrial, sin embargo un año después cerraron y se retiraron.

A escala nacional, la crisis del petróleo derivada de la guerra árabe israelí de 1973 afectó notoriamente al programa maquilador, que tuvo un reflujo en 1974 con el cierre de 110 empresas y el despido 32 mil trabajadores. Esta situación se mantuvo hasta 1978, cuando la economía mexicana nuevamente resultó atractiva para los inversionistas. En Yucatán, el siguiente intento, esta vez exitoso, de instalar una maquiladora se logró en 1980, con la apertura, a comienzos del año siguiente, de la maquiladora Ormex, dedicada a la producción de implementos de ortodoncia, que continúa operando hasta la fecha³².

En 1983 el Ejecutivo Federal emitió el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (IME), que reconoció la importancia de esas empresas para la economía del país y cambió su concepción, de meras unidades de empleo, a fuentes potenciales de transferencia tecnológica e integración de cadenas productivas. Al año siguiente se dio a conocer en Yucatán el ya citado Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán, que reconocía el agotamiento del modelo henequenero y planteaba nuevas opciones de desarrollo económico. Uno de los puntos que contemplaba el programa era la implementación en Yucatán del Decreto para el Fomento y la Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.

A pesar de lo anterior, el desarrollo de la maquila en Yucatán fue lento en la década anterior y comienzos de ésta. En 1986, cinco años después del establecimiento de Ormex, sólo había dos plantas maquiladoras en la entidad; a principios de 1991 las plantas en operación eran 21. No obstante, en la década de los 90 varios factores impulsaron un desarrollo cada vez más dinámico de la IME en el estado. Por un lado, la liquidación de los ejidatarios henequeneros en 1992 creó una tremenda presión para ocupar a más de 40 mil campesinos desempleados, hecho que motivó la intensificación de los esfuerzos del gobierno

³² *Ibid.* PP. 116 y SS.

estatal para atraer inversión extranjera a Yucatán; otro factor fue el notable mejoramiento de la infraestructura de comunicaciones y transportes del estado con la inauguración, en 1989, del Puerto de Altura de Progreso, la ampliación de las operaciones de carga del Aeropuerto de Mérida y la modernización de las telecomunicaciones; un tercer factor fue el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), que introdujo facilidades adicionales para las maquiladoras, como una aplicación más flexible de las reglas de origen, lo que hizo más atractiva la inversión en México para empresarios asiáticos, europeos y de otras partes del mundo; por último, la devaluación de diciembre de 1994 hizo caer el salario de los obreros maquiladores yucatecos a un nivel estimado, a principios de 1997, en 93 dólares al mes, inferior al de países como Honduras (100 dólares) y Filipinas (169 dólares) e inferior, también, al salario maquilador promedio en México, de 140 dólares mensuales³³.

En 1995 la industria maquiladora de exportación entró en una etapa de franca expansión en Yucatán. En los últimos dos años el número de empleos generados se triplicó, pasando de 5,477 al inicio de 1995 a 15,231 en julio de 1997; el número de empresas se elevó de 32 a 88 en el mismo periodo³⁴. A nivel nacional el sector maquilador también tuvo un fuerte crecimiento luego de la devaluación de diciembre de 1994; entre el cierre de ese año y abril de 1997 el total de empleos en la IME se elevó de 600 mil 200 a 898 mil, con un crecimiento de 49.6 por ciento, según datos de la Secofi; no obstante, en el caso de Yucatán, como se ha indicado, el incremento fue cercano al 180 por ciento.

Al hablar de auge maquilador en Yucatán es preciso ubicarlo en su justa dimensión, por ejemplo frente a la industria maquiladora de los estados fronterizos y a nivel nacional. A junio de 1998 había en Yucatán 111 empresas maquiladoras

³³ Los datos salariales son del INEGI y la correduría Morgan Stanley, citados por *Diario de Yucatán*, 2 de febrero de 1997.

³⁴ Dirección de Promoción Industrial del Gobierno del Estado de Yucatán.

que en conjunto empleaban a 20 mil 778 personas³⁵. La última información disponible del INEGI, publicada también en junio de este año, ubica en 2 mil 902 el total de maquiladoras a nivel nacional, con 983 mil 272 empleados; así, los porcentajes de Yucatán en los totales nacionales son de 3.8 por ciento en número de establecimientos y de 2.1 por ciento en número de empleados. Ambos porcentajes son superiores a la contribución de Yucatán al PIB nacional, de 1.25% en 1993, último dato disponible del INEGI.³⁶

La distancia de la maquila en Yucatán frente a la existente en los estados fronterizos es todavía muy grande. A noviembre de 1997 el personal ocupado en la industria maquiladora de Chihuahua ascendía a 239 mil 165 empleados; a 196 mil 571 en Baja California; a 135 mil 499 en Tamaulipas; a 76 mil 739 en Sonora; a 76 mil 309 en Coahuila y a 38 mil 865 en Nuevo León. En abril de 1998 los estados fronterizos concentraban 794 mil 463 empleos maquiladores, el 81 por ciento del total nacional; con el 2.1% de los empleos maquiladores, Yucatán aparecía en el undécimo sitio, después de los seis estados fronterizos más Jalisco, Puebla, Durango y Guanajuato.³⁷

Esta distancia, sin embargo, no disminuye en grado alguno la importancia que las maquiladoras han cobrado en la industria y la economía de la entidad. El personal ocupado en la industria manufacturera de Yucatán era de 55 mil 472 empleados en 1993, último dato disponible (INEGI, 1996); como se ha indicado, en junio de 1998 la industria maquiladora empleaba a 20 mil 778 personas. Aun cuando no son cifras comparables, dan una idea del impacto que ha tenido la maquila en la estructura del empleo industrial en Yucatán. Asimismo, las maquiladoras contribuyen al 44 por ciento de las exportaciones totales de la entidad, porcentaje similar al nacional, de poco más del 40 por ciento.

³⁵ Víctor Cervera Pacheco, *IV Informe de gobierno*, julio de 1998.

³⁶ INEGI, *Estadísticas Económicas*, junio de 1998.

³⁷ INEGI, *Estadísticas Económicas*, febrero de 1998.

El auge de las maquiladoras en Yucatán no deja de ser sorprendente. En los inicios del programa, en 1965, el esquema de funcionamiento de esas empresas era relativamente sencillo: plantas gemelas establecidas a uno y otro lado de la frontera con procesos productivos bien integrados que encomendaban a la parte establecida en México determinadas operaciones con uso intensivo de mano de obra, como el ensamble de aparatos electrónicos y la confección de prendas de vestir; así, la proximidad geográfica era un factor determinante del atractivo del esquema. Yucatán, sin embargo, está a más de tres mil kilómetros de distancia de plazas como Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Mexicali o Tijuana, de ahí el escepticismo con que fue recibido el programa en la entidad y que sólo desapareció hasta muy recientemente, cuando su éxito se hizo evidente.

La promoción realizada por el gobierno del estado de Yucatán se basó desde los inicios del programa en tres ventajas claras: la posición estratégica de la Península respecto a Estados Unidos, la infraestructura física y humana relativamente amplia y los bajos costos de la mano de obra. No obstante, los empresarios maquiladores tardaron más de una década en reconocer todo esto y empezar a invertir en Yucatán. Aparte de las ventajas citadas los inversionistas encontraron otras, acaso más importantes para ellos, como la baja rotación de personal. En la frontera norte, donde existen grandes conglomerados de maquiladoras, la rotación es muy alta y además existe el *pirateo* de trabajadores, lo que obliga a las empresas a mantener programas permanentes de capacitación y adiestramiento que no son amortizados por la continua pérdida de mano de obra calificada; este problema no existe en Yucatán y en otros estados de la República, donde los trabajadores son mucho más leales a la empresa, sobre todo si, como ocurre hoy en varios municipios yucatecos, la maquiladora es la *única* fuente de empleo industrial en la localidad³⁸.

³⁸ Dejuana, 1997.

Yucatán resulta particularmente atractivo para las maquiladoras que producen artículos ligeros, como prendas de vestir, joyería, piezas de ortodoncia o artículos de caza y pesca, entre otros productos cuyo costo unitario de transportación no es elevado. Por otro lado, los centros de consumo de los productos ensamblados en las maquiladoras no suelen estar cerca de la frontera norte, y muchos de esos centros, como Nueva York o Miami, están de hecho más cerca de Mérida que de Mexicali o Tijuana. Desde luego, un factor muy importante han sido las generosas facilidades que el gobierno del estado brinda a los inversionistas, como infraestructura y terrenos urbanizados a bajo costo o incluso regalados y un programa de capacitación de cuatro meses a los trabajadores de las maquiladoras sin ningún costo para éstas.

Una faceta muy interesante del programa maquilador en Yucatán es la instalación de plantas en los empobrecidos municipios del interior del estado, principalmente en la antigua zona henequenera. A julio de 1997 había plantas maquiladoras en 13 municipios: Tekit, Tekantó, Motul, Cholul, Tahmek, Izamal, Seyé, Tekax, Tecoh, Mocochoá, Suma, Chicxulub Pueblo y Temax, y había planes de instalar nuevas plantas en por lo menos siete más: Peto, Hochtún, Calotmul, Valladolid, Cansahcab, Maxcanú y Halachó. Con sistemas avanzados de organización de la producción, programas de capacitación de seis meses (cuatro por cuenta del estado y dos más por cuenta de las empresas) y esquemas de incentivos a la productividad, varias de las maquiladoras establecidas en Yucatán han logrado superar en corto tiempo sus propios estándares, con un costo bajísimo de mano de obra y escasa rotación de personal. A mediados de 1997 un obrero que trabajara en promedio dos horas diarias de tiempo extra (10 horas de trabajo en total) percibía 350 pesos a la semana, o mil 400 al mes, equivalentes a dos salarios mínimos.³⁹ A los bajos salarios que pagan debe sumarse la extensión de

³⁹ Dirección de Promoción Industrial del Gobierno del Estado de Yucatán.

la jornada diaria de trabajo a 9 horas con 45 minutos en varias de ellas, para completar 48 horas en cinco días; se trata de una organización del trabajo basada en el taylorismo primitivo, que es aplicado sin obstáculos por la ausencia de sindicatos obreros, pactada con las autoridades estatales y tolerada por las centrales obreras oficialistas.

Sin embargo, aun con salarios tan bajos, la derrama económica de las maquiladoras en los municipios del interior ha inducido un proceso de reanimación en el comercio y los servicios de la zona, donde con frecuencia la opción a la maquiladora es el subempleo o el simple y llano desempleo. El ritmo de trabajo en las maquiladoras es intenso, pero un dato interesante es que, en la antigua zona henequenera, los jóvenes lo prefieren al corte de pencas de henequén en los planteles que aún quedan, trabajo mucho más duro y agotador que cualquier empleo industrial. En el mismo sentido, la instalación de plantas en el interior del estado ha desalentado la emigración a Mérida y a otros lugares, disminuyendo la presión demográfica y de dotación de servicios sobre la ciudad capital. Por estas razones, el gobierno del Estado ha adoptado la promoción de las maquiladoras y su instalación en municipios del interior como una de sus grandes líneas de política industrial, tema que se tratará con mayor amplitud en los siguientes capítulos.

Las maquiladoras instaladas en Yucatán son en su mayoría de bajo componente tecnológico y uso intensivo de mano de obra, a diferencia de las instaladas en plazas de la frontera norte, por ejemplo en Tijuana, donde prevalecen ramas como la electrónica. De los 15,231 empleos generados a julio de 1997, 11,431 corresponden a las maquiladoras de la industria textil y del vestido, cantidad equivalente al 75% del total de empleos. A nivel nacional la estructura de los grupos de actividad de las maquiladoras es muy diferente. Las que ensamblan prendas de vestir están en tercer sitio por valor agregado de la producción, con 13.2 por ciento del total, detrás de las que ensamblan equipo de transporte y sus

accesorios, con 19.3 por ciento, y de las dedicadas a la producción de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos, grupo que ocupa el primer lugar, con el 27 por ciento del valor agregado nacional.⁴⁰

Sin embargo, ya tienen cierta presencia maquiladoras más sofisticadas, productoras de equipos como transformadores electrónicos (Falco, Meritronics), aire acondicionado automotriz (Airsystems) y partes eléctricas y electrónicas (Sammex International). Las maquiladoras de joyería también han logrado una considerable presencia, siendo de hecho la segunda rama generadora de empleo, después de la textil y del vestido, como se aprecia en el cuadro 2.4:

Cuadro 2.4. Empleo en las maquiladoras establecidas en Yucatán por ramas de actividad. Julio de 1997.

Rama	No. de empleos	Porcentaje	No. de empresas
Textil y del Vestido	11,431	75.1	44
Joyería	1,112	7.3	7
Maquinaria y equipo	901	5.9	8
Piezas de ortodoncia	471	3.1	2
Química, hule y plástico	339	2.2	10
Alimentos y bebidas	295	1.9	8
Artículos deportivos	270	1.8	2
Arts. de madera y muebles	268	1.8	3
Otros	144	0.9	4
Total	15,231	100.0	88

Fuente: Dirección de Promoción Industrial del Gobierno del Estado de Yucatán.

A nivel nacional la industria maquiladora se ha diversificado en los últimos años. En 1987 había ocho ramas de actividad: textil, muebles, aparatos eléctricos y electrónicos, calzado, equipo de transporte, servicios, juguetes, artículos deportivos y alimentos. Diez años después, operan también maquiladoras de productos químicos, maquinaria y equipo no eléctrico, equipo y accesorios

⁴⁰ INEGI, *Estadísticas Económicas*, marzo de 1998.

eléctricos y electrónicos, equipo de telecomunicaciones, diseño automotriz y computación. El gobierno de Yucatán aspira a atraer maquiladoras de productos con mayor valor agregado. En la frontera de Sonora con Estados Unidos, por ejemplo, hay maquiladoras dedicadas a la producción de partes automotrices como sistemas de frenos y cajas de velocidades, equipo electrónico o ductos de acero inoxidable; algunas de ellas están interesadas en salir de la faja fronteriza norte, aun cuando esto suponga mayores costos de transportación, porque el ahorro que lograrían por la menor rotación de personal compensa con creces el aumento de costos, especialmente tratándose de productos con alto valor agregado⁴¹. Aun así, no necesariamente están dispuestas a alejarse tanto de la frontera como para venir hasta la península, y en este sentido Yucatán compite con muchos otros estados de la República.

Si la baja rotación de personal es una ventaja que pueden ofrecer estados del centro del país entonces a Yucatán le queda, como principal atractivo para atraer maquiladoras de productos con mayor valor agregado, un costo todavía menor de la mano de obra y opciones más baratas que el transporte terrestre, como el marítimo. El costo de la mano de obra, sobre todo en los municipios del interior, es una *ventaja* (para las maquiladoras) que ya tiene Yucatán, mientras que la infraestructura marítima y aérea es todavía insuficiente, a pesar de la construcción del puerto de altura de Progreso. Este puerto, inaugurado en 1989, tiene un calado de 23 pies que permite el arribo de buques de hasta 18 mil toneladas; para recibir embarcaciones de mayor tamaño se requiere ampliar el calado a 30 pies, pero dada la escasa profundidad del mar la obra requeriría una cuantiosa inversión.

Las maquiladoras establecidas en la frontera norte tienen otras ventajas: con más de treinta años de experiencia en sus tratos con esas empresas, los estados

⁴¹ Dejuana, 1997, P. 17.

fronterizos han desarrollado estructuras administrativas más ágiles y eficaces, sobre todo para los trámites de instalación de una nueva planta; en este campo, mucho más al alcance de sus posibilidades financieras, el gobierno de Yucatán está realizando sus mejores esfuerzos, asumiendo un activo protagonismo en la gestión de infraestructura indispensable, como electricidad para uso industrial ante la C.F.E., líneas telefónicas ante Teléfonos de México y agua, transportes y otros servicios ante las agencias responsables. Los apoyos van incluso más allá de la dotación de infraestructura; así, en el municipio de Motul el gobierno estatal instaló una guardería para los hijos de mujeres empleadas en las dos maquiladoras de la localidad y actualmente impulsa, junto con las instituciones de educación superior del estado, el desarrollo de un programa de formación de mandos medios para las maquiladoras⁴². La prioridad que estas empresas tienen en la política industrial del gobierno del estado hace recordar la que una vez tuvo la agroindustria henequenera. En la agenda estatal las maquiladoras han sucedido a los henequenerales y las desfibradoras.

El auge actual de la industria maquiladora de exportación en Yucatán es también un efecto derivado de la estrategia de la liberalización, al lado de la desindustrialización henequenera. Los sucesivos gobiernos estatales han promovido la atracción de maquiladoras desde comienzos de los años 70, pero fue sólo 25 años después, a mediados de los 90, cuando comenzaron realmente a llegar. Su antecedente inmediato es, como se ha dicho, la liberación de una enorme cantidad de fuerza de trabajo a raíz del retiro del Estado de la agroindustria henequenera, proceso también inscrito en el marco de la estrategia de la liberación, que creó así la principal ventaja del estado para atraer a este tipo de empresas: mano de obra estable, dócil y barata en extremo. La liberación de esa fuerza de trabajo, base objetiva para la expansión del empleo maquilador, fue completada con políticas macroeconómicas que hicieron aún más atractiva la

⁴² Facultad de Economía de la UADY, *Economía Hoy* No. 18, julio-agosto de 1997.

instalación de maquiladoras en la entidad, como la suscripción del TLCAN y la adopción de un tipo de cambio altamente flexible, junto con una política laboral permisiva que facilitó la aplicación de esquemas tayloristas en la organización del trabajo. Como afirma Dussel Peters, han sido las políticas macroeconómicas y en todo caso una política industrial de corte horizontal las que han marcado el paso de la industria manufacturera en nuestro país desde los años 80; esto es cierto también para la extensión del modelo maquilador a nuevas regiones del país. En Yucatán, como en toda la República, han faltado políticas específicas, de corte sectorial, para promover la industrialización endógena en la entidad.

2.3. LA ECONOMÍA DE HOY

La economía actual de Yucatán está fuertemente terciarizada. Al año de 1993, último dato disponible, el comercio y los servicios representaban cerca del 70 por ciento del PIB del estado, frente a 21 por ciento del sector secundario y 9 por ciento del primario (ver cuadro 2.1). Ya hemos comentado que la desindustrialización henequenera condujo a una declinación en la participación del sector secundario en el PIB estatal, del mismo modo que la reducción de la superficie sembrada con henequén influyó en la declinación del sector primario. Sin embargo, a este proceso contribuyó, de manera decisiva, la orientación de los capitales privados en el contexto de la diversificación económica hacia el comercio, el turismo y la especulación inmobiliaria y financiera.

Otro rasgo definitorio de la economía contemporánea de Yucatán es su carácter fuerte y crecientemente oligopólico, común a todos los sectores productivos con excepción de algunas ramas de la producción agrícola que no han sido del interés de los inversionistas, como el maíz. A los oligopolios yucatecos se han sumado, en los últimos años, los grandes oligopolios nacionales e incluso algunos internacionales. En ciertas ramas del sector primario como la pesca, la porcicultura, la avicultura y la comercialización de la miel los oligopolios son

todavía yucatecos: tres o cuatro grandes productores y acaparadores que controlan el mercado y los precios en cada caso. En cambio, en sectores como el comercio, el turismo, los servicios financieros y la industria mediana y grande los empresarios yucatecos han perdido terreno o incluso desaparecido frente al embate de los oligopolios foráneos.

Un tercer rasgo, ligado a los anteriores, es el traslado del centro dinámico de la economía del sector público al sector privado. El gasto federal, que desempeñó un papel decisivo en la economía yucateca desde la reforma agraria cardenista, declinó sensiblemente en los años 80 conforme los aires del neoliberalismo se extendían a toda la República. Esto fue en parte compensado con el incremento relativo del gasto del gobierno estatal, observado a partir de las reformas descentralizadoras impulsadas por el gobierno de Miguel de la Madrid en 1983⁴³; sin embargo, vista en conjunto, la inversión pública perdió importancia como promotora de la actividad económica frente a la inversión privada, proceso que en los años 90 se profundizó más aún con el cierre de Cordemex y el incremento de la inversión extranjera auspiciado por el TLC. En la actualidad el gasto público sigue siendo decisivo para la producción agrícola, canalizado en forma de apoyos y subsidios (Procampo, Alianza para el Campo, Programa Crédito a la Palabra, entre otros), pero los sectores de mayor dinamismo (comercio, turismo, maquiladoras) se mueven al impulso de capitales privados. Veamos esto más de cerca mediante una breve aproximación a los principales sectores productivos.

2.3.1. Comercio y turismo: los capitales sobre la ciudad.

La apertura comercial completada en los años 80 y la paulatina sobrevaluación del peso hasta diciembre de 1994, aunadas a la tradicional vocación comercial de Mérida, impulsaron una rápida expansión del comercio al menudeo en la capital

⁴³ Ramírez, 1993b.

del estado que tuvo varios efectos mayores: por un lado, terminó con la hegemonía del capital comercial yucateco, detentada hasta finales de los ochenta por empresas y corporativos locales como los Abraham, los Chapur, los Farah (supermercados, telas, tiendas departamentales) y los Yza (farmacias), de origen libanés, y otros como el Grupo Maz (supermercados), el Grupo Canto (farmacias), Omega y Mericolor (electrónicos, muebles, línea blanca)⁴⁴.

Otro efecto fue la generación de una capacidad comercial instalada excesiva para el tamaño de la ciudad. Con una población de 553 mil habitantes según el censo de 1990, Mérida llegó a tener una infraestructura comercial suficiente para atender a una ciudad de dimensiones mucho mayores. La crisis cambiaria de diciembre de 1994 y la profunda recesión que provocó en el año siguiente ajustaron en parte el exceso de capacidad instalada del comercio al menudeo. Según la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de Mérida, a junio de 1995, seis meses después de la devaluación, habían cerrado unos mil establecimientos afiliados a ese organismo, de un total de cinco mil⁴⁵.

Un tercer efecto, acaso el de mayor trascendencia, fue la creciente oligopolización del comercio que derivó de los cierres de cientos de medianos y pequeños establecimientos y, sobre todo, de la incursión en el mercado yucateco de grandes firmas nacionales y transnacionales. Ya antes de la devaluación de 1994 se habían establecido cadenas de autoservicio como Comercial Mexicana y Chedraui, de capital nacional, y franquicias como Seven Eleven y Do It Center, asociadas ambas con el Grupo Abraham (San Francisco de Asís), más otras como Ace Hardware y varias de comida rápida como Burger King, Pizza Hut, Kentucky, TCBY, Dairy Queen y Subway, a las que siguieron poco después Wendy's y Mc Donalds. La apacible imagen provinciana de Mérida cambió en los últimos diez años con los grandes anuncios luminosos y la parafernalia del gran

⁴⁴ Sabido, 1995, Cuadro 25 del Apéndice estadístico.

⁴⁵ Facultad de Economía de la UADY, *Economía Hoy* No. 5, junio de 1995.

capital comercial.

Luego de la devaluación, y simultáneamente con el cierre de cientos de comercios y restaurantes de capital yucateco, ha seguido la avalancha de nuevas firmas. En 1995 se establecieron las tiendas de membresía Sam's Club (en sociedad con el grupo Cifra) y Price Club, ambas de capital estadounidense; también se estableció la franquicia norteamericana True Value Home Store; en 1997 el grupo francés Carrefour abrió una tienda y también la cadena Oxxo, de capital regiomontano, abrió sus primeros establecimientos; la cadena estadounidense Wal Mart tiene planes de abrir un supermercado en Mérida en sociedad con el grupo Cifra, que además de su coinversión en Sam's Club ya tiene un restaurante Vips en la ciudad; otros restaurantes que abrieron en los últimos años son T.G.I. Fridays, de capital estadounidense, y Sanborn's, de capital nacional⁴⁶.

La crisis de diciembre de 1994 y la recesión que la siguió actuaron como catalizadores del proceso de oligopolización del comercio al por menor en Mérida. Las cadenas de capital yucateco sobreviven aún, pero su existencia está amenazada por sus mucho más poderosos competidores; así, han limitado sus planes de expansión a mercados más pequeños, incursionando en plazas como Campeche, Ciudad del Carmen, Cancún y Chetumal, donde todavía es escasa la presencia de los grandes capitales comerciales nacionales y extranjeros.

La misma crisis cambiaria de 1994, que condujo a una fuerte subvaluación del peso, alentó un notable repunte de las exportaciones yucatecas. Así, por ejemplo, las exportaciones con certificado de origen casi se triplicaron en 1996 respecto a las de 1995, al registrar un incremento de 295 por ciento⁴⁷. El comercio exterior de Yucatán ha experimentado en los últimos dos años un periodo de auge, que se explica no sólo por la paridad cambiaria sino también por el decidido apoyo de las

⁴⁶ Facultad de Economía de la UADY, *Economía Hoy*, varios números.

⁴⁷ Facultad de Economía de la UADY, *Economía Hoy* No. 16, marzo-abril de 1997.

agencias oficiales de fomento, federales y estatales, el desarrollo de la infraestructura portuaria y carretera, las facilidades adicionales que ha brindado el TLC y la expansión del sector maquilador.

Sin considerar los productos de las maquiladoras, las exportaciones de Yucatán son fundamentalmente bienes perecederos y de consumo inmediato. El principal producto de exportación es el pescado, y otros muy importantes son la miel y las manufacturas de henequén; el estado también exporta alimentos procesados, productos de madera, hamacas y diversas artesanías. En los últimos años, y a raíz de las ventajas cambiarias de la devaluación, se sumaron las exportaciones de materiales de construcción y de cerveza. El comercio exterior se encuentra, no obstante, fuertemente monopolizado. En el caso del pescado, que por sí solo representa más de un tercio de las exportaciones con certificado de origen, cuatro grandes empresas concentran su comercialización en el exterior; algo similar ocurre con las exportaciones de miel y las manufacturas de henequén, y desde luego con los materiales de construcción y la cerveza⁴⁸.

El turismo es una actividad económica de considerable importancia económica en Yucatán, siendo de hecho la primera generadora de divisas en la entidad, con una afluencia de visitantes que supera el millón por año y una infraestructura hotelera de más de seis mil cuartos. En 1995 visitaron el estado un millón 174 mil turistas que gastaron mil 607 millones de pesos; los visitantes extranjeros fueron 591 mil, en su mayoría europeos atraídos por las zonas arqueológicas y la cultura maya. La oferta hotelera, al cierre del mismo año, era de 162 establecimientos con 6 mil 132 cuartos en total⁴⁹.

⁴⁸ Sobre el papel de los monopolios pesqueros ver el trabajo de Luisa Paré y Julia Fraga sobre desarrollo y vulnerabilidad ambiental en la costa de Yucatán. Los cuatro grupos que mencionan las autoras son La Atlántida, Congeladora de Yucalpetén, Pescados y Mariscos, S.A. y Congeladora Gut-Mar. (Fraga y Paré, 1994, P. 58 y SS.).

⁴⁹ INEGI, 1996, P. 410.

Como en los casos del comercio y las maquiladoras, la depreciación cambiaria de finales de 1994 sentó las bases para un rápido crecimiento del turismo en Yucatán. La mayor competitividad de los servicios, aunada al crecimiento de los flujos internacionales de turistas a escala mundial estimularon el desarrollo del sector en el estado. También contribuyó el éxito del programa Mundo Maya, impulsado por los gobiernos de México, Guatemala, El Salvador y Honduras, así como la resuelta política de fomento del sector asumida por el gobierno estatal a partir de 1995 que incluyó, entre otras cosas, el financiamiento de campañas de promoción en los países emisores del turismo internacional, la creación de un fondo mixto de promoción turística (gobiernos estatal y federal y empresarios del ramo) y la coordinación de dos exitosas ferias de prestadores de servicios turísticos celebradas en Mérida en 1996 y 1997 con el nombre de *Ki-huic* (mercado, en lengua maya); para 1996 se estimó un crecimiento de 20 por ciento en la afluencia de visitantes al estado⁵⁰.

La bonanza del turismo en Yucatán ha atraído, como era de esperarse, a los grandes capitales del ramo. En 1994 abrió sus puertas el hotel Hyatt, originalmente administrado por un grupo de inversionistas locales y ahora directamente por esa cadena transnacional. Un año después abrió el hotel Fiesta Americana, el más lujoso de Mérida, administrado por el grupo Posadas de México; ambos se sumaron al Holiday Inn, hotel de cinco estrellas abierto en los años 80. La cadena Marriott tiene planes de abrir un nuevo hotel de la categoría gran turismo y un grupo de inversionistas locales se propone abrir otro más, para aprovechar las oportunidades que presenta la creciente demanda de cuartos de cinco estrellas y gran turismo, alentada por el incremento de los vuelos hacia Mérida, regulares y fletados. Además de las zonas arqueológicas Yucatán cuenta con atractivos coloniales, gastronómicos e incluso destinos de playa. También tiene un gran potencial el turismo de convenciones, que los hoteles Hyatt y Fiesta

⁵⁰ Facultad de Economía de la UADY, *Economía Hoy*, varios números.

Americana ya promueven activamente.

Como en el caso del comercio, el turismo tiende a una creciente oligopolización, determinada por la presencia cada vez mayor de las grandes cadenas transnacionales, hoteleras y restauranteras, con una oferta y variedad de servicios tal que relega a los prestadores locales a sectores marginales del mercado. Los grandes hoteles tienen índices de ocupación más elevados que los pequeños; al cierre de 1995 sólo había siete hoteles de cinco estrellas y 19 de cuatro; sin embargo, esos 26 establecimientos tenían 2 mil 722 cuartos, el 45 por ciento del total, en los que dieron alojamiento al 50 por ciento de los turistas que se hospedaron en la entidad⁵¹.

2.3.2. La industria en Yucatán.

Al igual que los demás estados del sureste de México, Yucatán dista de ser una entidad industrializada. Su industria manufacturera generaba el 12.5 por ciento del PIB estatal en 1993, frente al 20.1% que representan las manufacturas en el PIB nacional⁵². Más aún, Yucatán se cuenta entre los estados que han disminuido su participación en el PIB manufacturero nacional, pasando del lugar 20 en 1988 al lugar 22 en 1993 (Ruiz Durán, 1996:22), dato explicable a partir del fin de la industria henequenera paraestatal. Por lo demás, el PIB mismo de Yucatán es relativamente exiguo, y equivale al 1.25 del PIB nacional.

Según datos del XIV Censo Industrial, en 1993 había en Yucatán 13 mil 402 establecimientos manufactureros⁵³. De este total, la microindustria representaba el 97 por ciento, con 13,008 establecimientos de hasta 15 empleados; la industria

⁵¹ INEGI, 1996.

⁵² INEGI, 1996.

⁵³ INEGI, 1994. Se adopta la clasificación convencional, también empleada por el INEGI, de considerar como microindustrias a los establecimientos hasta con 15 empleados; industria pequeña, de 16 a 100; industria mediana, de 101 a 500 y, finalmente, gran industria, de 501 en adelante.

pequeña (16 a 100 empleados) comprendía otros 325 establecimientos, con 2.43 por ciento del total; la industria mediana (101 a 500 empleados), incluía 62 empresas, el 0.43 por ciento y, finalmente, la gran industria (más de 500 empleados) estaba representada por sólo siete establecimientos.

Aislado del resto de la República hasta los años 50, cuando se construyó la carretera que lo une al centro del país, Yucatán desarrolló su propia industria de bienes de consumo no duradero, alimentos y bebidas principalmente. Sin embargo, la prolongada etapa de la monoproducción henequenera, alentada por los sucesivos gobiernos locales desde el Porfiriato, impidió la diversificación manufacturera en la entidad. Fue sólo hasta la década del 60 cuando industriales y gobierno aceptaron que el modelo monoprodutor ya no tenía futuro y que era preciso diversificar la industria y la economía de la entidad. Sin embargo, hasta la fecha las principales divisiones manufactureras son de bienes de consumo no duradero, con un peso relativo mayor en la estructura industrial que el que tienen a nivel nacional, como se aprecia en el cuadro 2.5:

Cuadro 2.5. Producto interno bruto de la industria manufacturera de Yucatán y nacional según división industrial 1993 (en porcentos):

	Yucatán	Nacional
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	51.4	28.6
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	7.8	8.1
Industria de la madera y productos de madera	4.4	3.0
Papel, productos de papel, imprenta y editoriales	5.0	5.9
Sust. Químicas, derivs. del petróleo prods. de caucho y plástico	5.6	17.8
Prods. Minerales no metálicos, excepto derivs. petróleo y carbón	17.5	8.6
Industrias metálicas básicas	1.0	4.7
Productos metálicos, maquinaria y equipo	4.0	20.8
Otras industrias manufactureras	3.3	2.7

Fuente: INEGI, 1996.

Como se observa en el cuadro, las industrias tradicionales tienen una participación más elevada en la estructura del PIB manufacturero de Yucatán que a nivel nacional. Señaladamente, la división de productos alimenticios, bebidas y tabaco representa más de la mitad de dicho PIB, y son mayores también las participaciones de la industria y productos de madera y de minerales no metálicos (explotaciones de sal y canteras, principalmente); en contraste, en las ramas con mayor componente tecnológico e intensidad de capital Yucatán mantiene un considerable rezago frente al resto del país: la división de productos metálicos, maquinaria y equipo sólo representa el 4 por ciento del PIB manufacturero, frente al 21 por ciento nacional.

Esta estructura industrial, típica de las entidades menos industrializadas del país, es también la que ha mostrado los resultados más pobres en el marco de la estrategia de la liberalización. En general, las ramas más intensivas en fuerza de trabajo han sido las de más bajo potencial de crecimiento y las que peor se han desempeñado. El resultado más notable en este sentido, al que antes nos referimos al tratar la desindustrialización henequenera, es el decrecimiento del PIB de la rama 25 *yute y fibras duras*: el PIB de esta rama tuvo una variación negativa de -31.4 por ciento entre 1988 y 1992, el peor resultado entre todas las ramas manufactureras registrado en los años de la estrategia de la liberalización⁵⁴.

Sin embargo, los efectos de la liberalización se aprecian en la evolución de todas las ramas manufactureras tradicionales en Yucatán, como se observa en el cuadro 2.6:

⁵⁴Dussel Peters, 1997b, P. 194.

Cuadro 2.6. Tasas de crecimiento en la industria manufacturera de Yucatán de 1975 a 1993 (en porcentajes):

	1970-75	1975-80	1980-85	1985-88	1988-93
Industria manufacturera	92.4	-25.8	7.1	40.4	-30.6
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	67.3	-5.6	46.9	21.6	-0.5
Textiles, p. de vestir e industria del cuero	118.0	-43.2	-42.8	51.7	-82.0
Ind. de la madera y prods. de madera	-57.7	73.4	23.9	143.5	-26.8
Papel, prod. de papel, imprenta y editoriales	18.1	68.4	104.5	22.5	-14.0
Sust. quím, derivs. Petr. caucho y plástico	43.6	20.6	110.7	80.5	-41.6
Minerales no metálicos, sin derivs. petr. y carbón	153.9	92.0	64.3	53.2	-6.5
Industrias metálicas básicas	N/M	34.9	333.1	35.2	-59.8
Productos metálicos, maquinaria y equipo	5.2	19.3	195.2	55.3	-11.6
Otras industrias manufactureras	14.4	49.3	83.3	-8.7	73.1

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1993. *PIB por entidad federativa.*

Como se aprecia en este cuadro, la industria manufacturera de Yucatán se contrajo notablemente entre 1988 y 1993, precisamente los años en que se aplicó de lleno la estrategia de la liberalización. A excepción de la división 9, otras industrias manufactureras, todas las demás registraron tasas negativas de crecimiento en este periodo, resaltando la división textiles, prendas de vestir e industria del cuero, que decreció en 82 por ciento a causa, como se ha indicado, del desmantelamiento de la industria henequenera paraestatal. Sin embargo, la contracción no se limitó a esta división; también son notables las caídas de las divisiones de alimentos, bebidas y tabaco; madera y productos de madera; sustancias químicas, hule y plástico e industrias metálicas básicas; las

manufacturas yucatecas, en su gran mayoría de baja intensidad de capital y uso abundante de mano de obra, fueron profundamente afectadas por la liberalización.

Por lo que respecta a la microindustria, con 97 por ciento de los establecimientos, sólo tiene el 17.2 por ciento de los activos del sector, con los que genera el 16.1 por ciento del valor de la producción y el 15.6 por ciento de la formación bruta de capital fijo. Aun cuando emplea al 47.8 por ciento del personal del sector manufacturero, las remuneraciones que paga sólo equivalen al 13.7 por ciento del total. En el otro extremo, con sólo 7 empresas (menos de una décima de punto porcentual), la gran industria genera el 27.7 por ciento del valor agregado bruto de la producción y el 28.5 por ciento de la formación bruta de capital fijo; sólo ocupa al 8.2 por ciento del personal del sector, pero sus empleados reciben en conjunto el 18.4 por ciento de las remuneraciones totales, porcentaje mayor al correspondiente a la microindustria (Ver cuadros 2.7 y 2.8).

Cuadro 2.7. Industria manufacturera en Yucatán por estratos de personal ocupado. 1993.

Estratos	Unidades económicas	Personal ocupado	Remuneraciones al personal	Activos fijos	Formación bruta de capital fijo	Valor agregado bruto
0 a 2	10,173	12,758	4,156.6	75,669.3	3,933.3	49,761.5
3 a 5	2,119	7,693	20,558.1	96,662.9	6,302.5	74,082.9
6 a 10	572	4,249	25,993.6	88,653.8	5,651.0	71,986.3
11 a 15	144	1,834	16,715.0	45,065.7	2,861.4	43,670.5
0 a 15	13,008	26,534	67,423	306,052	18,748	239,501
16 a 20	80	1,424	14,619.5	39,042.8	1,985.8	28,750.7
21 a 50	182	6,033	67,622.5	211,677.3	11,557.1	181,495.3
51 a 100	63	4,417	52,747.0	247,500.7	36,283.5	127,506.5
16 a 100	325	11,874	134,989	498,221	49,826	337,753
101 a 250	45	7,023	103,640.0	351,102.1	22,847.9	220,807.6
251 a 500	17	5,473	96,589.1	384,485.7	-5,456.0	280,737.2
101 a 500	62	12,496	200,229	735,588	17,392	501,545
501 a 1000	7	4,568	90,851.4	237,376.5	34,312.2	412,758.3
Totales	13,402	55,472	493,492.8	1,777,236.8	120,278.7	1,491,556.8

Fuente: INEGI. Censos Económicos Yucatán 1994. P. 140

Cuadro 2.8. Industria manufacturera en Yucatán por estratos de personal ocupado. 1993.
Estructura porcentual.

Estratos	Unidades económicas	Personal ocupado	Remuneraciones al personal	Activos fijos	Formación bruta de capital fijo	Valor agregado bruto
0 a 2	75.91%	23.00%	0.84%	4.26%	3.27%	3.34%
3 a 5	15.81%	13.87%	4.17%	5.44%	5.24%	4.97%
6 a 10	4.27%	7.66%	5.27%	4.99%	4.70%	4.83%
11 a 15	1.07%	3.31%	3.39%	2.54%	2.38%	2.93%
0 a 15	97.06%	47.83%	13.66%	17.22%	15.59%	16.06%
16 a 20	0.60%	2.57%	2.96%	2.20%	1.65%	1.93%
21 a 50	1.36%	10.88%	13.70%	11.91%	9.61%	12.17%
51 a 100	0.47%	7.96%	10.69%	13.93%	30.17%	8.55%
16 a 100	2.43%	21.41%	27.35%	28.03%	41.43%	22.64%
101 a 250	0.34%	12.66%	21.00%	19.76%	19.00%	14.80%
251 a 500	0.13%	9.87%	19.57%	21.63%	-4.54%	18.82%
101 a 500	0.46%	22.53%	40.57%	41.39%	14.46%	33.63%
501 a 1000	0.05%	8.23%	18.41%	13.36%	28.53%	27.67%
Totales	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Cuadro 2.3.

Si consideramos a los establecimientos de 101 empleados en adelante (0.5 por ciento del total) las disparidades son más evidentes: estas 69 empresas concentran el 54.7 por ciento de los activos, pagan el 59 por ciento de las remuneraciones y generan el 61.3 por ciento del valor agregado bruto de la producción. Entre 1988 y 1993 los establecimientos de 501 empleados en adelante (gran industria) incrementaron su participación en el valor agregado bruto de la producción, de 15.1 por ciento en el primer año⁵⁵ al ya señalado 27.7 por ciento en 1993, último dato disponible, lo que parece indicar que el grado de concentración de la industria manufacturera en Yucatán no sólo es elevado sino que tiende a incrementarse.

La industria manufacturera no es la excepción en la estructura oligopólica general

⁵⁵ INEGI, 1989, P. 193.

de la economía yucateca. De hecho, algunas de sus ramas son monopolios productivos, como la siderúrgica (Siderúrgica de Yucatán), la del cemento (Cementos Maya), la cervecera (Cervecería Yucateca) y la hidrogenadora (Hidrogenadora Yucateca), en tanto que están dominadas por tres o cuatro productores las principales ramas de la industria alimentaria (refrescos, galletas y pastas, harinas), la de alimentos balanceados, la de materiales de construcción y la del cuero, entre otras. Fuera de la industria manufacturera, las otras divisiones que integran el sector industrial también muestran una fuerte estructura oligopólica. Sin contar la división de electricidad, gas y agua, dominada por los monopolios estatales, la principal rama de la minería, que es la extracción de sal, está dominada por un solo productor (Industria Salinera de Yucatán); en la industria de la construcción existen cinco o seis grandes constructores locales que concentran el grueso de la obra pública y privada⁵⁶.

Fuera de la mediana y gran industria, la micro y pequeña mantienen una situación de atraso general, con tecnología obsoleta, sin programas de capacitación y con esquemas primitivos de administración y organización de la producción. Todo esto es más visible en la microindustria, en cuyo caso a los factores señalados se sumó la proliferación de miles de pequeños establecimientos en la última década, presumiblemente a causa del incremento del desempleo derivado de la instrumentación de medidas como la privatización de empresas paraestatales.

En sólo cinco años, entre 1988 y 1993, el número de establecimientos manufactureros en Yucatán creció de 3 mil 534 a 13 mil 402, con un incremento de 279 por ciento, según cifras del INEGI⁵⁷. Este espectacular incremento se explica por el crecimiento de los establecimientos hasta con 15 empleados (microindustria), cuyo número pasó de 3 mil 255 a 13 mil 008, con un incremento de 300 por ciento; en contraste, la pequeña industria (16 a 100 empleados) tuvo

⁵⁶ Ramírez, 1993b, PP. 174 y SS.

⁵⁷ INEGI, 1989 y 1994.

un crecimiento de 43 por ciento en el número de establecimientos; la mediana (101 a 500), de 32 por ciento y la grande, (501 en adelante), de sólo dos establecimientos, cuyo total pasó de 5 a 7. (Ver cuadro 2.9).

Cuadro 2.9. Industria manufacturera en Yucatán por estratos de personal ocupado. 1988 y 1993.						
Estratos	Unidades económicas			Personal ocupado		
	1988	1993	Variación	1988	1993	Variación
0 a 2	1,682	10,173	505%	2,677	12,758	377%
3 a 5	1,144	2,119	85%	4,240	7,693	81%
6 a 10	333	572	72%	2,450	4,249	73%
11 a 15	96	144	50%	1,213	1,834	51%
0 a 15	3,255	13,008	300%	10,580	26,534	151%
16 a 20	59	80	36%	1,071	1,424	33%
21 a 50	119	182	53%	3,641	6,033	66%
51 a 100	49	63	29%	3,401	4,417	30%
16 a 100	227	325	43%	8,113	11,874	46%
101 a 250	35	45	29%	5,411	7,023	30%
251 a 500	12	17	42%	4,436	5,473	23%
101 a 500	47	62	32%	9,847	12,496	27%
501 a 1000	5	7	40%	3,017	4,568	51%
Totales	3,534	13,402	279%	31,557	55,472	76%

Fuente: INEGI. Censos Económicos Yucatán 1989 y 1994.

Más aún, si nos aproximamos a los establecimientos de hasta 15 empleados encontramos diferencias muy interesantes. Los de 11 a 15 personas tuvieron un incremento relativamente moderado en su número, que pasó de 96 a 144 (un aumento de 50 por ciento), en tanto que los de 6 a 10 y los de 3 a 5 empleados, aunque tuvieron incrementos elevados (72 y 85 por ciento, respectivamente), quedaron muy lejos de lo que sucedió con los establecimientos de 0 a 2 personas, cuyo número se elevó de mil 682 a 10 mil 173, con un incremento, verdaderamente espectacular, de 505 por ciento. Es muy probable que lo que las cifras del Inegi reportan como "establecimientos manufactureros", en el caso de los de 0 a 2 personas no sea más que el reflejo del desempleo provocado por medidas como el cierre de Cordemex, la liquidación de los ejidatarios y los recortes en las oficinas públicas y empresas privadas de mayor tamaño. La

expansión de la microindustria podría estar indicando, más que un auténtico desarrollo industrial, la expansión del subempleo.

La situación de la micro y pequeña industria, ya precaria antes de la devaluación de diciembre de 1994, empeoró después de ésta, al serle cancelado el acceso al crédito bancario, al encarecerse sus insumos y al contraerse el mercado interno, principal y con frecuencia único consumidor de sus productos. A la situación de atraso general en que subsisten estas empresas se añade la escasa preparación y visión de los empresarios, con frecuencia reacios a invertir en su modernización, sin conciencia de los beneficios de la capacitación de su planta laboral y del desarrollo organizacional. Prevalece entre ellos una visión inmediatista del quehacer empresarial, identificado con la maximización de las utilidades en el corto plazo.

En contraste con el atraso en todos los órdenes de la micro y pequeña industria, las maquiladoras han traído importantes innovaciones. Varias de estas empresas han introducido incentivos económicos a la productividad y esquemas motivacionales para los trabajadores, incluyendo su involucramiento en los problemas de organización de la producción, así como el desarrollo de una cultura de la calidad que, como antes se mencionó, les ha permitido superar sus propios estándares. Dos investigadoras que se han avocado al estudio de las maquiladoras de Yucatán definen así estos cambios⁵⁸:

"Pudimos observar que algunas plantas maquiladoras han incorporado una nueva gestión empresarial que persigue descansar en una nueva disciplina que garantice la colaboración y representatividad de los trabajadores... Este estilo de gestión se cristaliza a través de distintos programas orientados a la productividad, puntualidad y asistencia así como en el involucramiento de la empresa en la vida extrafabril de sus empleados... Pudimos observar en la empresa más antigua (dedicada a la elaboración de piezas dentales) que la nueva gestión y las nuevas formas de organizar el trabajo han dado resultados muy positivos al mantener un clima laboral armónico, mismo que

⁵⁸ Castilla y Torres, 1994, pp. 297 y ss.

les ha posibilitado alcanzar niveles óptimos de calidad, al grado de exportar directamente a Europa sin pasar por el control de calidad en la oficina matriz. Las nuevas formas de organizar la producción contemplan la rotación de los trabajadores en el proceso productivo, así como el involucramiento de las obreras en los problemas de la producción y de la empresa, a través de un comité de representantes de los trabajadores que va cambiando cada 6 meses...".

Desde luego, estos cambios no se dan en todas las maquiladoras, y las propias investigadoras citadas comentan que, en el caso de las textiles, han prevalecido esquemas tayloristas de organización de la producción, con el trabajo fragmentado en múltiples tareas y con altas cuotas de productividad, que al inicio sólo pudieron implementarse con sistemas coercitivos de control de tiempos y movimientos. Pero aún en la maquila textil, según las autoras, la gestión empresarial está tomando el rumbo de las relaciones humanas y un esquema de motivaciones basados en incentivos económicos que compensan la intensificación del trabajo.

Muy poco de esto, si es que algo, ha permeado a la micro y pequeña industria local, donde al trabajador se le sigue considerando el último y menos importante eslabón de la cadena productiva, reemplazable en cualquier momento y sin más derechos en la empresa que su jornal y las prestaciones de ley, como encontramos en las entrevistas, relatadas en el capítulo 5. En contraste con los programas de capacitación de la mano de obra previa a la instalación de los trabajadores en la línea de producción (seis meses en promedio) de las maquiladoras de exportación, los micro y pequeños industriales yucatecos siguen considerando a la capacitación como un gasto improductivo que no pueden darse el lujo de hacer.

El atraso tecnológico y organizacional de la micro y pequeña industria locales les ha impedido convertirse en proveedoras de la industria maquiladora, objetivo presente en la política industrial del gobierno estatal desde el inicio del programa maquilador. Involucradas en sistemas avanzados de organización de la

producción, como entregas justo a tiempo, cero inventarios, calidad total y control estadístico de procesos, las maquiladoras 100 por ciento de exportación no se muestran dispuestas a incluir entre sus proveedores a empresas donde la mayoría o todos estos esquemas están ausentes. A la inversa, la baja productividad de la micro y pequeña industria local le impide convertirse en proveedora de las maquiladoras a precios competitivos.

Una opción que las autoridades, tanto estatales como federales, promueven como salida posible para las micro y pequeñas empresas manufactureras es la exportación, y en este terreno se ha logrado algunos éxitos, como la venta al exterior de velas de cera, muebles y algunos alimentos procesados, como galletas, condimentos y embutidos, con frecuencia enviados a los menos exigentes mercados de Centroamérica y el Caribe (señaladamente Cuba, que es un creciente consumidor de productos yucatecos); sin embargo, la opción exportadora se mantiene a una escala reducida, básicamente por los mismos problemas que impiden a estas empresas proveer a las maquiladoras. De las más de 13 mil empresas manufactureras sólo exportan unas 200, según estimación de la delegación local de la Secofi. Los funcionarios de las agencias oficiales se quejan del generalizado desinterés de los micro y pequeños industriales en participar en programas de fomento exportador, factor que contribuye a la poca eficacia de tales programas y a la escasez de resultados.

En resumen, la estrategia de la liberalización ha inducido un profundo cambio estructural en la industria y la economía de Yucatán, convirtiéndolo de un estado básicamente monoprodutor de fibra y manufacturas de henequén en un estado crecientemente maquilador. Para la débil industria local de la entidad, concentrada en las ramas tradicionales, este cambio significó el fin del prolongado énfasis de las políticas federales y estatales en la agroindustria henequenera, que históricamente limitó el desarrollo y diversificación de la manufactura local, pero sustituyéndolo por otro riesgo, acaso mayor que aquél: el crecimiento de la

actividad maquiladora ya representa una presión en el mercado laboral que se cuenta entre los factores que la han llevado a extenderse más allá de Mérida, hacia los municipios del interior del estado. Esta presión pone en riesgo a las manufacturas locales, por ejemplo la industria del cuero y calzado que aún subsiste en los municipios de Ticul y Hunucmá, así como a la actividad artesanal (trajes típicos, objetos de madera, cerámica), que podrían incluso desaparecer ante el auge maquilador.

No ha existido, al lado del fomento a las maquiladoras, una política de fomento a la micro y pequeña industria y a la actividad artesanal; tampoco ha existido una política que asuma en forma consecuente el reto de integrar cadenas productivas entre la industria local y las maquiladoras, aumentando la proveeduría local a estas empresas y convirtiéndolas en factor de una industrialización endógena. Todo esto se aborda con detenimiento en los siguientes capítulos.

2.3.3. Agro Yucateco: los grandes contrastes.

Si en la industria encontramos grandes diferencias, por ejemplo en grados de desarrollo tecnológico y organizacional entre las maquiladoras y las empresas locales, en el campo los contrastes son aún mayores entre las distintas ramas de la actividad agropecuaria. En el agro yucateco coexisten actividades relativamente desarrolladas, con niveles de productividad aceptables, suficientes canales de comercialización y acceso a recursos técnicos y financieros, con otras que se mantienen en un profundo atraso, expresado en índices de productividad muy bajos, falta de recursos financieros y tecnológicos y carencia de canales de comercialización. La avicultura, la porcicultura y la ganadería bovina pueden contarse entre las primeras, mientras que la producción de maíz, que ocupa a la mayor cantidad de los productores agropecuarios (el padrón de Procampo incluye 62 mil campesinos), destaca entre las segundas, con una productividad media de unos 600 kilos por hectárea. A medio camino están la horticultura, la apicultura, la

producción de cítricos y otros frutales.

Semejante heterogeneidad económica se deriva de una heterogeneidad social plena de contrastes y desigualdades. Los núcleos más numerosos, indígenas mayas que subsisten como ejidatarios maiceros y parcelarios henequeneros, son también los que sufren los más acentuados grados de marginación y constituyen la base permanente de la emigración a las ciudades, principalmente a Mérida. Su problemática es compleja y hasta hoy carente de soluciones. Ya en las fronteras de la agroexportación, la porcicultura, la avicultura y la ganadería bovina presentan un panorama muy distinto, semejante al de la mediana y gran industria: fuertes oligopolios productores en avicultura y porcicultura, controlados por empresarios con frecuencia cercanos al poder político que concentran los apoyos de los programas de la banca de fomento. El caso de la Porcicultura es paradigmático: con el resuelto apoyo crediticio del Banrural en la última década surgieron los denominados megaproyectos porcícolas que convirtieron a Yucatán en una importante cuenca porcícola en el país.

La agricultura yucateca sigue siendo básicamente de subsistencia. Salvo algunos enclaves agroexportadores, como los invernaderos de hortalizas que funcionan con técnica israelí, la producción agrícola enfrenta diversas limitaciones que la mantienen sumida en el atraso. Un investigador resume estas limitaciones de la siguiente manera⁵⁹:

a) Naturales: el suelo es altamente pedregoso e impide la mecanización agrícola, salvo en pequeñas extensiones del sur de la entidad; la capa vegetal es muy estrecha en la mayor parte del estado; el clima es cálido, sin ríos y con aguas subterráneas cercanas a la superficie, lo que las hace vulnerables a la contaminación con agroquímicos;

⁵⁹ Morales, 1995.

b) La vocación del suelo es fundamentalmente forestal, aunque en los últimos 30 años la ganadería bovina extensiva ha ocupado alrededor de un millón de hectáreas anteriormente forestales. De los dos millones de hectáreas ocupadas por el sector agropecuario, 1.3 millones se dedican actualmente a la ganadería bovina, en tanto que otras 400 mil permanecen improductivas. De las 300 mil hectáreas cultivadas, 170 mil corresponden al maíz, 100 mil al henequén, 11 mil a los cítricos, 4 mil a los frutales y 3 mil a las hortalizas.

c) El campesino yucateco tiene una mentalidad no comercializadora, individual, recelosa, acostumbrada al tutelaje gubernamental, con bajo nivel técnico y cultural y una precaria situación económica que lo deja a merced de intermediarios que obtienen la mayor parte de las ganancias y reducen su capacidad de inversión;

d) La situación productiva muestra decadencia en renglones fundamentales como el henequén (bajos rendimientos, altos costos y dificultades de comercialización externa), el maíz (bajísima productividad y métodos rudimentarios de producción) y la ganadería bovina (extensiva y antiecológica). La producción de hortalizas, y en menor grado la de cítricos, enfrentan diversos problemas fitosanitarios.

e) Desde el punto de vista ambiental, existe deforestación, erosión del suelo, contaminación de las aguas, emisión de gases de efecto invernadero (por el alto peso de la ganadería extensiva, la tala de árboles y el tradicional proceso de roza-tumba-quema). El riego se utiliza muy poco y sin criterios de mantener el equilibrio en el manto freático. La fertilización química, los herbicidas y plaguicidas no son utilizados con amplitud por las limitaciones económicas de los productores.

La siembra de maíz de temporal se efectúa en unas 160 mil hectáreas con apoyos de las agencias oficiales de fomento. A pesar de los recursos gubernamentales, cada año se pierden las siembras en grandes extensiones. En el ciclo primavera-

verano de 1996 la sequía que se registró cuando las plantas estaban espigando provocó la pérdida de 75 mil hectáreas, 47 por ciento de la superficie sembrada. Un año antes, en 1995, los huracanes Ópalo y Roxana provocaron la pérdida de entre 70 y 80 por ciento de las cosechas de maíz, pero aun si se lograran en su totalidad las cosechas la producción no sería rentable. Para el ciclo primavera-verano de 1997 la Sagar estimó costos de producción de 1,624 pesos por hectárea, con rendimientos de 600 kilos equivalentes a 762 pesos, lo que arrojaba una pérdida de 862 pesos por hectárea. Para enfrentarla, Procampo aportaría una cantidad de 556 pesos por hectárea y la Sagar esperaba, con apoyo de decenas de agrónomos contratados exprofeso, elevar el rendimiento a 900 o mil kilos por hectárea, lo que reduciría la pérdida a 354 pesos, cubierta con el apoyo de Procampo, que incluso dejaría un excedente de 202 pesos por hectárea a los campesinos.

Las agencias oficiales continúan apoyando la siembra de maíz de temporal en Yucatán, a pesar de no ser rentable, porque se trata de un producto de subsistencia que forma parte de la cultura del campesino yucateco, pero también por claras razones políticas. Así, los apoyos de Procampo, que normalmente se otorgan en el mes de septiembre, cuando las siembras ya arraigaron (y ya es posible, por tanto, contabilizar su extensión), en el ciclo primavera-verano de 1997 fueron entregados en junio, días antes de las elecciones del 6 de julio de ese año. Posteriormente surgió el problema de los campesinos que no lograron sembrar su maíz o cuyas siembras se perdieron tempranamente, para justificar los apoyos recibidos ante los inspectores. Además de los apoyos de Procampo, se distribuye entre los ejidatarios, normalmente con mayor profusión en años electorales, artículos como máquinas de coser, bombas de agua, bicicletas y otros semejantes. El campo yucateco sigue siendo la gran reserva electoral del partido oficial.

Otras ramas significativas de la agricultura son la producción de frutales,

principalmente cítricos, y la horticultura. La citricultura es importante en el sur del estado, en los municipios de Ticul, Oxcutzcab, Dzan y Tekax, principalmente. Los cultivos más importantes son naranja dulce, limón y mandarina, que se logran enfrentando numerosos problemas fitosanitarios y con una baja productividad, de unas 15 a 20 toneladas por hectárea. Entre los problemas que afectan la actividad están plagas como el *mal de la tristeza*; factores como el agotamiento de los suelos, la antigüedad de los naranjos y la insuficiencia de zinc, elemento necesario para la producción. Los citricultores también enfrentan el problema de la comercialización de sus productos, con una sobreoferta en la temporada de cosechas (hacia fin de año) que provoca el abatimiento de los precios.

En los últimos años se ha incrementado la siembra de papaya maradol y más recientemente la de pitahaya, con buenos precios en el mercado internacional en determinadas épocas del año; sin embargo, la falta de información que padecen los productores les impide aprovechar las oportunidades y con frecuencia se enfrentan a mercados sobreofertados que anulan la rentabilidad de su actividad.

En contraste con este panorama, destaca el cultivo de hortalizas en invernaderos con técnica israelí, actividad iniciada en el área de Dzidzantún y municipios circundantes por un empresario israelí asociado con ejidatarios. A mediados de 1997 estaban operando unos 30 invernaderos que exportaban la totalidad de su producción a Estados Unidos (tomate y pimiento morrón, principalmente) y había planes para duplicar ese número en corto plazo, dado el volumen de la demanda estadounidense, principalmente en el invierno. Con amplio conocimiento de los mercados, avanzada tecnología y recursos financieros, los invernaderos de hortalizas se están convirtiendo en verdaderos enclaves agroexportadores en el campo yucateco y, por esto, reciben un apoyo franco y directo de las autoridades del ramo, que los consideran un ejemplo a seguir por los campesinos yucatecos

para salir de la miseria y la marginación⁶⁰.

El panorama de la ganadería es distinto al de la agricultura. La porcicultura y la avicultura son actividades altamente tecnificadas y elevados estándares de productividad, que les han permitido abastecer no sólo al mercado local sino a los demás estados del sureste e incluso al centro de la República. También han incursionado en pequeña escala en los mercados internacionales, en los que tienen buenas perspectivas si logran superar diversos problemas sanitarios: fiebre porcina clásica en el primer caso e influenza aviar en el segundo. Ambas actividades, fuertemente dependientes de las importaciones de granos para preparar alimentos balanceados, resultaron beneficiadas con la terminación, en 1989, del Puerto de Altura de Progreso, que permitió la entrada de buques de mayor calado y el manejo de graneles, operaciones que disminuyeron costos y abrieron nuevas posibilidades para la agroindustria en general.

En el caso de la porcicultura el mercado está controlado por tres grandes productores: Universal de Valores (Univasa, filial del Grupo Desc), Agroporcinos del Mayab y Grupo Loret de Mola; son estos los que fijan los precios y las condiciones del mercado. A su lado están los poricultores independientes, generalmente pequeños, y los ejidales, que subsisten con los apoyos que les brinda el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (Fonaes). Al lado de los tres grandes productores locales está la Procesadora y Comercializadora Kekén, el megaproyecto porcícola hecho posible con el apoyo de Banrural, que procesa anualmente unos 720 mil animales en su Rastro TIF (Tipo Inspección Federal). La avicultura también está controlada por tres grandes productores, en su caso por la misma Univasa, el Grupo Sanjor y el Grupo Fernández⁶¹.

⁶⁰ Facultad de Economía de la UADY, *Economía Hoy*, varios números.

⁶¹ Facultad de Economía de la UADY, *Economía Hoy*, No. 14. Nov.-Dic. de 1996. Ver también Sabido, 1995, Cuadro 25 del apéndice estadístico.

La ganadería bovina merece una mención aparte. Como se ha señalado, su desarrollo se dio sobre bases extensivas y antiecológicas sobre más de la mitad de las tierras ocupadas por el sector agropecuario, cambiando el uso del suelo, de vocación forestal, en más de un millón de hectáreas. Sin embargo, la dimensión de los capitales volcados sobre la actividad (varios de los excordeleros indemnizados en 1965 incursionaron en ella, así como personajes de la vida política, incluido el gobernador Víctor Cervera Pacheco) ha determinado el continuo desarrollo genético de la ganadería bovina yucateca, cuyo ganado cebú es hoy uno de los mejores de la República. Los apoyos oficiales a la actividad son abundantes, como el programa Ganado Mejor, instrumentado por el gobierno de Cervera Pacheco, en cuyos términos el adquirente de ganado de registro paga la mitad del valor y el gobierno del estado cubre la diferencia. Otro programa de apoyo gubernamental es el de fertirrigación, que provee a los ganaderos de agua suficiente con fertilizantes para regar los pastizales en tiempos de secas. Los apoyos oficiales y las inversiones de los ganaderos colocaron al estado en una posición de vanguardia en materia de programas sanitarios, lo que les permite exportar bovinos a Estados Unidos y Centroamérica. No obstante, a pesar de la introducción paulatina de algunas mejoras tecnológicas, como las cercas eléctricas, se mantiene el carácter extensivo y antiecológico de la actividad.

2.3.4. La pesca.

La pesca practicada a escala comercial es una actividad relativamente reciente en Yucatán. Su principal producto de escama, el mero, comenzó a ser explotado comercialmente hasta los años 50, en tanto que el pulpo, actualmente el principal producto de exportación, sólo comenzó a ser capturado por pescadores yucatecos en los años 70. Aún existen especies desaprovechadas, como el calamar, que se presume abundante en las costas yucatecas, y numerosas especies de escama, mientras que otras han sido sobreexplotadas, como la tortuga carey, hoy casi extinguida, el caracol y, más recientemente, el mero.

La pesca comercial en Yucatán se desarrolló a partir de la construcción del Puerto de Abrigo de Yucalpetén, en el municipio de Progreso, inaugurado en 1968. Este puerto reúne condiciones para la construcción, mantenimiento y resguardo de una flota pesquera mayor, con espacios para la industria pesquera y la industria de apoyo, como varaderos y astilleros. También tiene un centro de investigación y capacitación pesquera. Adicionalmente fueron construidos refugios pesqueros en Celestún, Sisal, Telchac Puerto, Dzilam de Bravo, San Felipe y Río Lagartos. Con el apoyo de esta infraestructura la pesca tuvo un rápido desarrollo en Yucatán. Antes de 1968 la flota mayor constaba de 28 embarcaciones y había unos 700 *cayucos* (pequeños barcos de madera) de pescadores en toda la costa. Actualmente la flota mayor incluye unos 550 barcos y los viejos *cayucos* fueron sustituidos por alrededor de 3,500 lanchas ribereñas de fibra de vidrio, número que crece constantemente⁶².

El desarrollo de la pesca comercial en Yucatán siguió el patrón oligopólico común a todos los sectores productivos del estado. Unos cuantos permisionarios privados acapararon el acopio, procesamiento y comercialización de los productos pesqueros, mientras que a su lado se formaron numerosas cooperativas de pescadores que, junto con pescadores independientes, fungen hasta hoy como mano de obra no asalariada de las grandes empresas. Entre los permisionarios privados sobresalen tres grandes grupos que concentran el acopio, procesamiento y, sobre todo, la lucrativa exportación de productos pesqueros yucatecos: Grupo La Atlántida, Grupo del Mayab y Grupo Mario Uc Cuevas. Un dato interesante es que sólo hasta los años 90 los permisionarios privados, principales beneficiarios de la infraestructura construida en los 60, empezaron a pagar derechos por usufructo del mar.

⁶² Peraza, 1994, PP. 342 y SS. y *Diario de Yucatán*, 17 de septiembre de 1997.

Los permisionarios privados emplean de manera directa a más de 4 mil trabajadores, y de manera indirecta a unos 10 mil pescadores independientes. El llamado sector social de la pesca yucateca está formado por 29 sociedades cooperativas de producción que agrupan a unos mil 250 pescadores y por las asociaciones rurales (Sociedades de Solidaridad Social, Unidad de Producción Pesquera Ejidal y Sociedades de Producción Pesquera Rural), en las que se ocupan otros mil 500 pescadores. Vista como una opción de ocupación para miles de campesinos ante el derrumbe de la producción de henequén y la liquidación de los ejidatarios henequeneros, la pesca ribereña se saturó de hombres y pequeñas embarcaciones en los años 90. Se calcula que el número real de campesinos en las asociaciones rurales es de tres veces el oficial, por lo que, en total, participan en las pesquerías yucatecas unos 20 mil hombres⁶³.

A diferencia de la producción agrícola, donde la comercialización comprende una larga cadena de intermediarios, la actividad pesquera precisa de considerables inversiones para el transporte y refrigeración de los productos, lo que reduce el número de éstos. En Yucatán las grandes empresas no sólo adquieren los productos de las cooperativas y pescadores independientes sino intervienen también en el financiamiento y el avituallamiento de las embarcaciones, facilitándoles recursos para la adquisición de lanchas, motores y avíos. Los precios, naturalmente, los fijan los pocos compradores. Fraga y Paré describen así la relación entre permisionarios y pescadores cooperativados e independientes⁶⁴:

“El trato financiero es entre cada pescador y el permisionario, de tal modo que cuando a un socio (de las cooperativas) se le acaba la embarcación o el motor, vuelve a endeudarse y a comprometer la producción con el acaparador. En la práctica, este sistema da como resultado que las cooperativas siempre estén endeudadas, lo que limita sus posibilidades de buscar otros mercados o negociar mejores precios. La consecuencia es que no pueden romper la dependencia del monopolio comercial y sentar las bases

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Fraga y Paré, 1994, PP. 60 y SS.

para un proceso de acumulación interna ya que el capital comercial, que funge como capital usurero, acapara los excedentes. Una de las razones por las que muchas cooperativas prefieren trabajar con el acaparador y no con el banco es que con éste los intereses moratorios son muy altos y la inseguridad climática les hace temer no poder cumplir con sus compromisos financieros en los plazos señalados. El acaparador les resuelve este problema pagando al banco en la fecha de vencimiento... Otra modalidad es la de los pescadores libres que trabajan para un permisionario que tiene una flotilla de lanchas: permanecen como trabajadores con comisión o bien se transforman en dueños de embarcaciones que adquieren del comprador que se las descuenta de la captura”.

Las cifras de captura por sector confirman la hegemonía de los permisionarios privados en la pesca yucateca: del volumen capturado en 1996, equivalente a 46 mil 710 toneladas de diversos productos, los permisionarios lograron 39 mil 356 toneladas (84 por ciento del total); muy lejos de ellos, las cooperativas capturaron 3 mil 990 toneladas, (8.5 por ciento) y, detrás, las sociedades rurales, participaron con 3,364 toneladas (7.2 por ciento). Aun cuando son los principales beneficiarios de la actividad pesquera, los permisionarios privados no han contribuido a la explotación racional de los recursos y suelen oponerse a las medidas de protección que establecen las autoridades competentes, como vedas, tallas mínimas o volúmenes máximos de captura. Es interesante notar que su hegemonía se extiende al liderazgo del sector en su conjunto y es aceptada por las cooperativas y sociedades rurales. Por ejemplo, en la disputa provocada por la fijación de un límite de 10 mil toneladas a la captura del pulpo para la temporada de 1997, los permisionarios manifestaron su oposición en amplios desplegados en la prensa que fueron firmados, además de la Cámara de la Industria Pesquera (su directo representante), por las federaciones de cooperativas pesqueras y las sociedades de solidaridad social⁶⁵.

La actividad pesquera en Yucatán se desenvuelve en medio de un considerable

⁶⁵ Uno de los desplegados de la *Coordinadora Integral Pesquera* (permisionarios y cooperativados) denuncia a la delegación local de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) por restringir la captura del pulpo a 10 mil toneladas “sin razón ni derecho alguno y sin ningún apoyo científico que lo justifique o que al menos no se ha hecho evidente ante los integrantes del sector”. *Diario de Yucatán*,

rezago tecnológico. Un estudio de la Unidad Mérida del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Politécnico Nacional (CINVESTAV) revela que la captura de especies de escama se realiza con métodos artesanales en un 90 por ciento y es tecnológicamente inferior a la captura del camarón y, más aún, a la pesca industrial que se practica en el norte del país⁶⁶. Los pescadores ribereños, generalmente endeudados con los permisionarios o con los bancos, no tienen capacidad para superar los métodos artesanales que resultan depredadores de especies tan importantes como el mero, del que capturan los ejemplares pequeños que se encuentran cerca de la costa. La pesca ribereña está saturada y los intentos que se han hecho para que las cooperativas den el salto a la pesca de mediana altura, con barcos de 40 a 45 pies de eslora, han fracasado por la inexperiencia en administración y la falta de capacitación de los cooperativados.

Asimismo, la actividad pesquera se desarrolla sobre bases no sustentables. La principal especie de escama, el mero, fue sobreexplotada durante años y actualmente sólo queda entre un 20 o 25 por ciento de la biomasa que existía en los años 50, antes del inicio de su explotación comercial, según el Centro Regional de Investigaciones Pesqueras de Yucalpetén. El pulpo, la otra especie con alto valor comercial, corre el riesgo de seguir la misma suerte, ante la presión de los compradores foráneos y de los fuertes intereses locales. Las distintas especies de caracol con valor comercial fueron de tal modo arrasadas que las autoridades de pesca declararon una veda permanente hace 10 años sin que hasta ahora se haya logrado su recuperación. En contraste existen varias especies subaprovechadas porque los permisionarios concentran su actividad en el mero y el pulpo. Al mismo tiempo, las exportaciones siguen siendo de productos con bajo valor agregado: pescado fresco-enhielado y congelado. La industrialización de los productos se limita al congelado y no incluye opciones como el enlatado o el ahumado.

14 de septiembre de 1997.

⁶⁶ Citado en *Economía Hoy*, No. 11, mayo-junio de 1996.

Tal es el entorno actual de la economía yucateca. Por encima de la diversidad sectorial, dos actividades han logrado un considerable dinamismo en los últimos tres años: las maquiladoras y el turismo. Fuera de éstas y del reducido sector agroexportador, el resto de los sectores productivos de la entidad se mantiene en un atraso general, con bajos niveles de productividad, productos de bajo valor agregado y notable obsolescencia tecnológica, lo mismo en la industria local que en la agricultura y en la pesca.

2.4. EL ENTORNO POLÍTICO

En los últimos 15 años el estado de Yucatán ha padecido una suerte de inestabilidad política de baja intensidad, cuya manifestación más visible han sido las renunciaciones de dos sucesivos gobernadores electos, seguidas de sendos interinatos. El gobernador Graciliano Alpuche Pinzón, electo para el periodo 1982-1988, debió renunciar a los dos años de haber asumido el cargo, siendo sustituido por el gobernador interino Víctor Cervera Pacheco (1984-1988); seis años después, el gobernador Víctor Manzanilla Schaffer, electo para el sexenio 1988-1994, renunció a la mitad de su periodo y fue relevado por la gobernadora interina Dulce María Sauri Riancho, quien a su vez renunció al cargo en 1993, unos meses antes de que concluyera el plazo previsto de su interinato.

Una reforma a la Constitución estatal, concebida para adecuar los tiempos políticos locales a los nacionales, determinó que el gobernador electo a finales de 1993, Federico Granja Ricalde, ocupara el cargo por sólo 18 meses, hasta julio de 1995. En agosto de ese año volvió a la gubernatura Víctor Cervera Pacheco, pero esta vez como gobernador constitucional, con el respaldo del voto. En los momentos de escribir este trabajo, los partidos de oposición demandan la renuncia de Cervera Pacheco, con el argumento de que la Constitución General de la República limita a seis años el periodo de un gobernador, mientras que

Cervera completaría 10 años como tal si concluye su actual periodo.

Las causas de esta inestabilidad política son variadas y complejas, y algunas de ellas se hunden en las raíces históricas y culturales de Yucatán. Otras en cambio son más cercanas, como la existencia de una fuerte oposición conservadora, articulada alrededor del influyente Diario de Yucatán, que compite en las elecciones con los colores del Partido Acción Nacional y que ha conquistado la hegemonía política en Mérida, cuyos tres últimos ayuntamientos han sido panistas. Otra más es la tradicional lucha de los grupos políticos que gravitan alrededor del Partido Revolucionario Institucional, enfrentados unos a otros por la obtención de las candidaturas del partido oficial; entre estos grupos sobresale uno, que ha logrado imponer su hegemonía no sólo en el interior del PRI sino en toda la vida política yucateca de los últimos tres lustros, precisamente el de Víctor Cervera Pacheco.

2.4.1. El Conservadurismo en Yucatán.

Durante el Porfiriato, como vimos antes, la próspera burguesía henequenera detentó no sólo el poder económico sino también el político. Los grandes políticos eran también grandes hacendados, como ejemplifica la figura de Olegario Molina y, antes de él, las de Teodosio Canto, Carlos Peón y Francisco Cantón. Aunque suscritos formalmente al ideario liberal mexicano del Siglo XIX (como el propio Porfirio Díaz), los gobernantes porfiristas yucatecos toleraron -y utilizaron también- la servidumbre del peonaje acasillado, que permitió a los hacendados, junto con el financiamiento de banqueros norteamericanos, acumular grandes riquezas y lograr una prosperidad innegable. Yucatán se convirtió en la principal entidad exportadora del país y el resplandor de su riqueza fue tal que el mismísimo Don Porfirio visitó una hacienda henequenera para conocer personalmente la fuente de semejante prosperidad.

El arribo en 1915 de la Revolución Mexicana, personificada por Salvador Alvarado, desalojó a los hacendados henequeneros del poder político, si bien todavía retuvieron un poder económico muy grande, aunque declinante, por dos décadas más. La reforma agraria cardenista, consumada en 1937, fue el tiro de gracia para la burguesía henequenera que, ya sin sus haciendas, nunca más volvió a dominar la economía estatal. No obstante, la élite de los hacendados sobrevivió en otras ramas de la economía estatal. Alejados del henequén incursionaron en la especulación inmobiliaria urbana, el comercio y la banca, y posteriormente en el turismo y la industria. Al lado de nuevos grupos en ascenso en la escala social, como los funcionarios enriquecidos en las esferas del oficialismo henequenero y los inmigrantes sirio-libaneses, los antiguos hacendados mantuvieron su posición de élite y sus herederos conservan hasta hoy un considerable poder económico⁶⁷.

Pero más importante que la influencia económica, los viejos hacendados porfiristas dejaron una pertinaz herencia ideológica y social que sus descendientes mantienen también hasta hoy y que se trasluce en el discurso conservador actual, varios de cuyos temas recurrentes se articulan en torno a la misma. Entre estos temas destaca la convicción de que la decadencia del henequén -y, por consiguiente, la de Yucatán- fue culpa de la Revolución Mexicana y de la Reforma Agraria Cardenista. En la tradición de la intelectualidad conservadora yucateca -con notable influencia social, lograda y mantenida a través de las páginas del muy leído Diario de Yucatán, fundado en 1925- fueron *los del centro* (otro tema con fuerte carga ideológica) los culpables del derrumbe del henequén yucateco, al destruir la eficiente y emprendedora administración de los propietarios originales y sustituirla con la ineficiente y corrupta dirección de los burócratas oficiales. Los conservadores más radicales incluso creen ver en la estatización del henequén una conjura para destruir la riqueza de Yucatán,

⁶⁷ Ramírez, 1994b, PP. 305 y SS.

ponerlo de rodillas y someterlo a los dictados del Centro⁶⁸.

En 1994, el Ayuntamiento panista encabezado por Luis Correa Mena hizo construir en la Av. Correa Rachó (primer alcalde panista de Mérida, y padre de Correa Mena) un monumento a las haciendas henequeneras, consistente en una chimenea de tamaño natural colocada sobre una base que recrea la arquitectura de las viejas haciendas. Ante las críticas de diversos sectores a la obra su nombre quedó como "Monumento a la Prosperidad de Yucatán". En el mismo sentido, el odio conservador a la memoria de Salvador Alvarado es tan grande hasta hoy que a un estadio y una avenida que llevan su nombre se les conoce simplemente como "Campo Deportivo", como si se deseara borrar el recuerdo del general revolucionario que sometió a los hacendados henequeneros.

Aparte del rencor a la Revolución Mexicana y al Cardenismo, el conservadurismo yucateco se alimenta también de dos rasgos bien conocidos de la cultura yucateca: el convencimiento local de ser diferentes al resto de los mexicanos y la desconfianza hacia el centro, es decir a la hegemonía política y económica de la Ciudad de México. El origen de ambos rasgos se pierde en la historia de Yucatán, región que tuvo gran autonomía en la colonia, tanto de la Nueva España como de la Capitanía General de Guatemala, y cuyos gobernantes acordaban directamente con la corona española. Yucatán declaró su independencia al margen de la Nueva España y negoció su anexión a México en términos cuya violación motivó su separación de la Federación en 1841. Al centro se le responsabiliza de diversos traumas históricos de la entidad, como las segregaciones de Campeche en 1858 y de Quintana Roo en 1903⁶⁹.

⁶⁸ Uno de estos intelectuales, Bernardino Mena Brito, escribe: "El proyecto (la reforma agraria cardenista) tenía el propósito de destruir intencionalmente la riqueza del estado. Entidad próspera con una economía auténticamente nacional en todos sus aspectos...". Citado por Sabido (1995, P.128). Ver, también, de Gustavo Molina Font, *La Tragedia de Yucatán* (Molina, 1941), y de Manuel M. Escoffié, *Yucatán en la Cruz*, edición del autor, Biblioteca Central de la UADY.

El tema de la diferencia frente a los demás mexicanos -en sí mismo inocuo y común a varias regiones del país- es subrayado por el conservadurismo como factor de diferenciación política y de toma de distancia frente a la hegemonía política del centro. En realidad, las relaciones con la Federación son determinantes en la vida política y económica del estado, y los grupos que las controlan cobran preeminencia en el plano local; se tiene conciencia de la importancia que para el estado representan los recursos federales, sin embargo, se cuestiona el manejo de tales recursos por los *huaches* (término despectivo para referirse a los mexicanos del centro) y se demanda su control y manejo exclusivo por los yucatecos⁷⁰.

El convencimiento conservador de que la Revolución Mexicana y el Cardenismo llevaron a la ruina a la agroindustria henequenera es la base de un antiestatismo militante que se opone a toda intervención del estado en la economía y, también, a toda forma de paternalismo y cooptación de la voluntad popular a través de la distribución de bienes entre los campesinos, base de la hegemonía priísta en el campo yucateco. El signo predominante del conservadurismo yucateco es un cerrado antigobiernismo que se opone por principio a todo lo que digan o hagan los gobiernos priístas. Es tal su antigobiernismo que los conservadores yucatecos no vacilan en establecer nexos con movimientos opositores al régimen, cualquiera que sea su signo, incluida la izquierda radical si tal es el caso. Así, grupos de militantes panistas han apoyado a la guerrilla de Chiapas y las proclamas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional reciben amplia cobertura en el conservador Diario de Yucatán⁷¹.

La derecha política en Yucatán incluye a numerosos intelectuales y artistas, a sectores del clero diocesano (intelectuales y sacerdotes llenan la página editorial

⁶⁹ Sierra, 1994, PP. 7 y SS.; ver también Montalvo y Vallado, 1997, PP. 57-65.

⁷⁰ Sierra, *Ibid.*

⁷¹ Alejandra García, investigadora de la UADY, *Los panistas zapatistas*, conferencia dictada el 8 de julio de

del Diario de Yucatán, donde reproducen día a día el discurso conservador y antigobiernista), a algunos organismos empresariales, a propietarios y directores de escuelas particulares y a amplias capas de las clases medias y acomodadas, es decir a las *buenas familias*, que se identifican con los valores reales y supuestos de la cultura yucateca criolla. Lo más relevante es que este bloque conservador ha logrado sumar la hegemonía política a la ideológica en Mérida y en un número todavía pequeño pero creciente de municipios del interior del estado, gracias a que ha conquistado las preferencias políticas de amplias y crecientes capas de las clases medias y populares, cuyos votos le han valido el triunfo en las últimas tres elecciones municipales en la ciudad capital⁷².

El canal de participación política del conservadurismo en Yucatán es el Partido Acción Nacional, al que con frecuencia excede en radicalismo. El panismo doctrinario, más cercano al ideario de la democracia cristiana, suele ser rebasado por el radicalismo conservador yucateco cuyo antigobiernismo, como se ha mencionado, lo hace capaz de establecer nexos y alianzas inaceptables para la ortodoxia panista. En los hechos, el panismo doctrinario, representado por un conspicuo panista yucateco, Carlos Castillo Peraza, ha sido desplazado de la dirección local del partido, siendo sustituido por políticos jóvenes, promovidos por los editores del Diario de Yucatán, más afines al *neopanismo* empresarial que domina al PAN en el norte del país.

Al ascenso electoral de la derecha no ha sido ajeno, desde luego, el voto de castigo a los desaciertos del régimen y el creciente desgaste del PRI, observable no sólo en Yucatán sino en todo el país. Sin embargo, a diferencia de otros estados donde el voto de castigo fue capitalizado por el PRD y otras corrientes (como en el vecino estado de Campeche, y también en Tabasco), en Yucatán ha sido el conservadurismo político su principal beneficiario, gracias a su indiscutible

1997 en el edificio central de la UADY.

⁷² Sobre el voto panista en el interior del estado ver Vallado, 1996, PP. 243-264.

influencia ideológica en la sociedad yucateca. De hecho, Yucatán es el único de los estados del sureste donde la principal fuerza opositora no es el PRD sino el PAN, lo que en términos políticos lo aproxima más a los estados del norte del país que a las entidades vecinas⁷³.

2.4.2. El Cerverismo

El actual gobernador de Yucatán, Víctor Cervera Pacheco, ha ejercido una gran influencia en la política estatal desde los años 60, y es su figura dominante desde 1984, cuando ocupó por primera vez la gubernatura de la entidad. Proveniente de una familia modesta, fue líder estudiantil en los años 50 y en 1962 ocupó su primera diputación local; en 1966 encabezó una protesta campesina contra el gobernador Luis Torres Mesías que le valió la cárcel, de la que salió, ante la revuelta de sus partidarios, para ocupar otra diputación local de 1968 a 1970. Fue alcalde de Mérida entre 1970 y 1972 y, desde entonces, aspirante a la gubernatura de la entidad. Fue diputado federal de 1973 a 1976; senador de 1976 a 1982, lapso en que también ocupó la secretaría general de la Confederación Nacional Campesina; nuevamente diputado federal de 1982 a 1984, gobernador interino entre 1984 y 1988, secretario de la Reforma Agraria durante todo el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y nuevamente gobernador de Yucatán, ahora por medio del voto popular, para el periodo de 1995 a 2001.

En febrero de 1984, cuando acababa de cumplir dos años de su mandato, el gobernador Graciliano Alpuche Pinzón pidió una licencia por seis meses; de haberse separado definitivamente del cargo hubiera sido preciso convocar a nuevas elecciones, riesgo que no quiso tomar el centro. Cervera Pacheco ocupó la gubernatura interina en esos seis meses y, según la Constitución local, ya no

⁷³ La afinidad ideológica del panismo yucateco al neopanismo norteco puede verse como una expresión más de la influencia del empresariado regiomontano en Mérida que, como vimos antes, contribuyó a la diversificación económica de la entidad luego de la estatización de Cordemex y que aún se deja sentir en

podía ocuparla una segunda vez, cuando Graciliano solicitó una nueva licencia por otros seis meses en agosto del mismo año. Sin embargo, Cervera ejerció un segundo interinato, y un tercero a partir de febrero de 1985, cuando Alpuche Pinzón solicitó su licencia definitiva al no ser necesario ya convocar a nuevas elecciones por haber transcurrido tres años de gobierno. En 1987, antes de terminar el tercer interinato, la mayoría cerverista en el congreso del estado eliminó de la Constitución local la prohibición que impedía a los gobernadores interinos, provisionales o sustitutos contender en elecciones por la gubernatura, con lo que se allanó el camino para que Cervera volviera a ser gobernador, cosa que ocurrió en 1995.

Conocedor de los mecanismos de movilización y agitación política, Cervera Pacheco fue un permanente factor de presión contra los gobernadores Luis Torres Mesías (1964-1970), Carlos Loret de Mola (1970-1976), Francisco Luna Kan (1976-1982) y Graciliano Alpuche Pinzón (1982-1984), al que finalmente relevó como gobernador interino. En 1975 encabezó una nueva protesta campesina contra la postulación de Francisco Luna Kan a la gubernatura, recibiendo a cambio una senaduría. De Luna Kan se recuerda su frase, pronunciada poco antes de que el PRI seleccionara al candidato a sucederlo en la gubernatura del estado: "Cualquiera, menos Cervera". Víctor Manzanilla Schaffer, quien debió renunciar a la gubernatura del estado en 1991, a mitad de su periodo, atribuye su caída a que no quiso aliarse al cerverismo hegemónico. Con el antecedente de haber tolerado el triunfo del PAN en la alcaldía de Mérida en 1990, el presidente Salinas de Gortari le pidió su renuncia al comenzar el año siguiente. Al igual que Luna Kan (quien renunció al PRI para contender por el PRD a la alcaldía de Mérida), Manzanilla Schaffer es hoy un furibundo anticerverista⁷⁴.

organismos cúpula del sector privado, como el Centro Empresarial de Mérida, afiliado a la Coparmex.
⁷⁴ Entrevistas a Francisco Luna Kan, *Diario de Yucatán*, 21 de septiembre de 1997, y a Víctor Manzanilla Schaffer, *Diario de Yucatán*, 15 de agosto de 1997.

Al renunciar Manzanilla Schaffer, en 1991, quedó como gobernadora interina Dulce María Sauri Riancho, del grupo cerverista; desde la titularidad de la Secretaría de la Reforma Agraria, Cervera Pacheco mantuvo una influencia decisiva en la política local. Así, salvo los años de Manzanilla y el gobierno de 18 meses de Federico Granja Ricalde (definido por la mayoría priísta en el Congreso local para ajustar el calendario electoral a los tiempos políticos del centro), Víctor Cervera Pacheco y el grupo que encabeza han ejercido una indiscutible primacía en la política yucateca desde 1984.

El cerverismo, no obstante, es más que un grupo político. Además de sus tradicionales bases de apoyo -los campesinos y los sindicatos oficialistas-, Cervera Pacheco logró aglutinar a su alrededor a un grupo de empresarios poderosos (él mismo se convirtió en uno de ellos), conformando un bloque político-económico verdaderamente hegemónico. La presencia de los empresarios en el grupo de Cervera contribuyó a la formulación de un proyecto de desarrollo de largo plazo para Yucatán, cuyos hilos conductores fueron el abandono del henequén como pilar de la economía estatal y el impulso a la diversificación económica, principalmente hacia el turismo y las maquiladoras.

Identificado con el grupo de Luis Echeverría en los años 70, Víctor Cervera Pacheco, político pragmático, supo adaptarse a las nuevas corrientes del neoliberalismo que cambiaron el rumbo de la administración pública mexicana a partir del sexenio de Miguel de la Madrid. Al llegar a la gubernatura en 1984 incluyó en su gabinete a dos prominentes empresarios: Adolfo Peniche Pérez (Campi-Univasa) como Secretario de Desarrollo Industrial y Comercial, y Fernando Ponce García (Coca Cola, Volkswagen, Dina) como Asesor en Comercio Exterior e Inversión Extranjera. Cervera inauguró así una tradición que se mantiene hasta la fecha. Su sucesor, Víctor Manzanilla Schaffer, incluyó en su gabinete, como Tesorero General del Estado, al empresario Abraham Jorge Musi (Nissan, Mosaicos del Sureste); Dulce María Sauri Riancho, del grupo cerverista,

trajo de nuevo al gabinete estatal a Fernando Ponce García y a Adolfo Peniche Pérez, el primero como Secretario de Desarrollo Industrial y Comercial y el segundo como Tesorero General del Estado. Al volver Cervera a la gubernatura, en 1995, nombró en la misma Secretaría de Desarrollo a un empresario de origen libanés, Ricardo Dájer Nahum, y a otro empresario, Arturo López Alonso, en la Dirección de Promoción Industrial.

Con el apoyo de sus dos secretarios-empresarios, el primer gobierno de Cervera Pacheco emprendió en 1984 la implementación del Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Industrial de Yucatán, que fue la piedra angular de la diversificación económica y el posterior desarrollo de la industria maquiladora de exportación. También, con el apoyo de ambos, Cervera Pacheco promovió la integración, en 1986, de la Compañía de Fomento Industrial de Yucatán, mejor conocida como *Grupo Yucatán*, integrada por 21 prominentes empresarios de la enriquecida minoría sirio-libanesa; de la nueva clase empresarial que ascendió al amparo del oficialismo, y hasta algunos descendientes de los antiguos hacendados⁷⁵. Volveremos sobre el tema en los próximos dos capítulos.

2.4.3. La situación actual

La hegemonía del grupo cerverista, con todo su poder económico y político, está cuestionada. Enfrenta la oposición del también poderoso bloque conservador que encabezan los editores del Diario de Yucatán y que ya ha conquistado la mayoría electoral en Mérida con los colores del PAN. Un segundo factor de cuestionamiento es el fortalecimiento general de la oposición en el país, demostrado en las elecciones del 6 de julio de 1997, en las que el PRI perdió la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión. Cervera Pacheco aparece ante los partidos opositores en el Congreso (PRD, PAN, y Partido del Trabajo) como uno

⁷⁵ Sabido, 1995, PP. 204 y SS.

de los gobernadores de la vieja guardia del PRI, afines a los métodos tradicionales del sistema político mexicano, tales como el clientelismo político, el uso de recursos público para favorecer al partido oficial en las elecciones y la presión directa sobre organizaciones de la sociedad civil. Los partidos opositores en el Congreso se proponen llevar a juicio político al gobernador de Yucatán, por la presunta violación al artículo 116 Constitucional al haber gobernado a la entidad por más de seis años en total en sus dos periodos.

Un factor que se deriva del incierto destino final del cerverismo es un efecto de debilitamiento de las instituciones del gobierno estatal. El gobernador sabe que su permanencia en el cargo depende en parte de su habilidad para mantener los apoyos que lo sustentan, entre los que ocupa un lugar preponderante el apoyo empresarial. La vulnerabilidad política implícita en la presunta inconstitucionalidad de su mandato puede considerarse uno de los factores que lo han inducido a hacer concesiones a ciertos grupos empresariales que representan un costo innecesario para el desarrollo económico del estado y también para el capital político del cerverismo⁷⁶.

Al margen del desenlace del gobierno de Cervera se mantiene en Yucatán esa suerte de inestabilidad política que se mencionaba al principio y que inevitablemente influye en las expectativas de los agentes económicos. Como se verá más adelante, los empresarios se quejan de los cambios de dirección, con frecuencia abruptos, que traen los relevos en los gobiernos estatal y federal (paradójicamente, la ya larga hegemonía cerverista ha dado mayor continuidad a las políticas públicas estatales, pero esto podría cambiar más adelante). Así, la política de atracción de maquiladoras y de otras modalidades de inversión extranjera, que hoy parecen sólidamente asentadas en la agenda del gobierno estatal y que han inducido a numerosos empresarios locales a vincularse al

⁷⁶ Así, por ejemplo, con el apoyo de Cervera los poderosos grupos que controlan la pesca en Yucatán lograron revertir el límite de 10 mil toneladas que la Semarnap fijó a la captura del pulpo en la temporada de 1997.

negocio maquilador, podrían cambiar en el futuro más o menos cercano.

CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN YUCATÁN, 1984-1995.

3.1. Entre el intervencionismo y el neoliberalismo: Luna Kan y Graciliano Alpuche.

Antes del viraje neoliberal de las políticas públicas federales, iniciado en 1983, la política industrial del gobierno del estado de Yucatán transitaba por caminos muy diferentes a los que tomaría en 1984, con el Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán. En tiempos del presidente José López Portillo, el gobierno estatal, conducido por el doctor Francisco Luna Kan, había fijado como los objetivos centrales del Programa de Gobierno 1976-1982 en esta materia los siguientes: 1) crear un mayor número de empleos industriales, 2) elevar el ingreso, 3) cambiar la estructura productiva del estado para elevar los niveles de productividad.

En consonancia con los tiempos, la estrategia industrial del gobierno de Luna Kan se basaba en la expansión de la inversión pública federal y en el fortalecimiento de la industria henequenera, todavía considerada como la columna vertebral de la economía yucateca, aun cuando ya era manifiesta su crisis irreversible. En su último informe de gobierno el doctor Luna Kan lamentaba que no se hubieran logrado concretar dos grandes proyectos que habrían generado volúmenes importantes de empleo industrial: una fábrica de celulosa a partir del henequén (que tenía un lejano antecedente en el intento del gobernador porfirista Olegario Molina de producir papel con el bagazo que arrojaban las desfibradoras) y otra de aglomerados, que también emplearía los residuos del agave¹.

En el apartado de fomento industrial del último informe del gobernador Luna Kan se incluyen, como principales acciones en esta materia, los estímulos fiscales concedidos por los gobiernos federal y estatal a los inversionistas en el sector: un crédito fiscal de 15 por ciento sobre la inversión realizada; otro de 10 por ciento a

¹ Francisco Luna Kan, *VI Informe de Gobierno*, enero de 1982, P. 33.

las inversiones en zonas de prioridad estatal y un estímulo de 20 por ciento para la generación de nuevos empleos. El gobernador reporta un sacrificio fiscal de los gobiernos federal y estatal, entre 1980 y 1981, de 71.8 millones de pesos de entonces, que amparaban, vía certificados de promoción fiscal, inversiones por 365.2 millones. El objetivo de elevar la productividad dio lugar a la instalación del Centro Regional de Productividad, dependiente del Centro Nacional de Productividad o Cenapro (antecedente de la actual Red Nacional de Centros de Competitividad Empresarial), que fue inaugurado por el gobernador en enero de 1980.

Luna Kan destaca como otros de los logros de su gobierno en materia de fomento industrial la ampliación de la Ciudad Industrial, consumada en 1977; la construcción de la terminal de Pemex en la misma y la aprobación del gasoducto Ciudad Pémex-Campeche-Mérida, así como el inicio en 1978, por parte de la C.F.E., de la construcción de la planta termoeléctrica Cecilio Chí en la misma Ciudad Industrial. En su último informe, el gobernador Luna Kan no menciona ni una sola vez la palabra *maquiladoras*, ni tampoco *inversión extranjera*, conceptos hoy infaltables en todo informe o programa de política industrial. Realmente eran otros tiempos, en los que prevalecía una visión introspectiva y nacionalista del desarrollo, con el eje situado en la inversión pública federal. Por lo demás, salvo quizá la ampliación de la ciudad industrial, todas las otras medidas de fomento industrial (Ceprofis, Cenapro, Pemex, C.F.E.) eran de matriz eminentemente federal.

A Luna Kan lo sustituyó en la gubernatura del estado el general Graciliano Alpuche Pinzón. Su candidatura se consideró como una posición concedida al Ejército en el marco de las reglas no escritas del corporativismo mexicano y, también, como la alternativa a Víctor Cervera Pacheco, vetado por el gobernador que salía. Como todos los mandatarios estatales anteriores a él, Graciliano Alpuche llegó a la gubernatura con el handicap político de haber sido aprobado

por el presidente saliente (José López Portillo) y no por el entrante (Miguel de la Madrid), y vinculado así a un sistema de lealtades que se desvanecería poco después de su toma de posesión. Hasta antes de la reforma de 1993 a la constitución estatal, los candidatos priístas al gobierno de Yucatán eran dados a conocer (*destapados*, en la jerga política mexicana) unos seis meses antes de que se *destapara* al candidato presidencial del partido oficial, y tomaban posesión de su cargo diez meses antes (en febrero) de que lo hiciera el nuevo presidente de la República (en diciembre del mismo año).

La vinculación del gobernador entrante con el presidente saliente no siempre se limitaba a las lealtades políticas sino que solía extenderse a cuestiones ideológicas y programáticas, y por tanto al diseño de políticas públicas. Esto fue especialmente así en el caso que nos ocupa, dado que la sucesión presidencial de 1982 fue también el relevo de una concepción del quehacer gubernamental, en particular del papel que el estado debía desempeñar en la economía; relevo que suele identificarse como el paso inopinado del *intervencionismo* al *neoliberalismo*². Graciliano Alpuche quedó atrapado en el cambio y, falto de la capacidad de adaptación al nuevo entorno político, sólo pudo mantenerse dos años en el poder.

En materia de política industrial, el Plan Estatal de Desarrollo 1982-1988 y los dos únicos informes de gobierno de Alpuche Pinzón revelan esta contradicción entre la herencia ideológica lopezportillista y el nuevo ideario delamadridista. Cuando la crisis de la deuda externa del país ya revelaba la inviabilidad del crecimiento económico basado en el gasto público, Graciliano Alpuche asentaba en su plan de gobierno que era de suma importancia lograr no sólo la continuación, sino el *acrecentamiento del apoyo federal*, por el papel que significaba la derrama económica a la actividad henequenera. Más aún, contra las evidencias del

² Sobre este relevo nos permitimos citar dos trabajos que lo abordan desde ángulos contrastantes: el primero, de José Luis Calva, ofrece una visión crítica (Calva, 1995) y el segundo, de René Villarreal, ofrece una visión apologética a partir de una distinción sutil entre *neoliberalismo* y *nuevo liberalismo*, que para él no son lo mismo (Villarreal, 1993).

mercado y la situación de Cordemex, el nuevo gobernador todavía sostenía que "el presente gobierno asegurará la permanencia del cultivo del henequén, porque hasta ahora no se han creado las actividades económicas rentables que hagan factible el traspaso de la abundante fuerza de trabajo henequenera", si bien anunciaba que se darían pasos para instrumentar a mediano plazo alternativas viables que absorbieran a los trabajadores del henequén³. Sólo dos años después, en 1984, tanto el crecimiento de la inversión pública como el papel central del henequén en la economía estatal serían abandonados como objetivos de política económica en Yucatán.

El Plan de Desarrollo Estatal 1982-1988 planteaba de manera expresa su vinculación al Plan Global de Desarrollo (el de López Portillo) y señalaba tres objetivos generales de política económica: 1) incrementar la producción, principalmente de bienes de consumo; 2) aumentar el número de empleos; 3) mejorar el nivel de vida de la población. Se comprometía a seguir apoyando el proceso de industrialización "con el fin de alcanzar una mayor producción de bienes de consumo popular, que eleven el nivel de bienestar social y que mejoren el poder adquisitivo de los salarios". Reconocía la situación de estancamiento de la industria estatal observada desde mediados de los años 70, que atribuía a cinco causas: a) mercado reducido y fluctuaciones en la demanda; b) pérdida de mercados internacionales para los productos de fibras duras y los de la industria del vestido; c) problemas en adquisición de materias primas (escasez, lejanía de los centros productores, mala calidad y altos precios); d) insuficiencia de mano de obra calificada; e) maquinaria y equipo inadecuado⁴.

Junto con los temas tradicionales del discurso lopezportillista (producir más bienes de consumo popular, mejorar el poder adquisitivo del salario, elevar el bienestar popular), y a diferencia de su antecesor Francisco Luna Kan, el gobernador

³ Gobierno del Estado de Yucatán, *Plan de Desarrollo Estatal 1982-1988*, P. 31.

⁴ *Ibid.*, PP. 24 y 58-60.

Graciliano incluía en su Plan de Desarrollo, por primera vez, referencias a la necesidad de promover las exportaciones, apoyar a la industria maquiladora e incluso atraer inversión extranjera. No obstante, ninguno de estos temas ocupa un lugar prioritario en el contexto general de su plan, todavía inspirado en los tópicos del nacionalismo, la intervención del estado en la economía y la promoción del bienestar popular.

De hecho, el Plan Global de Desarrollo (PGD), de López Portillo, también planteaba la necesidad de emprender la conquista de mercados externos, toda vez que ya era claro el agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro; dos propósitos del PGD eran “desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sustituir importaciones de manera eficiente”, y “diversificar las exportaciones mediante el desarrollo de ramas que tengan capacidad de exportar una proporción significativa de su producción y combinar este esfuerzo con la selección adecuada de las importaciones reemplazables...”, pero también en el PGD estos propósitos ocupan un lugar secundario en el marco de una política industrial de marcado corte nacionalista y todavía basada en la promesa del petróleo: “El eje de la estrategia industrial es el potencial financiero que brindan los recursos derivados de la exportación de hidrocarburos conforme a la plataforma definida, lo que proveerá al país de una mayor autodeterminación financiera.”⁵

El Plan de Desarrollo Estatal 1982-1988 del gobernador Graciliano define cinco objetivos de su política de fomento industrial:

1. Garantizar que la mano de obra ocupada actualmente consolide su permanencia en condiciones cada vez mejores;
2. Impulsar la capacidad del sector para que absorba parte de la mano de obra desplazada de otros sectores;

⁵ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, P. 23.

3. Disminuir el actual desequilibrio en la distribución del ingreso del sector que en estos momentos presenta alta concentración con tendencia a acentuarse;
4. Orientar la producción industrial hacia las prioridades del desarrollo regional;
5. Aumentar la participación del sector industrial en la actividad económica del Estado.

Como se observa, ninguno de los objetivos concierne a los mercados externos y la inversión extranjera, aun cuando previamente se ha definido como una de las vertientes del Plan "promover a nivel nacional e internacional, la captación de grandes proyectos de inversión para ser localizados en el estado". Sólo en las estrategias, casi al final, aparecen por fin estos temas. Las siete estrategias para lograr los objetivos del Plan son las siguientes:

1. Promover el establecimiento de industrias con uso intensivo de la mano de obra.
2. Apoyar a los pequeños productores con el fin de incrementar su productividad y sus oportunidades de desarrollo.
3. Coordinarse con el sector educativo para que la capacitación para el trabajo, tanto a nivel obrero como técnico y administrativo, mantenga una alta correlación con los requerimientos de la planta industrial.
4. Impulsar el desarrollo tecnológico del sector difundiendo los apoyos del sector público a la investigación, involucrando a los centros de investigación aplicada para que respondan, por una parte, a las necesidades de la industria ya establecida y, por otra, al aprovechamiento de los recursos naturales con que cuenta el Estado.
5. Fomentar el desarrollo de las industrias medianas y grandes para aprovechar el efecto multiplicador tomando las debidas precauciones en lo relativo a posibles deterioros del ambiente.
6. Promover y dar apoyo especial a las actividades de exportación y a la industria de maquila para aprovechar las ventajas que ofrece el estado en cuanto a su

situación geográfica, infraestructura y disponibilidad de recursos humanos, realizando estudios que permitan conocer las oportunidades de inversión que brinda el comercio exterior a los inversionistas de la región.

7. Dar un apoyo especial para que las formas de organización del sector social tales como ejidos y cooperativas participen en un mayor grado en la actividad industrial.

La promoción de las exportaciones y el apoyo a las maquiladoras, dos objetivos que después serían centrales en la política industrial del gobierno estatal, aparecen confundidos con los propósitos de mejorar las condiciones del empleo, apoyar a los pequeños productores, vincular a las empresas con el sector educativo e incluso lograr que los ejidos y cooperativas participen en la actividad industrial. El papel central del Estado en esta materia es resaltado por el gobernador Alpuche en forma por demás explícita⁶:

“En estas circunstancias, la participación del Estado, con una voluntad política firme y con una claridad de visión, en cuanto a medidas a adoptar como a los fines a lograr, se hace indispensable para combatir los vicios en que se ha mantenido la industria y con ello se podrá hacer realidad el cumplimiento de las metas que permitirán hacer de Yucatán, un Estado Industrializado, que libere en un futuro no muy lejano la economía estatal de la dependencia económica del Gobierno Federal” (sic).

En su primer informe de gobierno, Graciliano Alpuche confirma su convencimiento de que es indispensable la participación del Estado en el quehacer industrial. La mayor parte de los *logros* que reporta son inversión pública directa en actividades industriales. El bagazo del henequén, residuo del que Olegario Molina quiso extraer alcohol y papel, y Francisco Luna Kan celulosa y aglomerados, es transformado en alimento para el ganado lechero que Cordemex ha adquirido como parte de su estrategia de diversificación agroindustrial; también se extrae jugo de henequén para la elaboración de esteroides. Alimentadas con bagazo de henequén, las vacas de Cordemex producen un millón 390 mil litros de leche en

1982⁷.

Otro logro fue la ampliación de las fábricas de la *Unidad de Fomento Industrial del Gobierno del Estado* (UNIFOMIN): una de postes de alumbrado eléctrico para la C.F.E. y otra de muebles. Adicionalmente, la UNIFOMIN estableció dos nuevas fábricas: una de zapatos y otra de ropa. En noviembre de 1982, los gobiernos federal y estatal firmaron un convenio en cuyos términos el primero transfería al segundo la administración de la Ciudad Industrial de Mérida. Esta acción se enmarcaba en un decreto del Ejecutivo Federal que buscaba contribuir al fortalecimiento de los estados con la descentralización de las ciudades industriales.

Fuera de esto, y al igual que su antecesor Luna Kan, el informe de los avances en materia de fomento industrial son un recuento de las acciones de organismos y agencias federales: El FOGAIN concedió financiamiento a 145 empresas; la Delegación Regional Peninsular de Hacienda otorgó estímulos fiscales a 193 empresas; la Delegación Estatal de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) otorgó seis certificados de clasificación de actividades prioritarias y autorizó tres importaciones de maquinaria con garantía de interés fiscal para las únicas dos empresas maquiladoras entonces establecidas en el estado; la Dirección General de la Industria Mediana y Pequeña (de la SEPAFIN) promovió el Centro de Adquisición de Materias Primas, la Bolsa de Residuos Industriales, las Uniones de Crédito, la Bolsa de Transferencia de Tecnología y la Bolsa de Subcontratación (no se reportan cifras); la C.F.E. puso en servicio la unidad 2 de la termoeléctrica Mérida II.

El segundo y último informe de Graciliano Alpuche no es muy diferente. La producción lechera de Cordemex se elevó a un millón 550 mil litros y la

⁶ Gobierno del Estado de Yucatán, *Plan Estatal de Desarrollo 1982-1988*, P.62.

⁷ Graciliano Alpuche Pinzón, *I Informe de Gobierno*, enero de 1993 (sin paginado).

UNIFOMIN puso en servicio una sala de exhibición y ventas de los artículos que producían sus fábricas, entre las que se incluían ahora una de ropa en Espita y otra de calzado ubicada en el Centro de Rehabilitación del Estado. Se reconocía que la fábrica de Espita había tenido una producción mínima, lo que se atribuía a la crisis nacional de la industria del vestido, pero se planteaba como un logro que los 15 trabajadores de la misma hubieran mantenido sus empleos, "que es el objetivo elemental de las Fábricas de UNIFOMIN como labor social"⁸. Con el mismo objetivo formal de crear empleos en el interior del estado, una década después se iniciaría la instalación de maquiladoras de exportación en los municipios de Yucatán.

Otros avances que reporta el segundo informe del gobernador Graciliano son los proyectos de inversión instrumentados en el marco del Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), de los que diez estaban en proceso de implantación en beneficio de nueve comunidades: rehabilitación y puesta en operación de charcas salineras en Celestún, San Crisanto, Chabihau, Santa Clara y Dzilam Bravo; una fábrica de Calzado en Dzidzantún; una trituradora de piedra en San Diego Cuncunul; una fábrica de hielo y una planta fileteadora de pescado también en Dzilam Bravo. Los proyectos del PIDER, antecesor del PRONASOL salinista, eran financiados con recursos aportados por las comunidades beneficiadas y préstamos de las sociedades nacionales de crédito.

Para fomentar nuevas inversiones, con el apoyo de Nafin se diseñaron varios proyectos de inversión, entre ellos el establecimiento de trapiches azucareros en el sur del estado; el aprovechamiento industrial del coco, la carne, la miel y los productos del mar; la industrialización de la sal; fábricas de cal; una planta de maíz nixtamalizado y hasta un taller de reparación de aviones. También dio inicio la elaboración de proyectos de inversión para diversificar la economía de la zona henequenera, entre otros los de industrialización integral de la papaya, el

⁸ Graciliano Alpuche Pinzón, *II Informe de Gobierno*, enero de 1994 (sin paginado).

empaques de hortalizas, el procesamiento industrial de la yuca, la deshidratación y empaques de huevo y el mezclado de sales minerales para consumo animal⁹.

Al margen de estas actividades de fomento industrial, de fuerte contenido social, entre los empresarios privados comenzaban a generalizarse las acciones de promoción a la actividad exportadora. El informe da cuenta del establecimiento de relaciones comerciales con el sur de Estados Unidos, derivado de una visita de empresarios yucatecos a Nueva Orleans, y de la puesta en marcha del sistema de transporte marítimo denominado *Lash*, que estableció un puente entre Yucatán y el sur de aquel país. Mientras el gobierno local seguía produciendo leche en Cordemex e invirtiendo en fábricas de muebles, el empresariado yucateco volvía a poner los ojos en el exterior, alentado por los nuevos aires del neoliberalismo que llegaban desde el centro.

3.2. VÍCTOR CERVERA PACHECO Y EL PROGRAMA DE REORDENACIÓN HENEQUENERA Y DESARROLLO INTEGRAL DE YUCATÁN.

El 15 de febrero de 1984, dos años y quince días después de iniciar su mandato, el gobernador Graciliano Alpuche Pinzón pidió licencia para separarse del cargo por seis meses, a la que siguió una segunda licencia, también por seis meses, y una tercera, esta vez definitiva; lo sustituyó Víctor Cervera Pacheco, quien a la postre terminaría el periodo iniciado por el general. Con Cervera Pacheco, hábil político otrora echeverrista y ya para entonces *modernizador* convencido, se instaló de lleno en las esferas del gobierno estatal el proyecto económico delamadridista-salinista: privatización de empresas públicas, austeridad presupuestaria, desregulación de la actividad económica, reorientación del aparato productivo hacia el exterior y activa promoción de la inversión extranjera. La modernización neoliberal llegó a Yucatán con Cervera Pacheco. Él fue el hombre elegido para llevar a cabo el *cambio estructural* (otro tema del gobierno de

⁹ *Ibid.*

Miguel de la Madrid) de la economía yucateca, frente a las indefiniciones e indecisiones de Alpuche Pinzón, herencia del lopezportillismo.

En mayo de 1984 fue presentado el *Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán* (PRHDIY, en adelante), conjuntamente por los gobiernos federal y estatal. Es un documento notable por su coherencia y amplia fundamentación, que resume con objetividad las causas de la caída de la producción henequenera y describe de igual manera la situación y las perspectivas de la economía yucateca; deja traslucir la participación directa de los asesores del gobierno federal en su elaboración, tanto por la cantidad y calidad de la información que maneja (que contrasta notablemente con los planes y los informes de gobierno estatales) como por la orientación general, la similitud de tópicos, la forma de abordarlos y la naturaleza de sus conclusiones y recomendaciones, inspiradas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (PRONAFICE), ambos del gobierno de Miguel de la Madrid.

El hilo conductor del PRHDIY es el convencimiento de que el henequén ya no puede ser el motor del aparato productivo del estado y de que es preciso diversificar *rentablemente* la economía yucateca. La diversificación en sí no era un tema nuevo en 1984; de hecho se hablaba de ella desde los años 60, conforme se profundizaba la decadencia del henequén; intentos de diversificación anteriores al PRHDIY fueron las microindustrias de la UNIFOMIN, las vacas lecheras de Cordemex y el cultivo de hortalizas, papaya y otros frutales; sin embargo, ahora se reconocía expresamente que tales opciones no habían contribuido significativamente a absorber la mano de obra excedente en la agroindustria henequenera y en cambio se habían convertido en otros tantos receptores de subsidios, con escasa o nula rentabilidad.

El PRHDIY refleja el convencimiento de que la acción directa del estado en la

economía -ya fuera en el henequén o en el resto de las actividades productivas-, aun cuando se mantendría en algunos rubros, no era la opción indicada para impulsar el desarrollo de Yucatán; en consecuencia, la diversificación sería ahora tarea de los sectores privado y social, limitándose el Estado a facilitar recursos de las bancas de fomento o comercial para apoyar los proyectos rentables. El PRHDIY anunciaba el establecimiento de un *Comité de Financiamiento* para determinar los lineamientos de apoyo a los nuevos proyectos y al fomento de la actividad económica general de Yucatán en el que tendría una amplia participación el sector privado yucateco. El programa establecía que "la diversificación debe responder a las vocaciones productivas y las ventajas comparativas que posee el estado en relación a su localización geográfica, las inversiones realizadas en infraestructura, la experiencia exitosa de los últimos años y una amplia participación de los sectores productivos en la selección, impulso y ejecución de los proyectos"¹⁰.

En el programa de diversificación se confiere a la industria un papel prioritario, establecido desde la introducción misma del documento: "La solución al problema de Yucatán no está en el henequén, sino en el desarrollo integral, en especial la expansión selectiva de la industria...". El primer punto del apartado correspondiente al desarrollo integral de Yucatán se titula: *Impulso vigoroso al desarrollo industrial para inducir una nueva dinámica de crecimiento*, y las medidas que propone son:

* Creación del Comité Regional de Asuntos Financieros. Se integra con representantes de SHCP, Gobierno del Estado, CANACO, Centro Bancario, Banco de México, CANACINTRA, NAFINSA, BANRURAL, BANCOMEXT y 6 sociedades nacionales de crédito. Este mecanismo promoverá la participación de los sectores social y privado en los nuevos proyectos de inversión.

¹⁰ Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y Gobierno del Estado de Yucatán, *Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán*, mayo de 1994, P. 32.

- * Aplicación del decreto para el fomento y la operación de la industria maquiladora de exportación, para crear ventajas comparativas de fomento a tal industria en el corredor Mérida-Progreso.
- * Rehabilitación y evaluación de inversiones, para convertir a Progreso en un estímulo al desarrollo industrial y a las exportaciones.
- * Ampliación de la infraestructura de apoyo a la industria, en especial del servicio de aduanas para permitir una fluida operación de nuevas plantas.
- * Descentralización de decisiones para que las autoridades de SECOFI acuerden en Mérida los asuntos de su competencia.
- * Impulso por parte de PEMEX y otros organismos descentralizados a la expansión de industrias de apoyo y a la utilización de las tecnologías que se desarrollan en el tecnológico regional de Mérida.
- * Convenio con la Cámara de la Industria del Vestido del estado, para la creación de nuevos empleos en la industria textil, a partir del otorgamiento de becas de capacitación para los trabajadores.
- * Construcción por la CFE de una planta termoeléctrica en Valladolid, para generar 75 MW.
- * Apoyo del IMSS a la industria textil del estado para la generación de mil empleos, mediante contratos de maquila de prendas para uso de la institución.

Este catálogo de medidas define con bastante claridad los objetivos del programa y el nuevo papel del estado en materia de política industrial: En el Comité de

Asuntos Financieros, que decidiría cuales proyectos debían ser apoyados, tiene una presencia relevante el sector privado, señaladamente las Cámaras de Comercio y de la Industria de la Transformación (el Centro Bancario, por entonces, sólo representaba los intereses de la banca nacionalizada); la atracción de maquiladoras sería una estrategia prioritaria de la diversificación; se impulsaría la descentralización, otorgado mayor discrecionalidad a la delegación local de la SECOFI; se impulsaría el empleo, pero no creando nuevas paraestatales, sino apoyando a ramas con uso intensivo de mano de obra, como la del vestido, mediante convenios de proveeduría y subcontratación con el IMSS; otras empresas públicas como Pemex, C.F.E. y Teléfonos (entonces todavía paraestatal) contribuirían con la creación de nueva infraestructura o ampliación de la existente. Con una filosofía semejante se proponen catálogos de diversificación para los sectores agropecuario, pesquero, turístico, comercio y abasto, de comunicaciones y transportes y de desarrollo social.

De igual trascendencia fue la creación de una Comisión Intersecretarial para la coordinación, control y seguimiento del plan, cuya integración revela el compromiso resuelto del gobierno federal con el éxito del PRHDIY. La comisión sería presidida por el gobernador del estado y sus integrantes serían funcionarios a nivel subsecretario de las secretarías de Hacienda, Programación y Presupuesto, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como los directores generales del IMSS, BANRURAL, CORDEMEX y el gerente general del Banco Rural Peninsular. Asimismo, en apoyo al objetivo de la descentralización eran conferidas al gobernador del estado las presidencias del Consejo de Administración de Cordemex y del Comité Técnico del Fideicomiso Henequenero.

También, en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) se constituía una Unidad de Control y Evaluación para el seguimiento de la inversión pública, dependiente directamente del gobernador del estado. El

tercer nivel de gobierno, los municipios, recibían el encargo de vigilar los avances de las obras en proceso y de informar periódicamente de éstos a la Unidad de Control y Evaluación; para facilitar esta tarea, se publicaría en todos los ayuntamientos listados de las obras que realizarían en el municipio las distintas entidades del sector público.

El PRHDIY no plantea el cierre de las microindustrias controladas por el gobierno estatal; al contrario, encomienda a éste la construcción de una trituradora de piedra, una industrializadora de sal, panaderías y una fábrica de zapatos, con una inversión de 18.4 millones de pesos. También, se destinaría 8 millones de pesos a la instalación de molinos de nixtamal y 5 millones a la capacitación artesanal para la fabricación de ropa, encomendando la responsabilidad de ambas tareas al Instituto Nacional Indigenista. Sin embargo, las verdaderas prioridades del PRHDIY se aprecian al contrastar los recursos destinados a estas obras *sociales* (31.4 millones de pesos en total) con los créditos previstos para la industria y, sobre todo, con los destinados al desarrollo del comercio exterior.

En el primer caso, la banca de desarrollo otorgaría a la industria un total de ----- mil 910.7 millones de pesos a través de los fondos y fideicomisos especializados. De este total, 400 millones de pesos se canalizarían a *una sola empresa*: Siderúrgica de Yucatán, dirigida por un connotado empresario surgido de las filas del oficialismo: Vicente Erosa Cámara. Otros mil 367 millones, facilitados por el FOGAIN, serían destinados a la pequeña y mediana industria; Nafin otorgaría otros 140.4 millones de pesos y 3.3 millones se destinarían a la elaboración de estudios y proyectos de factibilidad para la instalación de nuevas industrial.

Los apoyos al comercio exterior quintuplican a los créditos a la industria: -----
- 9 mil 578 millones de pesos, que serían canalizados de la siguiente manera: a la exportación de productos manufacturados se destinaría 5 mil 374 millones de pesos; a las actividades de preexportación, 2 mil 502 millones de pesos; a la

sustitución de importaciones de bienes de consumo, mil 054 millones y a la sustitución de bienes de capital, 7 millones; en total, se invertirían en la exportación de manufacturas ----- 8 mil 937 millones de pesos, vía el Fondo para el Fomento de Exportaciones de Productos Manufacturados. El Bancomext, por su parte, canalizaría otros 641 millones de pesos a la producción de manufacturas de exportación. La estructura porcentual de los apoyos se aprecia en el siguiente cuadro¹¹:

¹¹ *Ibid.*, PP. 68-70.

**DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PARA LA INDUSTRIA Y EL COMERCIO EXTERIOR DEL
PROGRAMA DE REORDENACIÓN HENEQUENERA Y DESARROLLO INTEGRAL DE YUCATÁN
1984 (Millones de pesos)**

	APOYOS			% DEL TOTAL	
INDUSTRIA	2,129			18.18%	
Desarrollo de micro y peq. empresas		31		0.27%	
Molinos de nixtamal (INI)			8	0.07%	
Fáb. artesanal de ropa (INI)			5	0.04%	
Panaderías, trituradora de piedra, sal y zapatos (Gov. del Estado)			18	0.16%	
Infraestructura Industrial		187		1.60%	
Servicios públicos e infraestructura de la Ciudad Industrial (Gov. Federal)			100	0.85%	
Estudios y proyectos (Gov. del Estado)			5	0.04%	
Infraestr. industrial (Gov. del Estado)			82	0.70%	
Créditos a la industria		1,911		16.32%	
Industria siderúrgica			400	3.42%	
FONEI				300	2.56%
FOGAIN				100	0.85%
Pequeña y mediana industria (FOGAIN)			1,367	11.68%	
Estudios y proyectos (FONEP)			3	0.03%	
Nacional Financiera			140	1.20%	
COMERCIO EXTERIOR	9,578			81.81%	
Manufacturas de exportación (miel, cítricos, sal, productos pesqueros, entre otros) (BANCOMEXT)		641		5.48%	
Apoys al comercio exterior (FOMEX)		8,937		76.34%	
Exportación de manufacturas			5,374	45.90%	
Actividades de preexportación			2,502	21.37%	
Sustitución de importaciones			1,061	9.06%	
De bienes de consumo				1,054	9.00%
De bienes de capital				7	0.06%
APOYOS TOTALES	11,707			100.00%	

Fuente: Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán.

uedaba así conformado el esquema que regiría en los nuevos tiempos la diversificación económica de Yucatán: decisiva participación del sector privado, orientación de los esfuerzos de inversión a la conquista de los mercados externos, activa política de atracción de maquiladoras. Atrás quedaban los tiempos del intervencionismo estatista, de los que sólo restaban los apoyos simbólicos a las microindustrias rurales, mantenidos para consumo exclusivo del mercado político.

En relación con la agroindustria henequenera, el PRHDIY en modo alguno proponía el retiro del estado de la actividad; al contrario, se establecía desde el principio que "...mientras haya henequén, el Gobierno de la República atenderá la actividad con un propósito social: Mantener los empleos y la seguridad social, en tanto se va teniendo éxito en la diversificación de la economía Yucateca". La reordenación henequenera de 1984, dictada por un neoliberalismo todavía joven (aún eran muy cercanos los tiempos de Echeverría y López Portillo), no se atrevió entonces a abandonar a su suerte al henequén y a los ejidatarios henequeneros, como lo haría años más tarde: "Por razones sociales de fondo, la reordenación no debe suprimir el ingreso que ahora obtienen los campesinos ni las prestaciones de la seguridad social que se les otorgan. Para impulsar el cambio estructural en la ocupación y garantizar a los campesinos sus ingresos durante la transición, se establecerán programas regionales de empleo para proyectos productivos y de bienestar comunitario, transfiriendo el subsidio al pago de nuevas tareas, garantizando a todos los campesinos que mientras no haya una fuente de ocupación alternativa conservarán sus ingresos y seguridad social actuales"¹².

En contra de la tendencia observada desde principios de los sesenta (veinte años atrás), el PRHDIY planteaba, como uno de los puntos de la reordenación, el impulso a la producción de henequén, con un programa que se proponía elevar ésta de 67 mil toneladas en 1984 a 98 mil de toneladas en 1995 (una proyección a once años); para 1988, cuatro años después, la producción debería alcanzar 70 mil toneladas. En vez de las optimistas metas del PRHDIY, en 1988 la producción de fibra de henequén fue de 50 mil toneladas y de sólo 27 mil en 1993, cuando ya Cordemex no existía y los ejidatarios henequeneros habían sido *liquidados*.

Por lo demás, el PRHDIY perseguía, como objetivos de la reordenación henequenera, el redimensionamiento de la actividad para adecuar la oferta a la

¹² *Ibid.*, pp. 10 y 31.

demanda; la sustitución del sistema de pago por jornales por una nueva relación económica, fundada en normas de operación de crédito y/o anticipos al precio de la fibra; el fortalecimiento del ejido como la unidad fundamental de producción henequenera, diversificación rural y crédito y; la reestructuración administrativa, financiera, industrial y comercial de Cordemex, a partir de la adecuación de su planta industrial y laboral conforme a derecho y el cambio en las relaciones laborales para impulsar la productividad. Nada esto impidió que la agroindustria henequenera paraestatal siguiera deslizándose hacia su crisis terminal. Puede discutirse si la segunda parte del binomio que daba nombre al programa, el *Desarrollo Integral de Yucatán*, tuvo mucho o poco éxito; lo que está fuera de duda es que la *Reordenación Henequenera* fue, a la postre, un fracaso.

Con Cervera Pacheco y el PRHDIY se inició una nueva relación entre el gobierno estatal y la iniciativa privada. Atrás quedaron los tiempos turbulentos del echeverrismo y el lopezportillismo, con su activo protagonismo estatal y su discurso antiempresarial. Así como a nivel federal el presidente De la Madrid insistía en que sería la inversión privada el nuevo motor de la economía, ante la crisis de las finanzas públicas, a nivel estatal el gobierno de Cervera Pacheco apelaba de inmediato a los grandes empresarios yucatecos, buscando sumarlos al proyecto neoliberal de desarrollo que de hecho era impensable sin ellos. Como antes se mencionó, el nuevo gobernador interino incluyó en su gabinete a dos connotados empresarios, otorgándoles carteras decisivas en el quehacer económico: Adolfo Peniche Pérez, del grupo fundador del consorcio avícola Campi-Univasa, fue nombrado Secretario de Desarrollo Económico, y Fernando Ponce García, propietario del Corporativo Peninsular (Coca Cola, Volkswagen, Dina, entre otras empresas) quedó como Asesor en Comercio Exterior e Inversión Extranjera.

Con la asesoría de estos dos empresarios Cervera Pacheco inició la implementación del PRHDIY. Ambos llevaban al gabinete la experiencia y la visión

empresarial de que carecían los burócratas formados en el verticalismo partidista, donde no había más *empresarios* que los políticos enriquecidos en las corruptelas del oficialismo. Ambos proporcionaban, asimismo, las relaciones y los contactos con el exterior que serían imprescindibles para desarrollar la estrategia de atracción de inversión extranjera, en particular de empresas maquiladoras. Por último, proporcionaban la capacidad de convocatoria al sector privado que requería Cervera, cuyo pasado político no era la mejor carta de presentación ante los hombres del capital.

Con el apoyo de sus dos secretarios-empresarios, Cervera Pacheco logró integrar un variado y poderoso grupo de empresarios comprometido con el proyecto de desarrollo industrial contenido en el PRHDIY. Este grupo fundó la Compañía de Fomento Industrial de Yucatán, mejor conocida como *Grupo Yucatán*, que incluía a 21 conspicuos hombres de empresa de las tres principales vertientes de la iniciativa privada local: la pudiente minoría sirio-libanesa, la nueva clase empresarial que surgió al amparo del oficialismo y hasta algunos descendientes de la vieja oligarquía henequenera. Entre los 21 integrantes del grupo estaban Jacobo Xacur Eljure (Hidrogenadora Yucateca, Oleoproteínas del Sureste), Salim Abraham (Grupo Abraham), Juan Macari Canán (ganadería, cordelerías), Vicente Erosa Cámara (Siderúrgica de Yucatán), Andrés García Lavín (Novedades de Yucatán, Grupo SIPSE), Manuel Mantecón Álvarez (materiales de construcción, Grupo MITZA), Fernando y Arturo Ponce García (Grupo Corporativo Peninsular), Adolfo Peniche Pérez (Campi-Univasa, maquiladoras), Carlos y Alejandro Gómory Rivas (Galletera Dondé), Eduardo y Joaquín Roche (Industria Salinera de Yucatán), José Seijo Gutiérrez (Grupo Seijo) y Trinidad Molina Castellanos (Turismo Aviomar, Grupo Molcas)¹³.

El objetivo principal de este poderoso grupo empresarial era impulsar el desarrollo industrial de Yucatán con base en la atracción de inversión extranjera y la

¹³ Sabido, 1995, PP. 204 y SS.

instalación de maquiladoras de exportación. Los empresarios aportaron el 67 por ciento del capital y el gobierno del estado el 33 por ciento restante. Posteriormente el Grupo Yucatán se asoció con Nafin para formar la sociedad *Fomento de Inversiones y Formación de Capital*, de la que el grupo aportó el 52 por ciento de las acciones, Nafin el 45 por ciento y el gobierno estatal el 3 por ciento restante. La sociedad financió el Parque de Industrias no Contaminantes, espacio donde se instalarían las maquiladoras de exportación. En coordinación con el Bancomext y Nafin, el Grupo Yucatán se constituyó en el enlace entre los inversionistas foráneos y los locales.

También, los dos secretarios empresarios, en calidad de socios del gobernador, crearon el Fondo AMERIMEX, cuyo objeto era comprar en Estados Unidos empresas quebradas para traerlas a Yucatán, donde prosperarían merced a los menores costos, especialmente de mano de obra. El secretario de Desarrollo Económico, Adolfo Peniche Pérez, se convirtió él mismo en empresario maquilador, al comprar Textil Maya, maquiladora de exportación. Semejante involucramiento demuestra la profundidad del compromiso del gobierno de Cervera Pacheco con el desarrollo de la industria maquiladora, percibida desde entonces como la gran alternativa al henequén para emplear a decenas de miles de trabajadores yucatecos y, también, como una oportunidad de hacer atractivos negocios personales¹⁴.

A lo largo de los cuatro años del interinato, el gobierno de Cervera Pacheco gestionó activamente la atracción de maquiladoras hacia Yucatán. Entre sus primeras acciones en este campo están la elaboración de folletos de información básica para la industria y videos promocionales, distribuidos en el país y el extranjero. Para asimilar el *know how* necesario se asistió a seminarios sobre la industria maquiladora en Mexicali y Nuevo Laredo y a cursos como el *Industrial Parks Comprehensive Course*, impartido en Atlanta. En el interior del estado se

¹⁴ *Ibid.*, P. 236.

desarrolló una campaña de sensibilización entre empresarios en busca de coinversionistas, y también entre abogados, contadores y otros profesionales que prestarían sus servicios a la industria maquiladora, así como un programa de capacitación, con participación federal, estatal y privada, que habría de proveer a las maquiladoras de mano de obra calificada. También se participó activamente en ferias comerciales del país y del extranjero y se establecieron contactos con cámaras empresariales de varias ciudades estadounidenses¹⁵.

La premisa central del gobierno de Cervera era el tamaño del mercado norteamericano de maquila. Según sus cálculos, entre 1987 y el año 2000 más de 10 mil empresas habrían de salir de Estados Unidos para instalarse en México y el Caribe, de las que hasta un 90 por ciento se ubicaría en nuestro país. Ante estas cifras no parecía ambiciosa en exceso la meta fijada para Yucatán: lograr que en los cinco años siguientes (hasta 1992) se instalaran 200 nuevas maquiladoras en el estado. Para asegurar el cumplimiento de la meta se organizó un departamento de seguimiento y control de los prospectos de inversión generados por las promociones nacionales e internacionales, con su correspondiente banco de datos. Al cierre de 1986 se tenía 220 clientes potenciales¹⁶.

La promoción se concentró en el mercado estadounidense. Cervera contrató los servicios de una firma internacional especializada en relaciones públicas, que permitiría penetrar más eficazmente en ese mercado; delegaciones yucatecas realizaron visitas promocionales a Nueva York, Chicago, Boston, Detroit, Miami, Tampa, Orlando, Atlanta y Houston, entre otras ciudades; se publicaron artículos en diarios como *Journal Of Commerce*, *Washington Times*, *Chicago Tribune* y *Atlanta Constitution*, así como anuncios pagados en el *Wall Street Journal* y *Business Week*; también se realizaron entrevistas y comentarios en la radio y la

¹⁵ Víctor Cervera Pacheco, *IV Informe de Gobierno*, enero de 1986, P. 6, y *V Informe de Gobierno*, enero de 1987, P. 168.

televisión de Estados Unidos. En el esfuerzo promocional el gobierno de Cervera contó con el apoyo del Bancomext, cuyas delegaciones en aquel país contribuyeron a la difusión de las ventajas de instalar maquiladoras en Yucatán.

El gobierno de Cervera tenía claro que el éxito del proyecto maquilador sólo sería posible con el desarrollo de la infraestructura necesaria. Así, gestionó y obtuvo el apoyo de la federación para construir el Puerto de Altura de Progreso, que permitiría atracar barcos de más de 20 mil toneladas. La obra se complementaría con la ampliación del Parque Industrial Portuario de Yucalpetén y desde luego con el Parque de Industrias No Contaminantes, destinado a las maquiladoras y estratégicamente situado en la carretera Mérida-Progreso (todavía no se hablaba de promover la instalación de maquiladoras en municipios del interior del estado). Además de su utilidad estratégica, la construcción del Puerto de Altura también fue un productivo negocio para empresarios cercanos al gobernador; el consorcio constructor de la obra quedó formado por Ingenieros Civiles Asociados (ICA), el Bufete Industrial y la empresa Canteras Peninsulares, de Benjamín Paredes Góngora. Como la maquiladora del Secretario de Desarrollo Económico, el Puerto de Altura fue en este sentido una expresión más del ampliado concepto de libertad de empresa, valor supremo en la era del neoliberalismo, que ahora incluía a los propios diseñadores e implementadores de la política industrial.

El lugar de privilegio que la promoción de maquiladoras ocupaba en su política industrial, le valió al gobernador severas críticas, como haber descuidado el desarrollo de la industria local, haber consentido en la explotación de la mano de obra yucateca y haber propiciado la reproducción de los vicios y lacras sociales que existían en las zonas maquiladoras de la frontera norte. Cervera Pacheco consideró necesario aclarar, en su último informe de gobierno, que su proyecto de desarrollo industrial no tenía a la industria maquiladora como columna vertebral (en el quinto informe había definido a las maquiladoras como elemento básico de

¹⁶ Víctor Cervera Pacheco, *V Informe de Gobierno*, enero de 1987, P.169.

su proyecto para el desarrollo económico de la entidad y la generación de nuevos empleos), sino que el eje era la industria manufacturera para la exportación y para el mercado regional. Sin embargo, en defensa de las maquiladoras planteó las que consideraba diferencias de fondo entre Yucatán y la frontera norte: mano de obra estable en vez de migrante; consumo y ahorro en el propio país, en vez del lado americano; lejanía de la frontera, que propiciaba una mayor integración de los procesos productivos¹⁷.

Los resultados de la campaña de atracción de maquiladoras no fueron en modo alguno impresionantes. Al finalizar su gobierno, después de cuatro años de intensa promoción, Cervera informó que había 11 maquiladoras en Yucatán, que daban empleo a mil 426 personas, si bien hablaba de otras 12 en proceso de instalación y 20 más con negociaciones muy avanzadas¹⁸; si se considera que había dos de estas empresas al inicio de su gobierno el balance es más bien pobre: 9 empresas atraídas en cuatro años, a pesar de los considerables recursos invertidos en la promoción; muy lejos se veía la meta de 200 empresas fijada para 1992. Sin embargo, Cervera había sentado las bases para el ulterior desarrollo de la industria maquiladora de exportación en Yucatán, que empezó a consolidarse una vez que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, en 1994.

Fuera de la estrategia de atraer maquiladoras y de impulsar el desarrollo de la infraestructura relacionada con estas empresas, no hay mucho más en la política industrial del primer gobierno de Cervera. En realidad el propio gobernador se encargó de aclarar que, en los nuevos tiempos que corrían, las acciones de promoción industrial generalmente no se concretarían en obras materiales ejecutadas por el gobierno mismo, sino que serían acciones para promover e impulsar a los inversionistas a arriesgar sus capitales en la creación o ampliación

¹⁷ Víctor Cervera Pacheco, *VI Informe de Gobierno*, diciembre de 1987, PP: 13 y 14.

¹⁸ *Ibid.*, Anexos Tomo I, P. 133.

de empresas que creasen fuentes de trabajo. El subsidio, el paternalismo, la ineficiencia y la corrupción fueron blancos de severas críticas del gobernador, otrora echeverrista y entonces neoliberal converso¹⁹:

"La estructura económica yucateca ha descansado en el uso intensivo de la mano de obra, esto le ha dado un fuerte matiz social, que descarga en la esfera gubernamental un conjunto de tareas y responsabilidades que deben ser atendidas y satisfechas en el seno de las propias actividades productivas. Ese camino llevó a nuestro Estado a la economía del "subsidio" que tanto nos ha pesado y tanto daño nos ha hecho. Los gobiernos federal y estatal se vieron comprometidos a atender las más diversas demandas de la población, ante el abandono o el inmovilismo de los grupos interesados, es decir, sin el compromiso correspondiente de quienes solicitan la aportación gubernamental. Este fue el medio propicio para el desarrollo del paternalismo, la dependencia, la ineficiencia y la corrupción; así se generalizó la inercia social y recibió carta de naturalización la improductividad. Ya es hora de que Yucatán respire un aire diferente y recupere su papel de impulsor de su propio desarrollo."

Cervera no se limitó a repetir el discurso delamadridista: en 1986 liquidó la Unidad de Fomento Industrial del Gobierno del Estado (UNIFOMIN), herencia de la era del intervencionismo, que se había dedicado a regentear fábricas de ropa típica, zapatos y muebles, entre otras empresas. Al informar de esta liquidación, el gobernador aclaró que la decisión "se inscribe en el proceso de modernización de la administración estatal, y de las nuevas perspectivas de fomento industrial que tienen vigencia en nuestra entidad"²⁰. En cambio, Cervera Pacheco creó el Fondo de Apoyo a las Actividades Productivas en Yucatán (FAAPY), en sustitución del Fideicomiso Henequenero que databa de 1978. El objetivo del FAAPY sería apoyar técnica y financieramente a los pequeños productores, principalmente en las actividades de diversificación no agrícola en la zona henequenera²¹. Este organismo, que reprodujo el paternalismo y la ineficiencia que tan severamente criticaba el gobernador, fue absorbido por la vorágine henequenera y a la postre se convirtió en otro mecanismo de subsidio (por la vía del crédito irrecuperable,

¹⁹ Víctor Cervera Pacheco, *III Informe de Gobierno*, enero de 1985, P. 10.

²⁰ Víctor Cervera Pacheco, *V Informe de Gobierno*, enero de 1987, P. 172.

²¹ Víctor Cervera Pacheco, *III Informe de Gobierno*, Anexo, P. 139.

manejado con criterios políticos) hasta su liquidación en el interinato de Dulce María Sauri.

Como se ha mencionado, la agroindustria henequenera continuó su marcha descendente a pesar de las medidas contempladas en el PRHDIY. En el último año del interinato de Cervera las desfibradoras de Cordemex procesaron 794 millones de hojas y generaron 17 mil 468 toneladas de fibra, con un rendimiento por millar de 22 kilos. Todos los indicadores mostraban disminuciones respecto a 1983, año de referencia del PRHDIY. El abasto de pencas cayó en 36 por ciento y el rendimiento disminuyó en 13 por ciento, con una producción en las plantas de Cordemex de apenas 13 mil toneladas, 43 por ciento inferior a la de cuatro años atrás, cuando no existía el PRHDIY. Hasta la producción de leche, que desde hacía años era una de las pocas magnitudes que mostraban mejoría, finalmente comenzó a disminuir. En su último informe de gobierno Cervera dio cuenta de una merma de 20 por ciento en la producción lechera de Cordemex con respecto al año anterior, que atribuía, sin mayores explicaciones, a la reducción del hato productivo.

En cambio, el gobierno de Cervera logró su objetivo de desarrollar una nueva relación con el sector privado, involucrándolo en su política de atraer maquiladoras y mostrándole la voluntad renovadora de su gobierno con el desmantelamiento de buena parte de la industria paraestatal de la entidad (Cordemex, que fue transferida al gobierno estatal en 1987, sería liquidada cuatro años después). Esta nueva relación puede considerarse como uno de los factores que permitieron su regreso a la gubernatura en 1995, junto con su hábil maniobra de reformar la Constitución estatal para allanarse el camino de retorno.

3.3. VÍCTOR MANZANILLA SCHAFFER. UN PARÉNTESIS EN EL CERVERISMO

Al concluir Víctor Cervera su interinato llegó a la gubernatura de Yucatán Víctor Manzanilla Schaffer, político de larga carrera legislativa que se había distinguido por sus posiciones nacionalistas en el Congreso de la Unión. El nuevo gobernador no compartía el entusiasmo de Cervera Pacheco por las maquiladoras y dirigió su política industrial por otros derroteros, confirmando una vez más que en México ninguna política pública tiene asegurada su continuidad, por muy sólida que pueda parecer. En el sistema político autoritario que ha prevalecido en el país los hombres que ocupan la titularidad del poder ejecutivo tienen, incluso a nivel estatal, la discrecionalidad suficiente para modificar los rumbos y cambiar la orientación de las políticas públicas, aun de aquéllas que parecen más institucionales. Sin embargo, el gobernador Manzanilla introdujo cambios en la política industrial que divergían en aspectos importantes de las que a nivel federal impulsaba Carlos Salinas de Gortari. Desde luego no es posible atribuir a estas divergencias la renuncia de Manzanilla a mitad de su periodo (que se explica mejor en términos del avance panista y las fricciones del gobernador con el grupo de Cervera) pero su toma de distancia frente al neoliberalismo salinista puede incluirse en la lista de diferencias con el Ejecutivo Federal que a la postre determinaron su caída.

Desde su Plan Estatal de Desarrollo Víctor Manzanilla Schaffer desplegó un nuevo discurso. Temas que habían quedado al margen del interés de Cervera Pacheco fueron incluidos en la agenda del nuevo gobernador, como la contaminación industrial, los criterios conservacionistas, la dimensión social y humana de la economía y otros similares. Manzanilla nunca se mostró contrario a las maquiladoras, simplemente dejó de considerarlas como el eje de su política industrial; por un lado, por el hecho mismo de que los resultados habían sido pobres, como era evidente por el exiguuo número de esas empresas que se había establecido en Yucatán después de varios años de activa promoción; pero, sobre

todo, porque creía que el apoyo a la manufactura local debía ser el punto de partida de la diversificación industrial, aprovechando lo que él consideraba las ventajas comparativas del estado en ramas como el vestido, el calzado y la producción artesanal.

El cambio de discurso es evidente. En tiempos en que el neoliberalismo se profundizaba, una vez consumada la reordenación económica delamadridista y con Salinas ya en el poder, Manzanilla, más cercano a un pensador humanista que a un político pragmático al estilo de Cervera Pacheco, definía así el papel del estado en la economía: "México, por decisión de sus ciudadanos, vive un régimen de economía mixta. Esto significa que la economía no se rige exclusivamente por las fuerzas del mercado, sino que el Estado interviene en ella de diversas formas. Ejecuta acciones de regulación, de fomento e incluso interviene directamente en la producción, cuando así lo exige el bienestar de la comunidad"²². En su Plan de Desarrollo Manzanilla confiere a la economía la responsabilidad de lograr "producción y eficiencia, no como fines en sí mismos sino como peldaños para la ampliación de las posibilidades humanas". En lo social, afirma, "la estrategia será consolidar el crecimiento iniciado, transformándolo en desarrollo integral con y para los sectores mayoritarios, jamás a expensas o en contra de ellos"²³.

Aun cuando incluyó en su gabinete a otro conocido empresario, Abraham Jorge Musi, como Tesorero General del Estado, Manzanilla marcó su distancia de la clase empresarial aludiendo directamente a temas que no se escuchaban por lo menos desde seis años atrás. En su Plan de Desarrollo aborda el tema del acaparamiento, la excesiva intermediación, la especulación y la insuficiente integración entre producción y consumo, factores a los que atribuye la existencia de bajos ingresos para los productores y altos precios para los consumidores finales. Sostiene que la estructura y operación del sector comercio está dominada

²² Víctor Manzanilla Schaffer, *I Informe de Gobierno*, enero de 1989, P. 17.

²³ Gobierno del Estado de Yucatán, *Plan de Desarrollo Estatal 1988-1994* (actualización 1989), P. 22.

por la capitalización y el financiamiento que benefician a consorcios y empresarios que manejan elevados volúmenes, mientras que los pequeños comerciantes quedan limitados a mercados pequeños y tienden a disminuir. Incluso plantea que las zonas urbanas están sometidas a prácticas publicitarias que inducen al consumidor a adoptar patrones de consumo no acordes a sus necesidades y que desplazan a productos abundantes en la zona y con mayores propiedades alimenticias que los publicitados²⁴. Resulta evidente el contraste entre este lenguaje, con reminiscencias de los años 70, y el discurso de Cervera Pacheco, que siempre subrayó la confianza como divisa frente al sector privado; evitando aristas que pudieran afectar su relación con la clase capitalista.

El cambio de discurso se extiende a los conceptos. Si el cerverismo resaltó siempre la privilegiada posición geográfica del estado, cercana a los mercados del este de Estados Unidos, así como a los de Centroamérica y el Caribe, Manzanilla Schaffer, cuya preocupación por la defensa de la soberanía nacional era bien conocida, introduce nuevos términos: "La posición geo-política de la entidad, que de hecho la convierte en puerta de acceso a la convulsionada región del Caribe y Centroamérica, nos obliga a esforzarnos en las transformaciones que los tiempos modernos requieren para preservar con laboriosidad la seguridad nacional". Uno de los objetivos de su plan es "Afianzar la presencia de la Entidad en el fortalecimiento de la frontera Sur a la vez que se aprovechan las ventajas del Puerto de Altura ya terminado que potencia la posición geo-política que se tiene en la región"²⁵.

Otro tema nuevo, que se suma al de la *geo-política*, es el de la conservación ambiental: "Los problemas del desarrollo económico de nuestro Estado se derivan de la lógica de las relaciones sociales imperantes. Dentro de ellas la relación hombre-naturaleza ha servido de base a los sistemas productivos de la península

²⁴ *Ibid.*, P. 15.

²⁵ *Ibid.*, P. 20.

de Yucatán. Esta lógica social ha respondido al criterio económico de obtener la mayor ganancia en el menor tiempo y con el menor esfuerzo (...). La conservación de la flora y fauna tanto terrestre como marítima, y del propio hábitat de nuestra especie, depende exclusivamente de la forma en que la sociedad los maneje. Si la sociedad parte de criterios de dominación y máximo rendimiento en el menor plazo, tanto los hombres como los recursos naturales sufrirán las consecuencias del agotamiento de esos recursos". En el caso específico de la industria, Manzanilla advierte que el fenómeno de la contaminación de origen industrial en Yucatán "tiende a manifestarse aceleradamente, en la medida en que la actividad industrial crece sin tenerlo en consideración" ²⁶.

Político de inspiración humanista, preocupado por la dimensión social de la economía, por la soberanía nacional y por la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, Manzanilla no podía sino adoptar una política industrial de corte nacionalista, volviendo los ojos a las empresas y los capitales locales y al mercado interno. Sin embargo, al desplazar el centro de su interés de afuera hacia adentro, Manzanilla quedaba enfrentado a la política industrial salinista, cada vez más comprometida con la reorientación al exterior. A nivel federal Salinas de Gortari mantenía a las maquiladoras como una de las prioridades de su estrategia de industrialización, al igual que el apoyo sin reservas a la exportación de manufacturas, como lo había hecho en Yucatán Cervera Pacheco, a la sazón miembro de su gabinete. Como seis años atrás aconteció con Graciliano Alpuche y guardadas todas las distancias, Manzanilla quedó atrapado entre sus convicciones nacionalistas y el neoliberalismo hegemónico, que en el sistema no escrito de jerarquías políticas estaba obligado a adoptar y promover. Al igual que Graciliano, tampoco él pudo resolver esta contradicción.

Manzanilla adoptó como eje de su política industrial el fortalecimiento de la industria de capital nacional y local, especialmente la micro, pequeña y mediana

²⁶ *Ibid.*, P. 15 y Víctor Manzanilla Schaffer, *III Informe de Gobierno*, enero de 1991, PP. 29 y 30.

empresa, convencido como estaba de que la contribución de esos establecimientos a la generación de empleo por unidad de capital invertido era mayor que la de la gran industria. Con esta premisa impulsó ramas como las del vestido y el calzado y, particularmente, la actividad artesanal. Para fomentar esta última se apoyó en una dependencia creada exprofeso, *La Casa de las Artesanías*, que entre otras tareas apoyó a los artesanos comprando directamente sus productos (en el caso de los talladores de madera de Muna se convirtió en el único comprador); elaboró un catálogo de demandantes y distribuidores nacionales de artesanías yucatecas; diseñó e implementó los programas "Yucatán Activo" y "Yucatán Produce", el primero para reorganizar los costureros municipales y el segundo para promover la práctica del bordado; desarrolló el programa "Respuesta Familiar", que brindaba apoyo financiero a unas cinco mil familias de urdidores de hamacas; puso en operación un taller de alfarería en Ticul y fomentó la técnica del pirograbado. Para comercializar los productos artesanales La Casa de las Artesanías participó en exposiciones y ferias nacionales y abrió tiendas en Mérida, Uxmal y Chichén Itzá.

El Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán se mantuvo como uno de los hilos conductores de la política industrial de Manzanilla, pero su implementación quedó sujeta a la nueva visión del gobernador, especialmente en lo relativo al desarrollo integral (en lo concerniente a la reordenación henequenera Manzanilla fue más ortodoxo y siguió con mayor fidelidad los imperativos del centro, dejando lista la liquidación de Cordemex, que consumaría su sucesora interina Dulce María Sauri). Manzanilla se propuso impulsar la diversificación económica hacia aquellos sectores con mayores ventajas comparativas, buscando una integración eficiente de la economía yucateca a los mercados regional, nacional y exterior con una oferta competitiva de bienes y servicios. En el caso específico del sector industrial su objetivo fue impulsar la *modernización* (término paradigmático del régimen salinista) de la planta industrial para lograr mayor productividad y competitividad, dando atención

a los productos capaces de competir en el mercado internacional y, también, "a los que sean fuente de auto consumo alimentario". Se propuso asimismo dar prioridad al desarrollo de la micro y pequeña empresa "por su gran capacidad para generar empleos y de surtir al mercado de productos de consumo generalizado"

27

La industria del vestido recibió, en efecto, amplio apoyo. Manzanilla la consideraba como una de las ramas mejor integradas de la industria local, con tradición empresarial y con capacidad para competir en un mercado abierto. El gobierno estatal gestionó y obtuvo un aumento considerable en las cuotas de exportación asignadas a Yucatán por la SECOFI, logrando incrementar éstas de 2.5 al 5.5 por ciento del total nacional. Junto con la delegación local de la Cámara Nacional de la Industria del Vestido, Manzanilla fue, también, el promotor inicial de la desconcentración industrial hacia los municipios del interior: ante la escasez de mano de obra calificada que enfrentaban en Mérida, los industriales del ramo comenzaron a instalar plantas en poblaciones del interior del estado, desarrollando una fórmula que con los años sería utilizada cada vez más por la industria maquiladora de exportación.

Manzanilla inició también la construcción de parques industriales en municipios del interior, como parte de su Programa de Creación y Desarrollo de Parques y Ciudades Industriales; su primer resultado fue el estudio para la construcción del Parque Industrial de Valladolid, que sería inaugurado por su sucesora Dulce María Sauri. En febrero de 1990 se inició por fin la ampliación de la Ciudad Industrial de Mérida, en el corredor Mérida-Umán, obra que se había contemplado desde el gobierno de Francisco Luna Kan. Sin embargo, a Manzanilla le faltaba impulsar una gran obra de infraestructura, comparable al Puerto de Altura de Progreso que, aunque inaugurado por él, había sido una herencia de Cervera Pacheco. Con el apoyo de Salinas de Gortari y en el marco de la nueva relación con el sector

²⁷ *Plan de Desarrollo Estatal 1988-1994 (Actualización 1989)*, P. 35.

privado, que sería el socio inversionista, Manzanilla gestionó la construcción de la autopista a Cancún. El gobernador relata su exitosa gestión en términos por demás significativos para entender mejor las relaciones entre gobierno y empresarios en el salinismo²⁸:

“A principios del año que se informa y en una gira de trabajo del Presidente de la República, tuve oportunidad de plantear la necesidad y conveniencia para nuestro Estado, de construir una moderna carretera que uniese a Mérida con Cancún, por lo que significa en derrama económica y afluencia de corrientes turísticas a Yucatán. Expuse en esa ocasión que la enorme importancia de la obra construida por el gobierno federal en el puerto de altura, quedaría debidamente complementada con esta esencial vía de comunicación. El presidente Salinas de Gortari aceptó dicha obra, siempre y cuando pudiésemos promover que el sector privado de Yucatán invirtiera recursos económicos para su realización. El propio Presidente de la República, personalmente, invitó a los empresarios y constructores yucatecos a realizar conjuntamente con el gobierno federal y el gobierno del Estado, la súper carretera a Cancún. La respuesta de inversionistas y constructores yucatecos no se hizo esperar. Se integró el Consorcio del Mayab con 12 compañías constructoras de la entidad e inversionistas yucatecos, que aumentaron su aportación de un 25 a un 65 por ciento, para la realización de esta obra que tendrá 288 kilómetros, partiendo desde Kantunil, con un costo aproximado de 480 mil millones de pesos. La obra está en proceso y el presidente Salinas de Gortari dio el banderazo de salida. La Federación ha aportado 50 mil millones de pesos y se espera terminar en 1992”.

Así, por una petición del gobernador al presidente de la República y una invitación presidencial a los constructores e inversionistas, dio inicio la construcción de una autopista que a la postre no fue rentable, como no lo fueron casi todas las carreteras construidas durante el salinismo con participación de la iniciativa privada. Sin embargo, la falta de rentabilidad, que sólo se revelaría con la carretera ya inaugurada, no impidió que la construcción como tal fuese un atractivo negocio para los inversionistas agrupados en el Consorcio del Mayab, encabezado por un connotado empresario del grupo del exgobernador Cervera Pacheco, Benjamín Paredes Góngora, el mismo que con su empresa Canteras Peninsulares participó en la construcción del Puerto de Altura de Progreso. Por lo demás, el gobernador Manzanilla no alcanzó a inaugurar la mayor obra de

²⁸ Víctor Manzanilla Schaffer, *III Informe de Gobierno*, enero de 1991, pp. 19-20.

infraestructura de su gobierno, dejando el honor a Dulce María Sauri.

Un acto importante para la industria local, que tuvo lugar en el gobierno de Manzanilla, fue la firma, en marzo de 1988, de un convenio de coordinación entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado para la instauración en Yucatán de la *ventanilla única*, programa inscrito en la estrategia de simplificación administrativa para la actividad industrial que impulsaba el gobierno de Salinas de Gortari. La ventanilla única debería proporcionar a los microindustriales los registros, autorizaciones, licencias y permisos necesarios para la operación de las microempresas, así como información sobre los apoyos que el propio gobierno había implementado para ellas. Como se verá más adelante, una década después de la creación de la ventanilla única los industriales siguen quejándose de los trámites que deben realizar ante los tres niveles de gobierno.

También en 1988 fue creado el Fondo de Fomento para las Exportaciones del Estado de Yucatán (FOMEXY), mediante un convenio celebrado entre el gobernador del Estado y BANCOMEXT. El gobierno estatal otorgaría a las empresas exportadoras su aval hasta por el 25 por ciento de los créditos que éstas contrataran con las sociedades nacionales de crédito. En el mismo sentido, Manzanilla promovió la creación de las primeras empresas integradoras de comercio exterior, otra de las figuras contempladas en la política industrial y comercial de la Federación, con la misión de consolidar la oferta exportable, buscar mercados en el exterior y administrar el ciclo de las operaciones de exportación. Tampoco en esta materia se observan resultados importantes casi 10 años después, como se verá en el capítulo 5.

En cuanto al henequén, el PRHDIY se radicalizó en el gobierno de Manzanilla Schaffer, quien por lo demás desde su campaña había externado su convicción de que la base de los males de la producción henequenera estaba en la ineficiencia del ejido, cuya propiedad colectiva desalentaba a los productores.

Manzanilla creía que la individualización de las parcelas permitiría un repunte de la producción, porque el parcelario se esforzaría al saber que el producto sería suyo y de nadie más. En cierto sentido pudo realizar su propósito porque, entre otras medidas, en marzo de 1990 fue desregulada la actividad henequenera, dejando a los henequeneros la libertad de vender su producción a quien quisieran y abriendo el mercado de la fibra a cualquier inversionista. La profundización del PRHDIY durante el mandato de Manzanilla, antecedente inmediato de la liquidación de Cordemex y de los ejidatarios henequeneros incluía las siguientes medidas:

1. Jubilación, con goce de prestaciones médicas, de los ejidatarios con 60 o más años de edad.
2. Congelación de las carteras de crédito otorgado a la actividad.
3. Liberación y desregulación de la actividad, derogando la ley en la materia.
4. Estímulo vía precio a la calidad de la hoja de henequén, manteniendo la libertad del productor de vender donde desee.
5. Separación de Cordemex del proceso de desfibración, constituyendo una sociedad anónima para hacerse cargo de él, que competirá en el mercado abierto.
6. Saneamiento financiero de Cordemex, vendiendo activos no productivos para su actual función.
7. Preservación de los derechos laborales de todos los trabajadores de la industria.
8. Liberación del mercado de la fibra.
9. Modernización y democratización del crédito a la diversificación (hasta entonces administrado por el FAAPY, otra herencia de Cervera Pacheco), a través de los comités municipales de crédito, mediante los cuales el FAAPY habrá de operar con productores individuales.
10. Estímulo a la producción de fibra de calidad, aumentando los precios que paga Cordemex.

En el mismo mes de marzo de 1990 fue creada la empresa Desfibradoras de Yucatán, S.A. (Desfiyusa) para hacerse cargo del proceso de desfibración que se desincorporaba de Córdemex; fue reducido el personal del FAAPY y se estableció que en 1991 comenzarían a operar los comités municipales de crédito, que apoyarían a los campesinos en programas de corto plazo, rentables y bien estructurados; su forma de aplicación individual debería garantizar la óptima aplicación de los recursos. El FAAPY transfería a la banca los programas porcícola, avícola y parcialmente el citrícola y el ganadero, bajo la premisa de que las empresas deudoras ya estaban en condiciones de hacer frente a sus pasivos bancarios.

La paraestatal Cordemex sumaba a todos sus males conocidos los efectos de la apertura comercial, que había inundado al país con costales de yute importados de países orientales y manufacturas de fibras duras procedentes de Centroamérica. En su tercer y último informe Manzanilla anuncia el plan de sanear la empresa para venderla en los primeros meses de 1991, operación que también realizó su sucesora. Además del proceso de desfibración, Manzanilla privatizó la empacadora de Motul y el organismo Servicios Mecanizados de Apoyo Rural.

La industria maquiladora registró un moderado avance en los tres años de este gobierno: de las 11 empresas que había al término del interinato de Cervera Pacheco, el número aumentó a 18 en 1988, a 26 en 1989 y a 32 en 1990, de las cuales 21 estaban operando cuando Manzanilla dejó la gubernatura. Aunque creía que las maquiladoras no habían dado los resultados que se esperaba de ellas, en realidad nunca abandonó su promoción, si bien la redujo a una escala mucho más moderada que en tiempos de Cervera Pacheco. Cada vez que hablaba de las maquiladoras, Manzanilla hacía referencia a la necesidad de promover su mayor integración a la estructura industrial local y, también, a la necesidad de impulsar a la micro y pequeña industria local como la verdadera opción de desarrollo industrial.

Al inicio de 1991 Víctor Manzanilla Schaffer presentó su renuncia a la gubernatura de Yucatán, aduciendo motivos de salud. Poco antes, en noviembre de 1990, el Partido Acción Nacional había triunfado en las elecciones municipales de Mérida. Manzanilla Schaffer se sumó así a la lista de gobernadores que debieron separarse de su cargo durante el salinismo, poco después de que partidos de oposición registraran triunfos importantes en sus estados como, entre otros, Luis Martínez Villicaña en Michoacán y Mario Ramón Beteta en el Estado de México. El propio Manzanilla nos ha dado otra probable razón de su renuncia: haberse negado a aceptar la hegemonía del grupo cerverista, cuyo titular, convertido en secretario de la Reforma Agraria, acordaba directamente con el presidente Salinas.

Por lo demás, Manzanilla Schaffer no alcanzó a construir bases sólidas de apoyo para su gobierno, a diferencia de Cervera Pacheco, quien logró aglutinar a su alrededor a un poderoso grupo de inversionistas comprometidos con su proyecto económico, además de su vieja presencia entre el campesinado yucateco, su tradicional base de apoyo. Al contrario, a Manzanilla Schaffer se le atribuye haberse rodeado de gente traída de la capital de la República, llamados despectivamente *huaches*, que por no ser yucatecos no conocían la realidad del estado (según sus críticos) y ofendían el sentir yucateco, tan sensible a las influencias del centro en los asuntos locales. En un estado donde buscar la caída de un gobernador es casi una tradición -tanto del oficialismo como del conservadurismo opositor- muy pocos lamentaron la salida de Víctor Manzanilla Schaffer²⁹.

²⁹ Ver, sobre el tema, el trabajo de José Luis Sierra acerca del conservadurismo yucateco (Sierra, 1994, pp. 7-50).

3.4. DULCE MARÍA SAURI O LA MODERNIZACIÓN SALINISTA.

La gobernadora interina Dulce María Sauri fue para el presidente Salinas de Gortari lo que un sexenio atrás otro gobernador interino, Víctor Cervera Pacheco, había sido para Miguel de la Madrid: la eficaz implementadora a nivel estatal de la estrategia global de su gobierno, frente a un gobernador heredado por el presidente anterior que no quiso o no pudo asumir ese papel. Cuando en 1993 los priístas modificaron la constitución local para retrasar año y medio la elección del candidato a gobernador yucateco (de manera que éste fuera elegido con la aprobación del presidente entrante y no del saliente) tenían esta realidad ante sí.

Dulce María Sauri hizo de la *modernización* el emblema de su gobierno. Para entender el significado del término en el contexto del salinismo es preciso ir al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND) y, para el caso específico de este estudio, al Programa nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994 (PRONAMICE). En el PND Salinas de Gortari declara su propósito de *modernizar a México*, empresa por demás ambiciosa que, en términos generales, el presidente entendía como la superación del viejo, ineficiente y corrupto estatismo por un *nuevo liberalismo*, bautizado por él mismo como *liberalismo social* y no neoliberalismo, distinción que buscaba marcar una distancia del neoliberalismo reaganiano-tatcheriano, ya en descrédito a finales de los años 80³⁰.

Para el presidente Salinas, modernizar a México era convertir al Estado en promotor y articulador de las actividades de los particulares; estaba convencido, como Adam Smith, de que en la medida que cada individuo persiguiera su propio interés se lograría el interés nacional. El Estado no debía dictar a nadie un plan de vida, sino tan sólo ofrecer nuevas y mayores oportunidades a la libre decisión de los particulares y los grupos sociales. En el terreno de la economía su meta,

³⁰ Es posible rastrear la matriz teórica del concepto salinista de modernización en los teóricos de la política comparada, especialmente Huntington, Almond y Apter; ver de este último *Estudio de la modernización*

también ambiciosa, era lograr una tasa de crecimiento cercana al seis por ciento anual; para alcanzarla definió tres líneas básicas de acción: estabilización continua de la economía, ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y *modernización de la economía*. Esta última la define así³¹:

Modernización económica quiere decir un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares; quiere decir contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior; un sistema claro de reglas económicas que aliente la creatividad productiva y la imaginación emprendedora de cada vez más mexicanos, libres de inseguridades, firmes en el cumplimiento de sus responsabilidades. La modernización económica también es innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo y en formas de asociación para la producción; en suma, más productividad y más competitividad, más dedicación en las áreas en donde somos relativamente más eficientes. En particular, el Plan promoverá abiertamente la adopción de las tecnologías más convenientes para el país.

En el campo específico de la industria, el PRONAMICE de Salinas plantea cuatro objetivos, a saber:

1. Propiciar el crecimiento de la industria nacional mediante el fortalecimiento de un sector exportador con altos niveles de competitividad.
2. Lograr un desarrollo industrial más equilibrado, propiciando una adecuada utilización regional de los recursos productivos.
3. Promover y defender los intereses comerciales de México en el exterior.
4. Crear empleos más productivos e incrementar el bienestar de los consumidores.

La modernización de México y de la economía se extendería naturalmente a la industria. El PRONAMICE define cinco ejes rectores para la modernización de la industria y del comercio exterior:

(Apter, 1970). Sobre el tema del *liberalismo social* ver Villarreal, 1993.

³¹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989, PP. Xiii y SS.

1. La internacionalización de la industria nacional;
2. El desarrollo tecnológico, el mejoramiento de la productividad y la promoción de la calidad total;
3. La desregulación de las actividades económicas;
4. La promoción de las exportaciones;
5. El fortalecimiento del mercado interno.

Salinas también estaba convencido de la necesidad de transformar el tradicional enfoque de programas sectoriales definidos centralmente por el gobierno federal, sustituyéndolo por mecanismos de concertación en que los sectores productivos tuvieran un papel decisivo³².

El fortalecimiento de un sector exportador con altos niveles de competitividad fue probablemente el objetivo más resueltamente perseguido por Salinas de Gortari. Entre los mecanismos de fomento a las exportaciones destacó uno que ilustra la profundidad del compromiso de su gobierno con el sector exportador: la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), creada en julio de 1989 y existente hasta la fecha. Se trata de un mecanismo de concertación entre los gobiernos y agencias estatales y federales, representantes de los sectores privado y social y empresarios exportadores para eliminar obstáculos al comercio exterior, donde se proponen medidas para la agilización de trámites administrativos y se ventilan problemas de todo tipo que dificultan las exportaciones. COMPEX inició reuniones a tres niveles: estatal, regional y nacional. Los problemas que en un plazo de 30 días no fueran resueltos a nivel regional pasarían a la atención del nivel nacional, y aquellos que no fueran resueltos a este nivel en otros 30 días, se presentarían directamente al Presidente de la República.

³² Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994*, México, 1990.

La política industrial salinista todavía se planteaba como un objetivo la desconcentración industrial, entendida como la instalación y reubicación de las industrias en zonas de menor concentración urbana, con disponibilidad de servicios, infraestructura, mano de obra especializada y acceso a insumos que permitieran a las plantas operar con costos competitivos. Como se verá más adelante, en este punto la política industrial del gobierno de Ernesto Zedillo trajo un cambio importante, al introducir el concepto de *aglomeración*, como base de la integración de cadenas productivas exitosas. La política de desconcentración condujo al fomento de parques industriales y desarrollo de infraestructura fuera de las tradicionales cuencas industriales de México, Guadalajara y Monterrey. En Yucatán propició la construcción de parques industriales en algunos municipios del interior del estado.

La industria maquiladora fue también objeto de especial atención. Salinas emitió un nuevo decreto de promoción a esta actividad que extendió el régimen de tasa cero del IVA a los proveedores de la industria maquiladora; estipuló un tratamiento arancelario favorable a las maquiladoras que incrementaran su grado de integración nacional; facilitó sus importaciones temporales de equipo complementario y de cómputo; diseñó un programa de apoyo financiero a la inversión y operación del sector maquilador; facilitó los trámites para la instalación de nuevas empresas y agilizó los de las ya establecidas con *la ventanilla única de gestión* y el *formulario único de trámite*. También, promovió la participación de los empresarios privados en la creación de la infraestructura física y social para el desarrollo de la industria maquiladora³³. Como veremos ahora, Dulce María Sauri fue una diligente implementadora de la política industrial del salinismo en Yucatán.

La gobernadora interina retomó y amplió la política de promoción de la inversión extranjera que ya había ensayado Víctor Cervera Pacheco en su interinato y que Víctor Manzanilla Schaffer desplazó de sus prioridades por su énfasis en la micro

³³ *Ibid.*

y pequeña industria local. A partir de 1991 el gobierno de Yucatán volvió a editar videos promocionales y folletos en inglés, a publicar anuncios en periódicos y revistas estadounidenses y a emplear servicios de consultoría en el extranjero. Se inició la publicación de un periódico informativo trimestral y se implementó un sistema de cartas personalizadas; tan sólo en 1992 se enviaron seis mil 500 cartas. Fueron contratados tres representantes en Estados Unidos para dar seguimiento directo e inmediato a los prospectos de inversión que generase el programa de promoción en aquel país. Los representantes fueron ubicados en zonas que el gobierno de Yucatán consideraba estratégicas, especialmente en los estados del este de la Unión Americana³⁴.

Puede, sin embargo, marcarse una diferencia entre la política industrial de Cervera Pacheco y la de Dulce María Sauri. El primero hizo de la atracción de maquiladoras el eje de su estrategia industrial, relegando todo lo demás a un lugar secundario (en su segundo periodo de gobierno, iniciado en 1995, confirmó este rasgo característico de su política industrial). Dulce María, en cambio, intentó balancear la promoción de maquiladoras con el apoyo a las exportaciones de empresarios locales, en consonancia con el objetivo salinista de fomentar un sector exportador con altos niveles de competitividad. Una de las medidas para lograr este objetivo fue la creación del *Centro de Desarrollo de Negocios Internacionales*.

En el primer año de su interinato, Dulce María estableció un convenio con el Departamento de Negocios Internacionales de la Universidad Northwestern, de Estados Unidos, institución considerada con gran experiencia en el ramo. De ese convenio se derivó el Centro de Desarrollo de Negocios Internacionales (CDNI), proyecto concebido para apoyar a empresas manufactureras orientadas a la exportación. El CDNI, también denominado *incubadora de negocios*, permitiría a nuevas empresas en formación comenzar sus operaciones en corto plazo con un

³⁴ Dulce María Sauri, *VI Informe de Gobierno*, diciembre de 1993, P. 249.

mínimo de capital inicial, al ofrecerles en renta espacios con toda la infraestructura necesaria para su operación, así como los servicios de asesoría requeridos para establecerse en el mercado internacional, compartiendo con ellas el riesgo del arranque.

El CDNI suscribió convenios de cooperación económica y comercio internacional con diversos estados de la Unión Americana con objeto de promover la actividad exportadora de Yucatán y apoyar a la micro, pequeña y mediana industria ante el libre comercio, relacionando ofertas y demandas de negocios y proporcionando las bases, contactos, conocimiento del mercado y respaldo en el ámbito internacional. Más adelante el CDNI amplió su objetivo inicial, convirtiéndose en promotor de coinversiones con socios extranjeros. En su último informe de gobierno, Dulce María da cuenta de 69 empresas locales registradas en el CDNI, de las que un tercio estaba en contacto con empresas extranjeras; no obstante, las coinversiones concretadas sólo habían creado 32 empleos. Por último, el CDNI se vinculó con el Conacyt y la Universidad Autónoma de Yucatán para crear la Incubadora de Empresas de Base Tecnológica (IEBT), uno de los programas de modernización tecnológica del Conacyt³⁵.

Dulce María Sauri retomó la política de acercamiento y concertación con el sector privado, poniendo fin a los cuestionamientos de Manzanilla Schaffer a ciertos vicios del mundo empresarial como las prácticas monopólicas, el acaparamiento y el intermediarismo. La gobernadora tenía ante sí el antecedente de Cervera Pacheco, que logró conformar un grupo de prominentes empresarios que respaldaron su política industrial y su gobierno interino. También tenía ante sí la clara directriz salinista de involucrar a los sectores productivos en la definición de las políticas sectoriales. En este terreno la gobernadora tomó dos iniciativas de trascendencia. Por un lado, hizo volver al gabinete estatal a los dos empresarios que habían sido artífices de la estrategia de promoción de la inversión extranjera y

³⁵ *Ibid.*, P. 251.

atracción de maquiladoras en el gobierno de Víctor Cervera: Fernando Ponce García y Adolfo Peniche Pérez; el primero ocupó la cartera de Desarrollo Industrial y Comercial y el segundo quedó como Tesorero General del Estado.

La segunda iniciativa fue la implementación del Programa de Coordinación Industrial, de Comercio y Abasto, suscrito por el Ejecutivo estatal, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y el sector privado. El programa tenía por objeto concertar las acciones necesarias para impulsar un desarrollo industrial más equilibrado y garantizar el abasto de satisfactores a la población. Entre las medidas adoptadas estuvo la creación del Centro de Información Textil Mexicano, empresa integradora que contó con la asesoría técnica de la empresa italiana CITER (Centro de Información Textil de Emilia Romagna), y la constitución de una sociedad formada por 526 microindustriales del interior del estado (zapateros de Ticul, talabarteros, artesanos) para comercializar sus productos de manera conjunta y acceder al financiamiento de la banca de fomento. En el marco de la concertación con el sector privado el gobierno de Dulce María desarrolló una campaña de promoción de coinversiones y asociaciones entre inversionistas extranjeros y locales, generalmente con la mira puesta en los mercados externos.

Dulce María puso en operación el Fideicomiso para la Promoción de las Exportaciones e Industria Maquiladora de Yucatán (PROEXIMY), creado durante el gobierno de Manzanilla Schaffer y sin movimiento hasta entonces. Con aportaciones del Bancomext, el gobierno del Estado y el sector privado, se logró reunir una considerable cantidad de fondos (2 mil 600 millones de viejos pesos en 1991) que fueron destinados al financiamiento de las actividades de promoción de las exportaciones yucatecas, de la inversión extranjera y de la atracción de maquiladoras. El CDNI organizó en 1992 el Primer Foro de Comercio Exterior de Yucatán, para difundir información relevante de los mercados internacionales entre los empresarios manufactureros locales; también elaboró un catálogo de la oferta exportable del estado y promovió un estudio de factibilidad del

megaproyecto Centro Internacional de Exportaciones y Negocios del Sureste, que sería algo así como el *World Trade Center* de Yucatán. El PROEXIMY y el CDNI, con el apoyo de la COMPEX, fueron los arietes de la estrategia de internacionalización de la industria yucateca en el gobierno de Dulce María.

A pesar de todas las actividades de promoción, las maquiladoras seguían siendo pocas. Durante el gobierno de Dulce María incluso se redujo su número, no porque se retiraran las firmas extranjeras que habían venido (de hecho se establecieron algunas nuevas, como la fábrica de trajes de baño *La Perla*, de capital italiano y *Createx*, de capital estadounidense), sino porque muchas de las maquiladoras registradas como tales eran en realidad empresas yucatecas que operaban bajo el régimen de maquila de capacidad ociosa. En su tercer y último informe de gobierno, Manzanilla Schaffer había proporcionado el dato de 32 maquiladoras al cierre de 1990. Dulce María da cuenta, en su primer informe de gobierno (cuarto del sexenio), de la apertura de dos nuevas empresas en 1991 para un total de sólo 31, dato explicable únicamente con el cierre de tres maquiladoras; en 1992 se abrieron cinco nuevas plantas, y sin embargo el año terminó con 24 maquiladoras, lo que implica 12 cierres; en su último informe de gobierno, correspondiente a 1993, la gobernadora proporciona el dato de seis nuevas empresas (cuatro de ellas de capacidad ociosa) para un total de 31 maquiladoras, número en todo caso inferior al último reportado por Manzanilla Schaffer.

Dulce María nunca desplazó, sin embargo, a las maquiladoras de las prioridades de su política industrial. De hecho instrumentó un programa de capacitación de mano de obra para ser empleada en la industria maquiladora, que con variantes se mantiene hasta la fecha. La capacitación era indispensable si Yucatán aspiraba a recibir a estas empresas, habida cuenta de la escasez de mano de obra calificada para la industria textil, giro en el que se ocupan tres de cada cuatro empleados del sector maquilador. En 1992 fue creado el Instituto de Capacitación

y Productividad de Yucatán (INCAPY) que entre otras actividades firmó convenios con empresas maquiladoras para emplear al personal capacitado. Al cierre de su gobierno, Dulce María informa de mil 297 personas capacitadas, de las cuales mil 156 habían sido contratadas. La capacitación no se limitó a los obreros. En coordinación con las cámaras empresariales el gobierno estatal promovió la capacitación de mandos medios y superiores en temas como gestión empresarial, finanzas, mercadotecnia y calidad; para tal efecto implementó el Programa de Formación de Recursos Humanos en Administración de la Productividad.

También, la gobernadora amplió la estrategia de construcción de parques industriales en municipios del interior del estado, iniciada en el gobierno de Manzanilla Schaffer para desconcentrar la industria del vestido, que en Mérida enfrentaba escasez de mano de obra calificada. Al parque de Valladolid, comenzado por Manzanilla, se unieron los de Motul-Muxupip y Maxcanú; los nuevos parques ya no sólo serían utilizados por la industria local del vestido sino sobre todo por las maquiladoras 100 por ciento de exportación. El programa industrial de Salinas contemplaba la participación de empresarios privados en la creación de infraestructura para la industria maquiladora y Dulce María tuvo la oportunidad de ensayar este esquema en el parque industrial de Valladolid, cuya administración fue encomendada a un grupo de 40 empresarios de la localidad. La maquiladora Createx fue la primera empresa en instalarse allí.

En octubre de 1993, ante Dulce María y Mario Villanueva Madrid, gobernador de Quintana Roo, el presidente Salinas de Gortari inauguró la autopista a Cancún, presentada por la gobernadora como una obra del siglo XXI. La supercarretera, cuya construcción fue decidida en una visita de Salinas a Yucatán, fue un fracaso financiero. En marzo de 1995, a un año y medio de haber sido inaugurada, se declaró en suspensión de pagos la empresa concesionaria de la misma, Fomento de Infraestructura Turística. La empresa acusó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de haberle proporcionado información errónea sobre el aforo

vehicular que recibiría la autopista, originalmente calculado en mil 500 vehículos diarios. La autopista a Cancún se sumó así, tempranamente, al generalizado fracaso financiero de las autopistas construidas y administradas por la iniciativa privada, uno de los puntos oscuros del neoliberalismo salinista³⁶.

En el ámbito del henequén el gobierno de Dulce María Sauri llevó a su culminación la estrategia neoliberal iniciada en 1984 con el Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán. Si en aquel entonces el gobierno federal no se atrevió a retirarse totalmente de la agroindustria henequenera, manteniendo las subvenciones a los ejidatarios henequeneros y a Cordemex en operación, en 1992 los gobiernos de Salinas y Dulce María se sintieron lo bastante seguros para llevar la privatización de la agroindustria henequenera hasta sus últimas consecuencias.

En mayo de 1992 fue dado a conocer el *Programa de Desarrollo Regional de la Zona Henequenera de Yucatán 1992-1994 (PRODEZOH)*, que sustituyó al ya caduco Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán (PRHDIY), que había fracasado en sus objetivos de reordenar la actividad y elevar la producción henequenera. Cordemex fue liquidada en 1991 y un año después fueron liquidados Desfibradoras de Yucatán, S.A. de C.V. (mejor conocida como Desfilyusa, empresa creada en 1990 para administrar las desfibradoras entonces desincorporadas de Cordemex) y el Fondo de Apoyo a las Actividades Productivas en Yucatán (FAAPY), creado por Cervera Pacheco en 1986 para administrar los apoyos a la diversificación económica. Se indemnizó a los ejidatarios menores de 50 años y se jubiló anticipadamente a los de mayor edad. Con Dulce María el estado mexicano puso fin a una intervención de 55 años (desde 1937, año de la reforma agraria cardenista) en la agroindustria henequenera de Yucatán.

³⁶ Sobre la supercarretera a Cancún ver, Dulce María Sauri, Mensaje al Pueblo de Yucatán, octubre 25 de 1993, en *Mensajes al Pueblo de Yucatán*, 1993, edición del gobierno del Estado, PP. 281 y SS. Sobre el

Por lo demás, el PRODEZOH es un ilustrativo ejemplo del neoliberalismo económico de cuño salinista. No plantea el fin de la agroindustria henequenera, sino su completa desincorporación de la esfera pública. Si en 1984 se trataba de redimensionar la agroindustria de acuerdo con las posibilidades y exigencias del mercado (pero todavía con base en el cálculo centralmente planificado), en 1992 la idea se había radicalizado: se conservaría de la agroindustria lo que los propios henequeneros considerasen conveniente. Las superficies a sembrar, los volúmenes a cosechar y el tonelaje a industrializar y vender estarían determinados por la estricta conveniencia y libre decisión de quienes se dedicasen a la actividad y por las condiciones del mercado³⁷.

En lugar de apoyar al henequén, ahora el estado apoyaría la industrialización, pero no con inversión directa sino con el fomento a la instalación de empresas privadas en la zona henequenera³⁸:

El cambio de fondo se sustenta en una ofensiva de industrialización. En el establecimiento de un sistema de empresas: micro, pequeñas, medianas, maquiladoras y, en general, de todo tipo de industrias de rápida respuesta a la vocación comercial y productiva de la zona. Durante la vigencia de este Programa se fundarán parques industriales en Motul y Maxcanú y se apoyarán las iniciativas de ayuntamientos, productores e inversionistas para la producción de empresas viables... Se realizarán diálogos periódicamente entre los actores del proceso productivo, sobre los desafíos y oportunidades y se formulará el catálogo correspondiente. En la zona henequenera es factible instalar industrias manufactureras que requieran intensivamente el empleo de una mano de obra de magnífica calidad. Al respecto son particularmente viables las industrias del vestido, de joyería y orfebrería, maquiladoras de diverso tipo, ensambladoras y las fabricantes de regalos y recuerdos.

Para apoyar la industrialización de la zona henequenera los gobiernos federal y estatal se comprometían a dotarla de energéticos suficientes, a modernizar las

fracaso financiero de la autopista ver *Economía Hoy*, Nos. 3 y 19.

³⁷ Gobiernos constitucionales de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado de Yucatán y de 31 municipios de la zona henequenera, *Programa de Desarrollo de la Zona Henequenera de Yucatán 1992-1994*, Mérida, Mayo de 1992.

comunicaciones (en especial el ferrocarril) y a construir un gasoducto peninsular que respaldaría el *gran viraje regional*, así como también a consolidar el Puerto de Altura. El propio PRODEZOH aclara que en su formulación se tomaron en cuenta las nuevas circunstancias derivadas de la modificación al artículo 27 constitucional, que hizo posible la privatización de tierras ejidales, así como los cambios, entonces todavía en perspectiva, que traería el Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Ante el hecho indiscutible de que no bastarían las buenas intenciones para atraer a los inversionistas a la zona henequenera, el programa incluye una intensa campaña de promoción³⁹:

Es evidente que la creación y diseño de empresas no es un hecho que deba dejarse abandonado al juego espontáneo de las fuerzas de la economía, las cuales, por lo demás, en la zona henequenera no están claras, y en general son más conocidas las debilidades; por tanto, habría que promover la inversión de manera intensa.

La promoción incluía buscar inversionistas en Estados Unidos y Canadá que se interesaran en establecer plantas industriales en la región; establecer una asociación de los estados de la cuenca del golfo de México (mexicanos y estadounidenses) que impulsara la inversión y el comercio regional; promover la instalación de maquiladoras en la zona henequenera y brindar financiamiento barato de la banca de desarrollo a los proyectos de inversión en micro, pequeñas y medianas industrias que se establecieran en la zona. Estas medidas se complementarían con un programa de capacitación de mano de obra y el mejoramiento de los medios de transporte disponibles.

Aparte de la industria manufacturera se impulsaría el desarrollo de las agroindustrias, principalmente las relacionadas con la porcicultura, la avicultura y la apicultura. En el caso de la porcicultura ya estaban en marcha dos *megaproyectos* concebidos bajo el nuevo esquema de asociación iniciativa

³⁸ *Ibid.*, P. 20.

³⁹ *Ibid.*, P.42.

privada-ejidos, que convertirían al estado en una importante cuenca porcícola a nivel nacional. También se contemplaba la producción de cosméticos y productos farmacéuticos a partir de la sábila y otras plantas que crecen en Yucatán. La citricultura sería fomentada con el mismo esquema de asociación empresarios-ejidatarios y se impulsarían la horticultura y la fruticultura, así como el cultivo de plantas de ornato y plantas exóticas bien cotizadas en el mercado internacional. Con el PRODEZOH la modernización salinista irrumpía en la zona henequenera, a través de la diligente intermediación de Dulce María Sauri; a seis años de distancia puede verse que mucho de lo que se esperaba no se logró, sin embargo las maquiladoras sí llegaron a la región, transformando su entorno económico y social en un proceso de cambio profundo cuyos alcances todavía no están claros. A los antiguos ejidatarios henequeneros la modernización salinista les ofreció la opción de ocuparse en las maquiladoras, y muchos han aceptado la oferta.

A Dulce María la sucedió el gobierno de 18 meses de Federico Granja Ricalde. Como ya se ha señalado, el priismo yucateco impuso en el Congreso del Estado una modificación constitucional que retrasó año y medio la elección del titular del Ejecutivo estatal, para terminar de una vez por todas con la tradición de un gobernador ajeno al grupo político del presidente en turno. Desde el punto de vista legal este cambio no tenía justificación, habida cuenta de que las entidades federativas no son dependencias administrativas del Ejecutivo Federal sino estados soberanos, con su propia constitución y su propia dinámica política. Sin embargo, a los priístas locales no les faltaban motivos desde un punto de vista pragmático: en el sistema político mexicano posrevolucionario, cuyo rasgo más característico ha sido el presidencialismo exacerbado, los gobernadores del oficialismo son en la práctica ejecutores más o menos fieles de las políticas públicas diseñadas a nivel central; sobre ellos pesa siempre el velado riesgo de ser desplazados en caso de no tener éxito en la empresa; riesgo mayor en Yucatán, donde el candidato oficial era nominado poco antes de que el nuevo presidente asumiera las riendas del poder.

En la modificación originalmente aprobada sería el Congreso del Estado el que designaría al gobernador del periodo de ajuste; sin embargo, corrieron rumores de que Dulce María se aprestaba a ocupar ese nuevo interinato de 18 meses y ella misma decidió enviar una iniciativa de modificación adicional a la Constitución local para que el gobernador del periodo de ajuste fuera constitucionalmente electo, descartándose a sí misma en los términos del artículo 116 de la Constitución de la República⁴⁰.

El de Granja Ricalde fue, en efecto, un gobierno de ajuste. No es mucho lo que un gobernador puede hacer en 18 meses y esto resultó particularmente cierto en el terreno de la economía y la política industrial. El supuesto Plan Estatal de Desarrollo 1994-1995 de Granja Ricalde no fue más que una colección de semblanzas de los 106 municipios que integran al estado, sin una verdadera definición de objetivos, estrategias y programas a ser desarrollados durante su breve gobierno.

Sin embargo, fue en el periodo de Granja Ricalde cuando comenzó a dar frutos la prolongada labor de promoción de la inversión extranjera y atracción de maquiladoras, iniciada diez años atrás. El interinato de Víctor Cervera Pacheco había concluido con apenas 11 maquiladoras y Dulce María Sauri terminaba con 31, una menos que su antecesor Manzanilla Schaffer. Sin embargo, un mes antes de que Granja Ricalde ocupara la gubernatura ocurrió un cambio muy importante en el entorno nacional e internacional: el primero de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que contemplaba reglas más flexibles para la certificación del origen de las manufacturas producidas en los tres países y hacía más atractiva la instalación de maquiladoras en México, al ofrecerles acceso al gigantesco mercado norteamericano, el más grande del

⁴⁰ Dulce María Sauri, Mensajes al Pueblo de Yucatán, abril 26 y mayo 3, en *Mensajes al Pueblo de Yucatán*, 1993, PP. 113 y SS.

mundo.

En 1994, y sobre todo en 1995, comenzó el flujo creciente de inversión en plantas maquiladoras en el estado de Yucatán. Las mayores maquiladoras, del ramo textil, no se establecieron en Mérida, donde la mano de obra calificada seguía siendo escasa y los salarios eran más altos; en cambio se fueron directamente a los municipios, incluso a varios en los que no se había construido un parque industrial. Así, la empresa estadounidense Lee Company, fabricante de pantalones de mezclilla, inició la construcción de dos plantas en los municipios de Izamal y Tekax y Monty Industries, de empresarios de Hong Kong, se estableció en Motul. Durante el gobierno de Granja Ricalde recibieron aprobación para establecerse en el estado, entre otras maquiladoras, Mérida Data, Cara de México, Diamoro Mex y ACE Transmisiones, todas de capital estadounidense, y Aluxus 21, Las Pasturas Textiles, Natural Textiles, Derivados de Henequén del Mayab y Neri Consuelo Teresita Erosa, de capital mexicano-estadounidense. La avalancha de maquiladoras por fin se había iniciado y se intensificaría en el segundo gobierno, esta vez surgido del voto popular, de Víctor Cervera Pacheco.

CAPÍTULO 4. LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN YUCATÁN 1995-1997.

4.1. ERNESTO ZEDILLO. LA PROFUNDIZACIÓN DEL NEOLIBERALISMO.

En diciembre de 1994 asumió la titularidad del Poder Ejecutivo Federal el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León. Desde su nominación como candidato del Partido Revolucionario Institucional, en marzo de 1994 (poco después del asesinato de Luis Donald Colosio) se le identificó con el salinismo más ortodoxo y, al ocupar la presidencia de la República, la opinión generalizada era que el continuismo sería el signo del nuevo gobierno. Muy pronto tuvo el presidente Zedillo la oportunidad de mostrar que, al menos en materia de política económica, esto no era necesariamente cierto. El nuevo presidente de hecho radicalizó el sesgo neoliberal de su política económica, haciendo parecer casi *populistas* algunas medidas de Salinas de Gortari, como la de haber reducido el IVA del 15 al 10 por ciento a finales de 1990 y haber alentado el crecimiento del consumo interno.

A juicio de Zedillo, su antecesor había fallado en el objetivo de lograr un crecimiento económico significativo (3 por ciento anual promedio entre 1989 y 1994, frente a la meta de 6 por ciento de Salinas de Gortari) a pesar de que en ese periodo el país tuvo el mayor ahorro externo de su historia, lo que atribuye a la evolución *insatisfactoria* del ahorro interno, que disminuyó del 22 al 16 por ciento entre 1988 y 1994. Dado que el ahorro público se había fortalecido en ese lapso, tal disminución se debió en su totalidad a la caída del ahorro privado, que disminuyó en más de 7 por ciento del PIB. Según Zedillo, uno de los principales factores para explicar la caída del ahorro privado fue la apreciación no sostenible del tipo de cambio real, que alentó el aumento del consumo en detrimento del ahorro y también provocó un aumento sin precedente en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos del país; a su juicio la caída del ahorro en los años del salinismo también fue influida por la *baja en los impuestos al consumo* que dispuso la reforma tributaria de fines de 1990, así como la *disponibilidad de*

*crédito bancario que permitió elevar en el corto plazo la capacidad de compra de las familias y de las empresas*¹.

Luego, la nueva política económica tenía claras tareas que cumplir: revertir la sobrevaluación de la moneda, elevar los impuestos y limitar el crédito bancario, todo esto para reducir el consumo y elevar el ahorro interno, de tal manera que la economía volviera a crecer. Zedillo puso de inmediato manos a la obra: aprovechó la crisis financiera de diciembre de 1994 (ocurrida a 20 días de que asumiera la presidencia) no solamente para cambiar la estrategia de una banda de flotación de la moneda mexicana sino para abandonar por completo toda definición de la paridad cambiaria por parte del banco central, dejando ésta al libre juego de las fuerzas del mercado. En abril de 1995, a cuatro meses de ocupar el poder, el IVA fue subido nuevamente a 15 por ciento, y en cuanto al crédito bancario, la elevación de las tasas de interés que siguió a la devaluación del peso se encargó de cerrarlo por completo.

La crisis cambiaria de diciembre de 1994 hundió a la economía mexicana en la más grave recesión de su historia reciente, con contracciones de 6.2 por ciento en el PIB y de 9.5 por ciento en el consumo privado en 1995; sin embargo, un año después la economía empezó a crecer, con un incremento del PIB de 5.1 por ciento en 1996 y perspectivas de crecimiento superiores al cinco por ciento por lo menos hasta el año 2000². La lógica de Zedillo había sido correcta: la economía crecía nuevamente a costa del consumo interno y, también, gracias al apoyo decisivo del gobierno de William Clinton, que elaboró un programa de rescate de 50 mil millones de dólares para mantener a flote a la economía mexicana y recuperar la confianza de los inversionistas extranjeros.

El nuevo motor del crecimiento pasaba a ser el consumo externo: las

¹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, PP. 129 y SS. Subrayado nuestro.

² Banco de México, *Informe Anual 1996*, P. 7 y SS. Las perspectivas de crecimiento hasta el año 2000 son de

exportaciones alentadas por la subvaluación de la moneda. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 el presidente justifica la flotación del peso de la siguiente manera: "La política cambiaria deberá evitar sistemáticamente una sobrevaluación del tipo de cambio real que inhiba el ahorro interno y la producción nacional (...). En el corto plazo, es conveniente mantener el régimen de flotación libre del tipo de cambio. Así lo aconseja el nivel de reservas internacionales del país y la conveniencia de que sea el propio mercado de divisas el que revele el nivel del tipo de cambio real, congruente con los varios objetivos de la política económica"³. La libre flotación del tipo de cambio no se limitó al corto plazo. Tres años después, a principios de 1998, seguía vigente y todo indicaba que se mantendría así hasta el final del sexenio.

Tampoco las políticas sectoriales del gobierno de Zedillo fueron una mera prolongación de las que había implementado Salinas de Gortari, y esto es especialmente cierto en el caso de la política industrial. En el primer semestre de 1996 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) dio a conocer el *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior* (Propice), que condensa el contenido y la orientación de la política industrial del nuevo gobierno. Seis años antes Salinas de Gortari había elaborado el *Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994* (Pronamice). El contraste entre ambos programas pone en relieve cambios radicales en la política industrial del gobierno de Zedillo frente a la de su antecesor, con implicaciones de trascendencia para Yucatán.

Ya hemos comentado los aspectos más relevantes de la política industrial delineada en el Pronamice 1990-1994 (ver el apartado 3.1.4. de este trabajo); el programa de Salinas de Gortari se limita a proporcionar amplios lineamientos para el desarrollo industrial en el marco de la apertura externa, el aliento a la inversión

la consultoría Ciemex-WEFA.

³ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, P. 149.

privada y la desregulación de la economía. Los objetivos del Pronamice son de carácter general: desarrollar un sector exportador con altos niveles de competitividad como base del crecimiento industrial; lograr un desarrollo industrial más equilibrado; promover los intereses comerciales de México en el exterior; crear empleos más productivos e incrementar el bienestar de los consumidores. Los ejes rectores del programa también son de carácter general y no establecen mayores distinciones entre los subsectores y ramas de la industria manufacturera: internacionalización de la industria, desarrollo tecnológico y calidad, desregulación, promoción de las exportaciones, fortalecimiento del mercado interno. El gobierno de Salinas se dedicó a remover obstáculos estructurales a la exportación de manufacturas, como la gama de pequeños y grandes burocratismos de instancias reguladoras, autoridades aduanales y dependencias y organismos relacionados con el comercio exterior, que dieron materia de trabajo a la COMPEX.

La política económica de Salinas de Gortari se concentró en el manejo de las grandes variables macroeconómicas, como el abatimiento de la inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la renegociación de la deuda externa y el equilibrio de la balanza de pagos, entre otras; su gran objetivo fue lograr el *crecimiento con estabilidad de precios* y a alcanzarlo dedicó todo el sexenio, con más éxito en estabilizar los precios que en recuperar el crecimiento. De hecho una de las grandes críticas a su gobierno fue haberse ocupado en exceso del sector financiero de la economía en detrimento del sector real, o los sectores productivos; el suyo fue el sexenio de la reprivatización bancaria, del desarrollo de los grupos financieros, de la conducción de la política monetaria con operaciones de mercado abierto y de los flujos crecientes de inversión extranjera especulativa o de cartera, activamente promovidos por su conspicuo secretario de Hacienda. El manejo de las políticas sectoriales, en cambio, se mantuvo en un segundo plano y se redujo a la definición de *nuevas reglas del juego*, como las modificaciones constitucionales para legalizar la privatización de tierras ejidales y para dotar de

autonomía al Banco de México, o la negociación misma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

A la vez, la política industrial de Salinas todavía mantenía un sustrato de tópicos heredados de los años 70 y ajenos a la lógica del neoliberalismo de los años 90, como el de la desconcentración industrial. El segundo gran objetivo (de un total de cuatro) del Pronamice es *lograr un desarrollo industrial más equilibrado, propiciando una adecuada utilización regional de los recursos productivos*: "La desconcentración de la planta productiva constituye un objetivo fundamental para lograr un desarrollo industrial congruente con la disponibilidad de recursos y con el equilibrio ambiental. La desconcentración tiene como objeto la instalación y reubicación de las industrias en zonas de menor concentración urbana, con disponibilidad de agua, infraestructura, comunicaciones y transportes, mano de obra especializada y acceso a insumos que permitan a las plantas operar con costos competitivos a nivel internacional..."⁴

El objetivo de la desconcentración industrial, más propio del desarrollismo cepalino de los años 50 y 60 que del pragmatismo neoliberal, es abandonado en el Propice de Zedillo, que lo sustituye por el objetivo de desarrollar agrupamientos industriales de elevada competitividad internacional y el fomento de cadenas productivas igualmente competitivas⁵:

Cada vez con mayor frecuencia el desarrollo industrial se caracteriza por la conformación de agrupamientos industriales, lo mismo sectoriales que regionales. La distribución de las actividades industriales no es, por lo general, ni uniforme ni aleatoria, en ningún territorio o sector. Por el contrario, si algún rasgo distingue el desarrollo industrial moderno, es la aglomeración de las industrias de un país en regiones o sectores particularmente exitosos. Las industrias competitivas tienden a formar agrupamientos sectoriales o regionales, porque cuando en un sector o región se conjunta una amplia gama de elementos de competitividad, la eficacia de cada uno refuerza a todos mutuamente y atrae factores de éxito adicionales. La existencia de un agrupamiento industrial reduce el riesgo para las nuevas iniciativas

⁴ Secofi, *Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994*, P. 23.

⁵ Secofi, *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior*, Mayo de 1996, Diagnóstico.

empresariales, tanto por parte de las empresas productoras como de los clientes y proveedores. El éxito de unos apoya a los otros y genera, a su vez, mayores facilidades para la planeación a largo plazo de todos los miembros del sector, propiciando el aumento y el abaratamiento del acceso a recursos humanos y técnicos, alentando nuevos desarrollos, así como la innovación empresarial.

La desconcentración, como objetivo de política industrial, implicaba una deliberada acción del estado para fomentar *polos de desarrollo* en lugares donde bien podía no existir previamente un núcleo industrial de relevancia; el logro de la competitividad, en esta lógica, quedaba subordinado al de impulsar el desarrollo de ciudades o regiones situadas fuera de las tradicionales cuencas industriales. El objetivo de la desconcentración industrial había sido perseguido desde mucho antes del advenimiento del neoliberalismo; en Yucatán, por ejemplo, durante el sexenio de Luis Echeverría fue construida la ciudad industrial de Mérida para atraer a futuros inversionistas que hicieran posible el *despegue industrial* (concepto entonces de moda) de la entidad; con objetivos similares fueron construidos los parques industriales de Valladolid y Motul durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Ahora Zedillo subordinaba el fomento de nuevos polos de desarrollo al objetivo supremo de su política industrial: el logro de la competitividad internacional, objetivo que no necesariamente se vería favorecido con la creación *misionera* de infraestructura física; se reconocía y se aceptaba que era el mercado y no el estado el que determinaba la formación de agrupamientos industriales competitivos; en todo caso la desconcentración, de darse, también sería resultado del libre juego de las fuerzas del mercado. Con Zedillo la acción del estado en materia de fomento industrial transitaría por nuevos caminos.

4.2. El Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice)

Este programa, dado a conocer un año y medio después de que Zedillo asumiera el poder, detalla el contenido de la política industrial de su gobierno, con una

claridad y una riqueza de información que no son comunes en los documentos oficiales. Nos hemos permitido citarlo de manera extensa porque se trata del verdadero ideario de la política industrial actual en México, adoptado en sus puntos fundamentales por el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, del gobernador actual de Yucatán, Víctor Cervera Pacheco. La aproximación a los resultados de la política industrial que se realiza en el siguiente capítulo es en parte un contraste de los objetivos y estrategias del programa con la realidad de la industria yucateca.

El Propice parte de un diagnóstico de la situación de la industria y el comercio tanto en el plano interno como en el externo y define el entorno en que se desarrollará la política industrial mexicana en el resto del siglo a partir de tres condicionantes: *la globalización de la economía mundial, los tratados de libre comercio suscritos por el país y los efectos de la apertura iniciada a mediados de los años 80.*

Por lo que respecta a la globalización, el Propice advierte que estará acompañada por una *intensificación de la competencia en los mercados internacionales de productos con baja complejidad tecnológica*, debido, entre otras causas, a que cada vez más países han adoptado estrategias que privilegian la producción para exportar; a que las condiciones de la competencia entre los países en desarrollo serán más exigentes porque en materia de subsidios la normatividad se ha vuelto más estricta y, sobre todo, a la incorporación a la economía mundial de China, India y los países del exbloque socialista, que en el pasado habían permanecido al margen de las grandes corrientes del comercio internacional. La plena incorporación de estos países a las corrientes internacionales de comercio -se advierte- creará un *exceso de oferta de productos intensivos en mano de obra menos capacitada*, con la consiguiente dificultad para generar una tendencia al alza en los salarios de los trabajadores en esos sectores.

Estas tendencias, continúa el diagnóstico, tienen profundas implicaciones para México: a mediano y largo plazos *nuestro acceso a los mercados de exportación no podrá tener como eje la explotación de ventajas comparativas derivadas de bajos costos de mano de obra*. Entonces, concluye, el país tendrá que aplicar con energía una política industrial que incremente su capacidad *para competir en los mercados internacionales sobre bases de calidad y fortaleza tecnológica crecientes*.

Como puede apreciarse, no sólo para México son profundas las implicaciones de estas tendencias; lo son, especialmente, para el caso de Yucatán, cuya oferta manufacturera se compone casi exclusivamente de productos con baja complejidad tecnológica: tres de cuatro empleos en la industria maquiladora se ubican en las ramas textil y del vestido y, a nivel de la manufactura en su conjunto, ocho de cada diez corresponden a las ramas de menor componente tecnológico: alimentos y bebidas, textiles, cuero y calzado, madera y muebles, papel, imprenta y editoriales. Si la manufactura yucateca aspira a competir en los mercados internacionales se enfrentará a un exceso de oferta de productos intensivos en mano de obra, teniendo como eje de acceso precisamente *la explotación de las ventajas comparativas derivadas de bajos costos de mano de obra*.

El diagnóstico del Propice recuerda que México es un participante tardío en el comercio internacional: A mediados de los 80, al iniciar el país su búsqueda de mercados de exportación, encontró que en los mercados que le resultarían naturales, especialmente Estados Unidos y Canadá, ya estaban presentes los productores de otros países, como los del Sudeste asiático, que iniciaron su participación en el comercio internacional por lo menos desde mediados de los años 60. Los más de treinta años transcurridos desde entonces les conferían ventajas competitivas que no reflejaban sus condiciones naturales pero que eran igualmente difíciles de combatir. Así, en productos como el vestido y el calzado,

de baja complejidad tecnológica, y en los que los productores mexicanos cuentan con la ventaja de la proximidad al mercado estadounidense, la participación en las importaciones de Estados Unidos provenientes de países asiáticos como Corea, Taiwán y China superan ampliamente a las mexicanas.

La respuesta que los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari encontraron para este retraso de 30 años en el comercio internacional fueron los tratados comerciales. Como participante tardío en el comercio internacional, señala el Propice, sería difícil exagerar la importancia para México de contar con acceso libre y seguro al mercado norteamericano. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) brinda este acceso, pero se advierte que el mismo no asegura que la planta productiva mexicana tenga capacidad para aprovechar este potencial plenamente. Por tanto, concluye, el país tendrá que realizar un esfuerzo sin precedente durante los próximos años, a fin de *acercar las condiciones de competitividad de la planta productiva nacional a las de Estados Unidos y Canadá*. Para lograr este ambicioso objetivo, el Propice plantea la necesidad de instrumentar una política industrial que fomente la reestructuración productiva que este reto requiere.

Encontramos aquí nuevas implicaciones para Yucatán. Si el objetivo es competir con calidad y tecnología y no con bajos costos de mano de obra; si se busca acercar las condiciones de competitividad de la manufactura mexicana a las de Estados Unidos y Canadá entonces el futuro de la manufactura yucateca, tal como se mira hoy, dista de ser promisorio. La industria local no sólo se basa en el uso intensivo de mano de obra sino además mantiene un considerable rezago tecnológico (ver el apartado 2.3.2 de este trabajo); las nuevas maquiladoras no son una respuesta, toda vez que están saliendo de Estados Unidos *precisamente por su uso intensivo de mano de obra y su bajo componente tecnológico* (vestido, joyería, artículos decorativos). Yucatán corre el riesgo, muy real, de quedar excluido de la reestructuración productiva que promete la política industrial del

gobierno de Zedillo.

En cuanto a la apertura comercial el Propice busca ser objetivo, señalando los resultados que considera favorables y los que no lo han sido tanto. Entre los primeros incluye el fin de las políticas proteccionistas, que en el pasado desalentaron la competencia y distorsionaron la estructura industrial del país, dando lugar a niveles elevados de poder oligopólico, escaso aprovechamiento de las economías de escala e integración vertical inadecuada; la apertura, en cambio, trajo incentivos para elevar la competitividad al crear un ambiente de intensa competencia que exige a las empresas un esfuerzo continuo de modernización y eficiencia. Brinda algunos datos: de tasas insatisfactorias de crecimiento de la productividad en la industria manufacturera hoy todas las ramas muestran incrementos notables; la apertura amplió drásticamente la capacidad del país para exportar productos manufacturados, de manera que entre 1987 y 1994 el crecimiento de las exportaciones manufactureras mostró un dinamismo superior al de Taiwán y Corea. El resultado, según el diagnóstico, fue la creación de una base exportadora no tradicional, sustancial y diversificada. El reto ahora es extender la capacidad de alcanzar tales niveles de competitividad mundial al resto de la industria nacional.

El Propice reconoce que la expansión de la capacidad exportadora de los años pasados se basó en gran medida en el aprovechamiento de los programas de importación temporal de insumos y maquinaria para la exportación; sin embargo, afirma que los procesos productivos efectuados al amparo de estos programas han presentado una complejidad creciente que los aleja de las operaciones de simple ensamble y crea posibilidades sin precedente de integrar cadenas productivas de competitividad mundial mediante la generación de proveedores nacionales capaces de sustituir las importaciones de insumos de los exportadores directos. Asimismo, el Propice atribuye a la orientación exportadora de la industria haber creado un incentivo desconcentrador de la actividad productiva fuera de los

centros económicos tradicionales que se desarrollaron durante el período de sustitución de importaciones. Destaca que, en especial, los estados fronterizos han expandido su actividad manufacturera como resultado no sólo del dinamismo maquilador sino también de la apertura comercial que atrae inversión extranjera para aprovechar la cercanía del mercado estadounidense.

Del lado de los resultados menos favorables, el diagnóstico reconoce que, en el contexto de un mercado abierto en el que se requieren inversiones importantes en tecnología y capacidad gerencial para operar exitosamente, las formas tradicionales de producción a escala reducida perdieron competitividad. Afirma que el predominio de las micro, pequeñas y medianas empresas en diversos sectores productivos era posible gracias solamente a que el mercado nacional estaba cerrado. Enumera las industrias nacionales de manufactura ligera en las que esta problemática ha sido particularmente aguda a causa de la competencia con países del sudeste asiático: vestido, calzado, juguetes, muebles y manufacturas plásticas, entre otras. Reconoce que la apertura redujo la integración de diversas cadenas productivas nacionales, toda vez que empresas que participaban en dichas cadenas, ya fuera como clientes o como proveedores, perdieron terreno ante la competencia del exterior. El reto ahora sería reconstruir tales cadenas productivas en el entorno de apertura a la competencia externa.

En la estructura industrial de Yucatán predominan ampliamente las micro, pequeñas y medianas empresas de manufactura ligera (vestido, calzado, muebles, alimentos). Según el último censo industrial del INEGI, había en el estado 13,008 microindustrias (hasta 15 empleados); 325 industrias pequeñas (hasta 100 empleados); 62 medianas (hasta 500 empleados) y sólo 7 grandes (más de 500 empleados)⁶. Se trata justamente de las empresas y sectores que han perdido competitividad, según el mismo Propice. Debe reconocerse, sin embargo, que el TLCAN efectivamente ha impulsado un proceso de atracción de

⁶ INEGI, *XIV Censo Industrial, Yucatán, 1994*, P. 40

inversión extranjera al brindar acceso al mercado norteamericano a productos maquilados en Yucatán, e incluso han llegado inversionistas asiáticos a instalar maquiladoras de ropa para aprovechar las ventajas de las reglas de origen que ofrece el tratado, pero se trata nuevamente de productos de baja complejidad tecnológica y uso intensivo de mano de obra.

Por lo demás, aun cuando el Propice reconoce de manera implícita la importancia de las maquiladoras, éstas no ocupan un lugar relevante en su estrategia y de hecho apenas son mencionadas. Como se señaló en el anterior capítulo, el *Pronamice* de Salinas de Gortari incluía entre sus grandes líneas de acción la promoción de la industria maquiladora, con un catálogo de medidas de fomento como el IVA a tasa cero para los proveedores de esas empresas, aranceles favorables, apoyo financiero y desregulación de trámites, entre otras. Sin un acabado diagnóstico de la situación de la industria y el comercio exterior en el plano externo, Salinas todavía consideraba a las maquiladoras como una plausible opción de industrialización, al lado del fomento a la micro, pequeña y mediana industria, la promoción de las exportaciones y la desconcentración regional de la industria, entre otras líneas de acción. En contraste, el Propice de Zedillo tiene como prioridad elevar la competitividad de la industria nacional a estándares comparables a los de Estados Unidos y Canadá y competir en los mercados internacionales, no con manufacturas de baja complejidad tecnológica y uso intensivo de mano de obra, sino con productos de calidad y fortaleza tecnológica crecientes; en este contexto, las maquiladoras como tales no son una prioridad en la política industrial del gobierno de Zedillo, sin duda mucho más ambiciosa que la de su antecesor.

Otros resultados desfavorables (a corto plazo) de la apertura comercial que reconoce el Propice fueron los costos de lo que llama las *distorsiones anteriores a la apertura*: un marco legal inadecuado, por ejemplo en la tenencia de la tierra que impedía garantizar los derechos de propiedad en el campo. Cita el ejemplo de

diversas cadenas agroindustriales que presentan desintegración estructural y baja capitalización en las actividades primarias como resultado del régimen de propiedad de la tierra imperante hasta 1992, que hizo a las agroindustrias particularmente vulnerables a la apertura. La reforma salinista al Art. 27 Constitucional habría permitido revertir esta situación⁷. Por último, se reconoce que la apertura precipitó la obsolescencia de porciones substanciales de la planta productiva que habían sido diseñadas para operar en industrias aisladas de la competencia externa; el *considerable esfuerzo* de inversión en años recientes no incrementó el acervo de capital disponible en la misma proporción sino apenas compensó esta obsolescencia.

Como una conclusión preliminar del diagnóstico se afirma que la apertura ha generado resultados positivos, sobre todo para el largo plazo, pero se reconoce que también ha creado retos de gran trascendencia que no han sido superados. Para enfrentar tales retos el Propice considera de gran utilidad aproximarse a la *experiencia internacional en materia de política industrial*.

En el plano internacional el Propice encuentra que el desarrollo industrial se caracteriza por la conformación de agrupamientos industriales, lo mismo sectoriales que regionales (ya descritos en el apartado anterior). El reconocimiento de la importancia de los agrupamientos industriales ha tenido profundas implicaciones para el diseño de la política industrial: Aunque inconcluso, el debate actual ha arrojado un consenso creciente acerca de la importancia que para el desarrollo industrial moderno reviste la acción gubernamental, que debe estar orientada a dos objetivos: *1. Crear un medio ambiente propicio para la continua modernización y, 2. Proveer una infraestructura no sólo física sino también social, que permita a las empresas afrontar*

⁷ En este sentido la política industrial de Zedillo adopta una perspectiva institucionalista: establecer derechos sólidos de propiedad como requisito imprescindible para atraer inversionistas. En realidad toda la política industrial del gobierno de Zedillo tiene un claro matiz institucionalista. Sobre el institucionalismo en política industrial ver Chang, 1996.

exitosamente los retos de la modernización.

Por lo que respecta al primero de estos objetivos, se afirma que la existencia de un medio ambiente que propicie la rápida modernización de las empresas es indispensable para el desarrollo industrial en un mundo globalizado. El progreso industrial requiere que la innovación y el mejoramiento tecnológico sean permanentes y esto sólo puede ocurrir en *un ambiente donde la competencia estimule la superación y la modernización*, al generar continuamente estándares más altos para la industria, así como nuevos modelos y posibilidades de producción, comercialización, diseño y administración.

En cuanto al segundo objetivo, se concluye que el apoyo gubernamental desempeña un papel crucial para que las empresas compitan exitosamente. Se afirma que, a diferencia de las actividades primarias, cuya competitividad depende de la presencia de un número reducido de factores clave -por ejemplo, disponibilidad de cierto recurso natural-, el desarrollo industrial moderno depende de la acumulación de diversos y numerosos elementos: proveedores competitivos y eficientes, clientela dinámica, mano de obra calificada, centros educativos de alto nivel e infraestructura de comunicaciones y transportes apropiada. *"La acción individual de los mercados no puede proveer cantidades suficientes de estos bienes porque sus beneficios se extienden mucho más allá del ámbito de la empresa individual y alcanzan a una o varias industrias o, incluso, a la sociedad en su conjunto. Por ello, es indispensable el apoyo gubernamental para lograr abastecer adecuadamente a la industria de estos bienes públicos".⁸*

Más adelante el Propice subraya esta idea, de clara matriz neoinstitucional: "...La experiencia internacional muestra la importancia de aplicar una política industrial que se aboque a propiciar las condiciones más favorables posibles para el desarrollo de agrupamientos industriales de creciente competitividad internacional

⁸ Secofi, *Propice*, Diagnóstico.

y que combine cuatro factores:

- a. Un marco institucional y financiero que disminuya la incertidumbre y reduzca los costos de la inversión -vehículo indispensable de la modernización industrial;
- b. En los mercados nacionales, un marco propicio para la modernización empresarial;
- c. En los mercados internacionales, condiciones para el acceso seguro de los productos mexicanos; y
- d. Mecanismos institucionales que permitan dotar a las empresas de los bienes públicos -capacitación, modernización tecnológica, infraestructura para la mejora continua de la calidad de productos y procesos productivos- necesarios para la industrialización.

"Estas tareas no pueden ser acometidas en forma exitosa mediante la acción espontánea de las fuerzas del mercado; requieren una política industrial activa que genere los mecanismos sociales de coordinación, colaboración y apoyo a la acción individual mediante la concertación de los factores de la producción".⁹

En pocos párrafos como en estos queda delineada con tanta claridad la dimensión promotora de la política industrial. Con Zedillo el estado mexicano busca situarse a la vanguardia de la acción modernizadora, basándose, como reitera el Propice, en la experiencia internacional. Se subraya asimismo la dimensión supletoria de la acción estatal frente a incapacidad de la acción individual para proveer bienes públicos como los citados. En contraste con el neoliberalismo radical de los académicos, para quienes sólo es posible el orden espontáneo del mercado y toda intervención gubernamental en la economía está destinada al fracaso por problemas de información e incertidumbre, el neoliberalismo "realmente existente" ha incorporado un amplio catálogo de medidas de política económica para, entre otras cosas, garantizar los equilibrios macroeconómicos básicos (fiscal, monetario

⁹ *Ibid.* Subrayado nuestro. Por lo demás, el institucionalismo de la política industrial de Zedillo no se opone a la orientación neoliberal de su estrategia macroeconómica general. Ambas tendencias se complementan y demuestran que en México -como, probablemente, en todas partes- las políticas públicas no se ciñen a modelos teóricos *puros*; a la inversa, la falta de *pureza* no es suficiente para negar el sesgo neoliberal de la

y de balanza de pagos); garantizar la competencia y los derechos de propiedad; atender las externalidades y la provisión de bienes públicos e incluso subsidiar el consumo de los más pobres¹⁰.

Por otra parte -continúa el diagnóstico- el fenómeno de los agrupamientos industriales subraya la importancia que tiene la dimensión regional del apoyo gubernamental a la industria. En la mayoría de los casos, se afirma, los agrupamientos exitosos se concentran no sólo en un sector industrial, sino en una región o ciudad específica, pues a nivel regional las empresas comparten con mayor eficacia los bienes públicos necesarios para el éxito industrial; entre ellos, la información y el conocimiento de las fortalezas y necesidades de la industria.

El Propice cita ejemplos de agrupamientos industriales exitosos a nivel internacional: En Estados Unidos los automóviles de Detroit, las computadoras grandes de Minneapolis, la aviación general de Wichita y las minicomputadoras de Boston; en Italia el acero de Brescia y las botas de esquiar de Montebelluna; en Alemania los productos ópticos de Wetzlar y las plumas y lápices de Nüremberg; en Suiza la industria farmacéutica de Basilea y en Dinamarca los molinos de viento de Herning, entre otros. También cita ejemplos de agrupamientos industriales exitosos en México: la industria electrónica de bienes de consumo en Tijuana; la industria informática en Guadalajara y Aguascalientes y la industria automotriz en el corredor Saltillo-Monterrey, el Bajío, Aguascalientes y Chihuahua-Ciudad Juárez.

El Propice advierte que la acción promotora del estado tiene un límite: no será capaz de crear instancias de éxito industrial donde no exista el potencial de iniciativas privadas substanciales. Más aún -advierte- la ausencia de tales iniciativas tiende a ser síntoma de que no está presente el complejo

política económica de los últimos tres presidentes.

¹⁰ Sobre el neoliberalismo aplicado a políticas públicas específicas (especialmente a la política económica)

conglomerado de factores determinantes del éxito industrial y concluye, de ahí, que la contribución más importante de la política industrial es fomentar y potenciar las iniciativas de inversión privada, amplificando sus efectos benéficos en las comunidades donde se asientan.

Para la industria yucateca la experiencia internacional de los agrupamientos industriales significa que, si aspira a inscribirse en la lógica modernizadora de la política industrial de Zedillo, deberá esforzarse en desarrollar un agrupamiento industrial competitivo -que sería el primero en el sureste de México- sobre bases de calidad y fortaleza tecnológica crecientes, de preferencia en sectores con mayor complejidad tecnológica y menor uso relativo de mano de obra (como las ramas automotriz, electrónica e informática) y con niveles de competitividad que se aproximen a los de Estados Unidos y Canadá. Si la industria yucateca no es capaz de lograrlo tampoco podrá hacerlo la acción del gobierno, porque ésta no es capaz de crear instancias de éxito industrial donde no exista el potencial de iniciativas privadas substanciales. Yucatán, con sus maquiladoras textiles y su obsoleta industria local, se revela muy lejos de esta perspectiva.

Objetivos y estrategias de la política industrial.

Antes comentamos que la política económica de Ernesto Zedillo profundizó la estrategia de basar el crecimiento económico en el sector externo. El Propice retoma este objetivo al plantear que las exportaciones habrán de desempeñar un papel fundamental como motor del crecimiento económico con tasas anuales de incremento cercanas al 20 por ciento entre 1995 y el 2000. Para el logro de esta ambiciosa meta el programa asienta que el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, en coordinación con los sectores productivos, habrán de *crear condiciones para que un número cada vez mayor de empresas dejen de considerar a la exportación, así como a la proveeduría de ésta, como intereses*

ver Gómez, 1990.

marginales o coyunturales, atendidos en función de las fluctuaciones del mercado interno. Para esto se considera preciso crear condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, para que ésta se convierta en foco de la estrategia de negocios de la industria nacional.

Según el Propice el *objetivo central* de la política industrial es **fomentar la competitividad de la planta productiva**. Retoma el planteamiento del PND 1995-2000 según el cual "el mayor reto de la política industrial es asegurar que un número creciente de regiones, sectores, cadenas productivas y empresas aprovechen todas las ventajas competitivas de nuestra economía. Por ello, *el aumento de la competitividad de nuestra planta productiva constituye una prioridad nacional* ¹¹.

Para el logro de este objetivo central el Propice plantea tres grandes líneas estratégicas:

- 1. Crear condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, y ampliar y fortalecer el acceso de los productos nacionales a los mercados de exportación.*

- 2. Crear mecanismos que aceleren el desarrollo de agrupamientos industriales, lo mismo regionales que sectoriales, de alta competitividad internacional, y fomentar la creciente integración a los mismos de empresas micro, pequeñas y medianas; y*

- 3. Fomentar el desarrollo de un mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, como sustento de la inserción de la industria nacional en la economía internacional.*

¹¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, P. 158. Subrayado nuestro.

El Propice reconoce que la implantación de estas líneas estratégicas implica un esfuerzo nacional sin precedente para igualar las condiciones de competitividad de la economía mexicana a las de nuestros principales competidores en todo el mundo. Para esto se requiere, entre otras cosas, formar una fuerza de trabajo cada vez más capacitada, crear una infraestructura de comunicaciones y transporte eficaz y competitiva, introducir sistemas de información que pongan al alcance de las empresas la mejor tecnología y las mejores prácticas administrativas disponibles, y contar con instituciones financieras eficientes. Asimismo, debe asegurarse que el marco regulatorio fomente la actividad económica y que los procedimientos judiciales sean transparentes, expeditos y de costo reducido. Para implantar estas tres líneas estratégicas el Propice formula las siguientes *ocho políticas*:

I. Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero. El aumento de la disponibilidad de financiamiento para las empresas con costos y condiciones internacionales, una mayor generación de ahorro interno y la predictibilidad del tipo de cambio real son condiciones indispensables para estimular la inversión de largo plazo y la modernización de la industria.

II. Creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional. La complejidad de la actividad industrial moderna hace que su adecuado desarrollo requiera el soporte de una infraestructura física eficiente: de comunicaciones, transportes y aprovisionamiento de energía; de una base humana sólida generada a través de la educación básica y especializada, así como de un sistema legal eficaz y expedito.

III. Fomento a la integración de cadenas productivas. Para asegurar la competitividad de las empresas es indispensable mantener la disponibilidad de insumos y componentes importados. Sin embargo, el nuevo entorno ofrece amplias posibilidades para sustituir importaciones de manera eficiente

y, por esa vía, integrar nuevas cadenas productivas. En particular, las posibilidades de exportación indirecta no han sido aprovechadas a cabalidad. Por ello, integrar las micro, pequeñas y medianas empresas a las nuevas cadenas productivas y promover el desarrollo regional a través de la conformación de agrupamientos industriales en las diversas zonas del país, constituyen metas de particular urgencia. La integración de cadenas productivas se desarrollará en tres vertientes:

1. Apoyo a programas estatales o regionales orientados a fortalecer las capacidades locales para atraer agrupamientos industriales de elevada competitividad;

2. Apoyo a la integración de cadenas sectoriales a través de programas de desarrollo de proveedores para industrias manufactureras; empresas integradoras para industrias de manufactura ligera; cadenas agroindustriales; proveedores del sector público; cadenas de la industria petroquímica y derivados; la industria automotriz y la minería; y

3. Ampliación de la infraestructura de información industrial mediante la promoción de encuentros empresariales de proveedores, y la creación y fortalecimiento de redes nacionales de información de proveedores.

IV. Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria. Esta política se compone de dos partes: *modernización tecnológica* y *promoción de la calidad*. La primera es el instrumento más importante de la política industrial en los países industrializados, por su capacidad para aumentar la competitividad industrial. Esta política se reforzará con los programas de integración de agrupamientos industriales regionales y sectoriales y se desarrollará a través de cinco vertientes:

1. Fortalecimiento de las capacidades tecnológicas básicas en las empresas pequeñas y medianas;
2. Difusión entre la industria de guías tecnológicas básicas;
3. Promoción de la transferencia tecnológica del exterior, así como de las empresas líderes del sector industrial;
4. Fortalecimiento y difusión de los mecanismos para proteger la propiedad intelectual de patentes, marcas, diseños, etc., y
5. Fomento de la cultura de innovación tecnológica en la industria.

La promoción de la calidad fomentará la capacidad de la industria nacional para aplicar sistemas de calidad, producir cada vez mejor y cumplir con estándares internacionales de calidad y seguridad. El Programa Nacional de Calidad promoverá la adopción de esquemas para mejorar la calidad de los productos, fortalecer la infraestructura técnica, fomentar el reconocimiento de la calidad de productos y empresas nacionales, alentar el desarrollo de una cultura nacional de calidad, y crear un sistema nacional de información sobre calidad.

V. Desregulación económica. Constituye una alta prioridad de la política industrial por su amplio potencial para incrementar la eficiencia de las empresas, especialmente las de menor tamaño. Además, la desregulación aspira a construir la expresión práctica más notable de una nueva cultura de colaboración entre las autoridades gubernamentales y el sector productivo. Esta nueva cultura debe asegurar, a través de la consulta y el intercambio de información constantes, que las acciones de la autoridad tomen en consideración las necesidades de los productores del país. La revisión del marco regulatorio persigue tres objetivos: 1. Minimizar los costos y la carga de trámites para el establecimiento y operación de empresas; 2. Garantizar que las nuevas disposiciones tengan el menor efecto posible sobre la competitividad de la planta productiva, y 3. Reducir, en las transacciones

económicas, la incertidumbre que se deriva de la obsolescencia de la legislación mercantil vigente. Esta revisión se llevará a cabo en estrecha colaboración con el sector productivo.

VI. Promoción de las Exportaciones. En los países desarrollados, la promoción de nuevos exportadores y nuevos mercados, así como la consolidación de los sectores exportadores, se caracteriza por una amplia gama de actividades, una elevada disponibilidad de recursos de promoción y financiamiento altamente competitivo. México muestra un importante rezago en esta área. Para impulsar las exportaciones mexicanas y con el fin de conformar un sistema de promoción a la altura de los de nuestros competidores, se instrumentarán y se coordinarán medidas en materia de apoyos financieros; servicios de información, asesoría y capacitación en materia de comercio exterior; promoción al desarrollo de mercados; coordinación y facilitación de la exportación; y fomento de la cultura exportadora.

VII. Negociaciones comerciales internacionales. La política de negociaciones amplía y mejora el acceso de los productos mexicanos a los mercados externos. Se continuará con una política de negociaciones que abra mercados, obtenga reciprocidad y establezca un marco transparente y predecible para los productores y exportadores mexicanos. Con el propósito de lograr que los productores nacionales reciban beneficios concretos de las negociaciones, las actividades de consulta, coordinación interna y difusión serán fundamentales.

VIII. Promoción de la competencia. Esta política tiene una vertiente de fomento a la competencia interna y otra relativa a la apertura a la competencia externa. En cuanto a la primera, se hace necesario salvaguardar y promover la competencia y libre concurrencia en los

mercados nacionales, a fin de elevar la eficiencia de la economía, a través del combate a las prácticas monopólicas de empresas tanto privadas como públicas. La apertura a la competencia externa incluye tres políticas: 1. La política arancelaria, cuyo manejo equilibrará tres objetivos: fortalecer la competitividad de la industria nacional, promover la inversión y mejorar el acceso de los productos nacionales al exterior; 2. Combate a prácticas desleales de comercio internacional, sancionando con todo rigor y eficacia las prácticas desleales que afectan a nuestros productores con el sistema *antidumping* de México, que es uno de los más activos del mundo; 3. Fortalecimiento de los instrumentos administrativos que aplican la normatividad vigente en materia de comercio exterior, pero cuidando que las regulaciones técnicas no se constituyan en barreras injustificadas al comercio exterior.

Cada una de estas ocho políticas se desagrega a su vez en programas y proyectos, cuya ejecución corresponde a una o varias agencias federales, tanto del sector central (Secofi, Hacienda, Semarnap) como del sector paraestatal (Nafin, Bancomext, Conacyt, entre otras); algunas, como la política de desregulación, involucran también a los niveles estatal y municipal de gobierno. La mayor parte de los programas contemplados en el Propice provienen desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y algunos incluso desde el de Miguel de la Madrid. El *Pronamice* de Salinas y el *Pronafice* (Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior) de De la Madrid incluyen también políticas de desregulación, desarrollo tecnológico, normalización y metrología, apoyos a la micro, pequeña y mediana industria y promoción de las exportaciones; en el mismo sentido, la mayor parte de los programas de agencias paraestatales de fomento anteceden también al gobierno de Zedillo. No todo ha permanecido igual, desde luego, y una de las grandes novedades del Propice zedillista en su aproximación a la experiencia internacional como fundamento metodológico de su elaboración y la incorporación de enseñanzas derivadas de tal experiencia, como

el énfasis en el desarrollo de agrupamientos industriales altamente competitivos.

El Propice brinda el marco general en que se ha desenvuelto la política industrial del gobierno de Zedillo en Yucatán. Marca, sin embargo, un límite que no existía en el Pronamice de Salinas ni el Pronafice de De la Madrid. Los dos anteriores programas, menos sofisticados en su concepción y en su elaboración, suponían tratamientos más o menos homogéneos para todo el territorio nacional, a excepción de las franjas fronterizas y las tradicionales cuencas industriales de México, Guadalajara y Monterrey. El Propice en cambio, con su énfasis en los agrupamientos industriales de mayor complejidad tecnológica y más elevada competitividad (informática, electrónica, automotriz), divide implícitamente al país en dos grandes subconjuntos para efectos de la política industrial: por un lado los territorios donde se han desarrollado agrupamientos competitivos (Saltillo-Monterrey, Guadalajara-Aguascalientes, Chihuahua-Ciudad Juárez, entre otros, además de las tres mayores aglomeraciones industriales), que constituyen la verdadera prioridad en términos del objetivo de competir en el exterior con productos de mayor componente tecnológico. Por otro lado, el resto del territorio nacional donde no existen tales agrupamientos que, se aclara, no son ni pueden ser resultado de la intervención estatal sino del mercado. No se abandona el objetivo de promover el desarrollo industrial de estas entidades, y de hecho ha habido estrategias más o menos exitosas, como la atracción de maquiladoras, pero se trata de objetivos secundarios. Yucatán está en este segundo bloque.

4.3. EL RETORNO DE CERVERA. LA POLÍTICA INDUSTRIAL DEL GOBIERNO DE YUCATÁN 1995-2001.

Víctor Cervera Pacheco, que había gobernado Yucatán entre 1984 y 1988, volvió a ocupar la gubernatura del estado el primero de agosto de 1995, esta vez como mandatario electo. Su segundo periodo fue posible gracias a que la Constitución estatal había sido modificada en 1987, poco antes de que concluyera su

interinato, eliminando la prohibición que existía para que todo gobernador -electo, interino o sustituto- volviera a ocupar el puesto. Su selección como candidato del partido oficial fue interpretada como una decisión obligada ante el avance del Partido Acción Nacional, que se había consolidado como primera fuerza en Mérida y en un número pequeño pero creciente de municipios del interior del estado. Cervera Pacheco, con su influencia entre el campesinado de Yucatán y sus reconocidos apoyos entre el sector privado, aparecía como el único candidato capaz de derrotar al panismo en las elecciones para gobernador, frente a precandidatos menos conocidos o sin arraigo en la entidad. Aun Cervera Pacheco sólo pudo ganar las elecciones con un exiguo margen de unos 20 mil votos, logrado gracias al apoyo campesino, mientras que la alcaldía y la diputación federal de Mérida fueron ganadas por el PAN.

En su segundo período de gobierno Cervera Pacheco ha promovido activamente varios sectores productivos de Yucatán, principalmente la ganadería bovina y la porcicultura, el turismo y, otra vez, la industria¹². La política industrial del nuevo mandato de Cervera ha tenido el mismo eje que la de su primer gobierno: activa promoción de la inversión extranjera y la atracción de maquiladoras, ahora con una modalidad inaugurada durante el interinato de Dulce María Sauri: la instalación de plantas de maquila en municipios del interior del estado. En todo caso, con su mandato *ajustado* a los periodos sexenales del Ejecutivo Federal, Cervera Pacheco tenía ante sí el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 del presidente Ernesto Zedillo al momento de redactar su Plan Estatal de Desarrollo. En materia de política industrial las similitudes son evidentes entre ambos documentos: Cervera incorpora en su plan temas que estuvieron ausentes o con muy poca presencia en su primer gobierno, como la conservación ambiental, el desarrollo sustentable y la cultura ecológica; la integración de cadenas productivas; el desarrollo de la infraestructura tecnológica; la estrecha vinculación

¹² Sobre la gestión económica del segundo gobierno de Cervera Pacheco ver Facultad de Economía de la UADY, *Economía Hoy*, del No. 7 (septiembre-octubre de 1995) en adelante.

entre la investigación y la industria y la elevación de la competitividad como objetivo central. No obstante, una aproximación mayor al contenido de la política industrial del actual gobierno del estado revela que muchos de estos temas permanecen como meros enunciados, sin contenido real. El hilo conductor de la política industrial de Cervera sigue siendo la atracción de maquiladoras.

El Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001.

En este plan, dado a conocer a principios de 1996, el gobernador prometía la elaboración y presentación de un plan sectorial de desarrollo industrial (semejante al existente a nivel federal, el Propice); sin embargo, en el primer semestre de 1998 y ya cerca de la mitad del sexenio, aún no se conocía dicho plan; así, los únicos lineamientos básicos de la política industrial del gobierno de Cervera siguen siendo los contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001.

Al igual que el Propice, el Plan de Desarrollo de Cervera Pacheco parte de un diagnóstico de la industria manufacturera en Yucatán. Reconoce que este sector sufre diversos problemas y desequilibrios. Por ejemplo, el hecho de que prevalece en la entidad la micro, pequeña y mediana empresa, "que son las más vulnerables a los impactos de la crisis". Se reconoce que la microindustria en general no trabaja vinculada a las empresas más grandes sino que funciona en forma desarticulada e independiente, como pequeños talleres familiares con limitada capacidad administrativa y financiera, lo que la hace muy vulnerable a cualquier cambio en el entorno. La escasez de crédito, los altos costos financieros, la dificultad para cumplir con los requisitos para acceder al financiamiento, conforman una situación "difícil de ser superada sin el apoyo estatal"¹³.

También se reconoce que en el sector, en general, subsiste una concepción limitada acerca de los beneficios que puede traer un mejor uso de tecnologías

¹³ Gobierno del Estado de Yucatán, *Plan Estatal de Desarrollo*, febrero de 1996, P. 148.

existentes y la adaptación y asimilación de otras nuevas, por lo que los rezagos en esta materia son importantes. Aun cuando en Yucatán existe una importante infraestructura de capacitación laboral -continúa el diagnóstico- todavía se enfrentan problemas de tipo cualitativo y de efectividad en la coordinación entre los sistemas de capacitación y los mercados ocupacionales. Se concluye que el desenvolvimiento de la industria sigue enfrentando obstáculos por la falta de mayor y mejor infraestructura para el abastecimiento, producción, transporte y comercialización de los productos; estrechez de los mercados y su contracción; los costos elevados de producción y problemas de productividad y eficiencia de las empresas, que les impiden elevar su competitividad.

Con base en este diagnóstico el Plan Estatal de Desarrollo formula el siguiente objetivo: *Reactivar, consolidar e incrementar la capacidad productiva y competitiva de la actividad industrial, con el uso más eficiente de los recursos, para alcanzar un crecimiento dinámico y sostenido, en beneficio de todos los yucatecos.* Para lograr este objetivo el gobierno de Yucatán formula cinco estrategias (subrayados nuestros):

1. *Atracción de flujos de inversión crecientes, nacionales y extranjeros, con orientación hacia actividades con potencial productivo y capacidad probada para generar empleos, con énfasis en la industria maquiladora de exportación, en el corto plazo, que permita recobrar el dinamismo económico.*
2. *Lograr un incremento sostenido en la productividad de las empresas yucatecas, con base en la capacitación para el trabajo, el impulso a esquemas de mejora continua y el desarrollo y asimilación de nuevas tecnologías.*
3. *Impulsar formas más equilibradas de producción y distribución de la*

riqueza, entre sectores y regiones del estado, en las que se vinculen activa y comprometidamente los tres órdenes de gobierno.

4. Hacer compatible crecimiento y desarrollo industrial con la preservación del medio ambiente para lograr la sustentabilidad y la conservación de nuestro patrimonio natural, procurando que la instalación de plantas industriales respete la normatividad existente y conformando una sólida cultura ecológica del sector.

5. Formular el *Programa Permanente de Empleo y Capacitación Laboral*.

Para el desarrollo de estas estrategias, el Plan Estatal de Desarrollo incluye un amplio catálogo de políticas y líneas de acción: 31 en total, el número más elevado de políticas de fomento industrial que pudimos encontrar en los planes estatales de desarrollo que revisamos. Aun cuando el Plan no las clasifica, con objeto de resaltar las similitudes y diferencias con las políticas federales contenidas en el Propice es posible agruparlas de la siguiente manera:

Fomento a la integración de cadenas productivas:

- * Estimular la concertación interempresarial para lograr la integración de las cadenas productivo-comerciales, tanto en sentido vertical como horizontal, y entre los diversos sectores que concurren al mercado.
- * Proporcionar mayores apoyos para el desenvolvimiento adecuado de la micro, pequeña y mediana industrias y fomentar su participación en el abastecimiento de algunos de los requerimientos de la industria maquiladora.
- * Fomentar la constitución de empresas integradoras y otras formas asociativas entre industrias de diversas magnitudes, así como del sector social con el privado, para aprovechar mejor la experiencia empresarial, las condiciones del mercado y las economías de escala.

Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria:

- * Impulsar el incremento de la productividad empresarial, a través de la asesoría en materia de uso y aprovechamiento de tecnologías e información de mercados, entre otros.
- * Promover intensamente la generación, difusión y transferencia de tecnología, para estar en condiciones de competir en un ambiente internacional cada vez más concurrido.
- * Coordinar y concertar la estrecha vinculación entre los proyectos de investigación científica y tecnológica de las instituciones públicas y privadas, con los requerimientos de los productores.
- * Imprimir estímulos sin precedente a la investigación y desarrollo tecnológico de procesos productivos en la planta industrial, impulsando la creación de centros de apoyo tecnológico especializados en actividades prioritarias de las ramas del sector.
- * Redoblar los esfuerzos de vinculación entre los sistemas de capacitación y educación e investigación, con la planta productiva.
- * Promover la creación de un organismo de participación pública y privada para apoyar en forma integral a la micro, pequeña y mediana industrias, en las áreas de administración, comercialización y mercadeo; procesos de producción, diseño de producto, calidad y financiamiento así como en materia de normalización y certificación.

Promoción de las exportaciones:

- * Incrementar nuestra presencia en los mercados regional y nacional y ampliar nuestra base exportadora, para lo cual se otorgarán estímulos a las empresas que demuestren un mayor dinamismo competitivo, a fin de

consolidar y diversificar los mercados a los que tenemos acceso.

* Diseñar esquemas de difusión y apoyo, como participación en exposiciones y ferias industriales y comerciales, de carácter nacional e internacional, para penetrar en esos mercados y captar inversiones del país y el extranjero.

* Difundir entre las empresas información sobre la demanda de los mercados nacional y externo respecto de los productos yucatecos.

Creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional:

* Ampliar y modernizar la infraestructura y los servicios básicos de apoyo a la actividad industrial, tales como los de comunicación, transporte y energéticos, dando particular importancia a la construcción de la termoeléctrica Mérida III, el gasoducto y la ampliación de instalaciones y servicios en mar y tierra del Puerto de Altura de Progreso, esto último, para incrementar y hacer más eficiente el manejo de mercancías.

* Lograr mediante la formación técnica y la capacitación permanentes, un alto grado de calificación de nuestra fuerza laboral, para que pueda asimilar las innovaciones tecnológicas e incrementar así la producción, productividad, competitividad y los salarios de la industria yucateca.

* Mejora el enlace entre los sistemas de capacitación y las oportunidades ocupacionales, coordinando en esta tarea a los sectores público y privado, para lograr mayor eficacia en las acciones formativas.

* Consolidar, ampliar y crear parques industriales, tanto en la capital del estado, como en las ciudades pequeñas, para lograr una mejor distribución espacial de la planta industrial.

* Fomentar en los terrenos del FONDEPORT, recientemente transferidos por el gobierno federal al estado, la instalación de empresas industriales y turísticas, que estimulen la economía regional y generen mayores empleos.

Desregulación económica:

- * Dar mayor certidumbre y propiciar el desarrollo de la industria, el comercio y los servicios con una iniciativa de Ley de Fomento Económico del Estado de Yucatán.

Algunas de las políticas de fomento industrial del gobierno de Cervera Pacheco no tienen equivalente en el Propice, aunque también son inspiradas en el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Zedillo. Tales son, por ejemplo, las que se refieren al impacto ambiental de la industria manufacturera:

- * Promover y vigilar la observancia de las normas establecidas en materia ecológica y conservación ambiental.
- * Alentar la instalación de sistemas anticontaminantes y el uso y manejo de insumos menos contaminantes.
- * Proporcionar asesoría y capacitación al sector industrial, particularmente a las micro, pequeñas y medianas industrias, en el manejo adecuado de sus desechos.
- * Implementar medidas efectivas y ágiles que motiven a los industriales a participar en los programas para la protección del ambiente que permitan transitar hacia un desarrollo sustentable.

Además de las políticas de protección ecológica, el gobierno de Yucatán tiene otras de relevancia específica para la entidad:

- * Inducir una mejor distribución espacial de la planta productiva, mediante el impulso a las ciudades pequeñas, dotándolas de infraestructura básica, que al actuar como polos de desarrollo industrial, frenen los flujos migratorios.
- * Dar mejor atención e impulso a las industrias maquiladora, ligera, de transformación de productos y extractiva. En esta última se buscará sobre

todo apoyar el adecuado desenvolvimiento del sector social y el mercadeo de los productos que generen.

* Promover proyectos de transformación de la producción primaria en zonas de origen, para abaratar costos, fijar la fuerza laboral, crear más y mejores empleos adecuadamente remunerados y contribuir a la diversificación productiva.

El análisis de la gestión realizada en los primeros dos años de gobierno de Cervera Pacheco (1995-1997) revela cuál es el verdadero sustento de su política industrial y, por oposición, cuáles líneas de acción son meros enunciados sin contenido real, por lo menos en la primera mitad de su gobierno. En la práctica, como se ha señalado, el gobierno estatal ha centrado su acción promotora en la atracción de nuevas maquiladoras y, ante el creciente número de éstas, en la gestión de infraestructura para los municipios del interior del estado donde se están instalando nuevas plantas. La desconcentración industrial, que fue uno de los objetivos centrales de la política industrial federal hasta el sexenio de Salinas de Gortari, se ha mantenido como uno de los ejes de la política industrial estatal; el objetivo de la desconcentración proporciona una justificación económica y social a la realidad de decenas de maquiladoras que invaden todos los rumbos del estado en busca de mano de obra estable, dócil y, sobre todo, barata en extremo.

El objetivo de la desconcentración, como hemos visto, se contrapone a la estrategia central que el Propice derivó de la experiencia internacional: alentar el desarrollo de agrupamientos industriales con elevada competitividad. Las maquiladoras que se asientan en los municipios del interior de Yucatán están fuera de esta lógica. Sus proveedores son externos, lo mismo que sus clientes; para ellas la idea de una competitividad reforzada por la aglomeración de empresas del mismo ramo no tiene mayor sentido, porque su ubicación en los remotos municipios de Yucatán no responde a otro objetivo que lograr ahorros considerables en los costos de mano de obra. La activa política de atracción de

maquiladoras seguida por los gobiernos estatales desde 1984 tuvo éxito en su objetivo de atraer este tipo de empresas, pero sus límites están claros frente a la nueva estrategia industrial del presidente Zedillo: *diversificación industrial* (a nivel regional o local); *desconcentración*; *empleo intensivo de mano de obra*, son todos objetivos centrales de la política industrial estatal que han dejado de serlo a nivel federal. Hoy puede hablarse de una divergencia conceptual entre las políticas industriales de ambos niveles de gobierno.

Para el gobierno de Yucatán la instalación de maquiladoras en municipios del interior contribuye a resolver varios problemas, algunos verdaderamente cruciales como la falta de opciones de empleo en el campo yucateco. El declive de la actividad henequenera, cuyo corolario fue el retiro del Estado de la misma en 1992, agudizó el desempleo en los municipios del interior de Yucatán, señaladamente en los de la zona henequenera. Los intentos de diversificación económica alentados por agencias estatales (UNIFOMIN, FAAPY, PRODEZOH)¹⁴ tuvieron en general poco éxito al reproducir vicios tradicionales como el paternalismo, el clientelismo político y la corrupción, a los que deben sumarse los bajos niveles de escolaridad y la ausencia de visión empresarial entre los campesinos yucatecos. Las maquiladoras han resuelto de golpe el problema de la falta de opciones de empleo en los municipios donde se asientan. Algunas de ellas -como Monty y Tepalil Na, instaladas en Motul- ofrecieron de pronto más de mil puestos de trabajo; de hecho hoy una limitante a la instalación de nuevas maquiladoras grandes es que se están acabando los municipios con capacidad de absorber demandas de empleo de varios cientos o incluso miles de trabajadores¹⁵.

El efecto positivo de las maquiladoras en el empleo no se reduce a los puestos de trabajo que crean directamente. A pesar de lo exiguo de los salarios que pagan (de uno y medio a dos salarios mínimos en promedio, en función de la

¹⁴ Unidad de Fomento Industrial, Fondo de Apoyo a las Actividades Productivas en Yucatán, Programa de Desarrollo de la zona Henequenera (Ver capítulo 3).

productividad de los empleados), para las magras economías de los municipios del interior esta derrama salarial tiene un efecto multiplicador, al mejorar el consumo de niveles de subsistencia de miles de familias con la inclusión de determinados bienes y servicios. La opción de empleo en las maquiladoras reduce también la emigración a Mérida, aminorando las demandas de infraestructura y servicios urbanos en la ciudad capital¹⁶.

El gobernador Cervera Pacheco ha podido dar cuenta de cifras muy favorables en cuanto a atracción de maquiladoras cuyo arribo, como se ha señalado, se incrementó con la entrada en vigor del TLCAN. Tan sólo en un año, entre agosto de 1996 y julio de 1997, el número de maquiladoras en operación aumentó 83 por ciento, al pasar de 48 a 88, mientras que el total de empleos directos generados por estas empresas creció de 9 mil 139 a 15 mil 231, con un incremento de 67 por ciento *en un solo año*. Ninguna otra rama de la economía estatal tuvo un crecimiento tan dinámico¹⁷.

Estos resultados no han sido gratuitos. Desde el primer año de su nuevo gobierno Cervera retomó la política de promover intensamente la atracción de maquiladoras en el exterior, principalmente en Estados Unidos, iniciada en su primer mandato y continuada por Dulce María Sauri luego del paréntesis de Manzanilla Schaffer. El gobierno estatal comenzó a editar un boletín informativo bimestral titulado significativamente *Yucatán, La Nueva Frontera*, con un tiraje de tres mil ejemplares para ser distribuido en Estados Unidos, Canadá y Europa, además de nuestro país. También comenzó una campaña de promoción en Estados Unidos con anuncios institucionales y testimoniales de Yucatán en revistas especializadas de aquel país y se distribuyó folletería de promoción industrial entre empresas, agencias publicitarias y editoriales de revistas industriales.

¹⁵ Entrevista al Director de Promoción Industrial del Gobierno del Estado de Yucatán, 14 de abril de 1997.

¹⁶ Ver, al respecto, Castilla y Torres, 1994.

A diferencia de años anteriores, a la publicidad en el exterior el gobierno suma ahora la tarea de atender a un número creciente de inversionistas interesados en conocer directamente las ventajas de Yucatán para instalar maquiladoras, establecer contratos de maquila con empresas locales o explorar posibles coinversiones. Los visitantes ya no han sido sólo estadounidenses. Han llegado también inversionistas de Alemania, Italia, Brasil y también de los tigres asiáticos: China, Corea, Hong Kong, Taiwán y Malasia. Los asiáticos ya han instalado en Yucatán varias maquiladoras, como Monty, de inversionistas de Hong Kong y una de las más grandes; Doulton de México, también de Hong Kong, y Mexaisi, de la República Popular China, las tres de la rama del vestido. Si, como señala el Propice, los mexicanos creen que no deben intentar competir con los países asiáticos en manufacturas ligeras intensivas en mano de obra, ahora son los mismos asiáticos, paradójicamente, los que instalan plantas de este tipo de manufacturas en México, atraídos por las bondades del TLCAN.

Por supuesto no sólo extranjeros han venido a conocer las ventajas de instalar una maquiladora en Yucatán. También han llegado empresarios nacionales, interesados en los bajos costos de la mano de obra yucateca. Otra de las maquiladoras más grandes, Originales Tipy, de la rama del vestido, es de empresarios de Tijuana; Waco, empresa nortea dedicada a fabricar ropa de mezclilla, también considera invertir en la entidad. Venir desde Tijuana o Chihuahua hasta Yucatán sólo se explica en función de las mejores condiciones de costos para ramas industriales con uso intensivo de mano de obra. En las entidades del norte, asiento de la industria automotriz de exportación y de ramas industriales más tecnificadas, empresarios maquiladores de ramas como la del vestido tienen menos ventajas competitivas y por eso vuelven la vista hacia Yucatán. De visita en Mérida, el subsecretario de Promoción de la Secofi, Decio de María Serrano, expresó en los términos más claros la preferencia de los industriales del vestido por Yucatán: esta parte del país ofrece condiciones

¹⁷ Víctor Cervera Pacheco, *II Informe de Gobierno*, agosto de 1997.

adecuadas para su desarrollo como bajos costos de producción y municipios ávidos de industrias que transformen su vida económica. Según de María Serrano, *por definición* la industria del vestido tenderá a localizarse en el sureste del país¹⁸.

Víctor Cervera Pacheco, hombre pragmático por excelencia, tiene muy clara cuál es la gran ventaja competitiva de Yucatán y ha concentrado sus esfuerzos de promoción industrial en atraer maquiladoras. A la difusión de las ventajas de la entidad en el extranjero el gobernador ha sumado la promoción interna. Con el propósito de ubicar sitios favorables para recibir maquiladoras ha recorrido los municipios del interior del estado en busca de terrenos y locales que sean útiles. Una bodega amplia y en desuso, un terreno baldío grande y anexo a las vías de comunicación son, con frecuencia, el punto de arranque de un nuevo proyecto maquilador. En compañía de dirigentes empresariales Cervera Pacheco ha visitado con este propósito, entre otros, los municipios de Valladolid, Motul, Tekax, Tahmek, Hochtún, Xocchel, Hocabá, Sanahcat, Cuzamá, Maxcanú, Suma de Hidalgo, Mocochoá, Conkal, Cacalchén, Tecoh, Kopomá, Acanceh, Dzidzantún, Mama, Buctzotz, Tixcocob, Timucuy, Seyé, Temax, Umán, Baca, Tizimín, Izamal, Tekit, Homún, Kantunil y Huhí. Los presidentes de esos municipios han recibido preparación para convertirse en promotores de nuevas industrias¹⁹.

El relativo éxito de la política de atracción de maquiladoras hacia los municipios de Yucatán no sólo marca una distancia de la política industrial estatal frente a la federal; en un sentido más amplio, también revela uno de los grandes límites de la política industrial del gobierno del presidente Zedillo: Si se privilegia el desarrollo de industrias con mayor complejidad tecnológica y menor uso intensivo de mano de obra, para poder competir en los mercados internacionales sobre bases de calidad y fortaleza tecnológica (dado que los mercados de manufacturas ligeras se

¹⁸ *Economía Hoy*, No. 14, noviembre-diciembre de 1996, P. 5.

¹⁹ Víctor Cervera Pacheco, *I Informe de Gobierno*, junio de 1996, P. 340 y *II Informe de Gobierno*, junio de

consideran copados por los países asiáticos) podría estarse desperdiciando el recurso más abundante que tiene México, que es precisamente la mano de obra.

Cambiar la ventaja comparativa de la mano de obra abundante por calidad y fortaleza tecnológica (suponiendo que esto fuera viable en Yucatán) puede ser un objetivo plausible para determinadas regiones del país, pero no lo es tanto en un estado donde la necesidad de emplear a una gran población del campo y la ciudad es, de hecho, la prioridad del programa económico de su gobierno. El Plan Estatal de Desarrollo formula este objetivo de varias maneras. Una de sus estrategias generales, la de creación de empleos, es por demás explícita: *Impulsar la generación de empleos permanentes en los sectores industrial y de servicios, orientando y promoviendo las inversiones pública y privada hacia actividades que ocupen abundante mano de obra.* Una política diseñada para tal fin es: *Otorgar seguridad a la inversión privada e incentivos a las empresas que privilegien el uso de la mano de obra o la reinversión de utilidades*²⁰.

En contraste con esta prioridad estatal, la generación de empleos no es un objetivo de la política industrial y comercial del gobierno de Zedillo. Las referencias al empleo en el Propice son mínimas y en todo caso tienen el sentido ya indicado de no buscar el acceso a los mercados internacionales con la ventaja competitiva de bajos costos de mano de obra. En cambio, la prioridad de la política industrial del gobierno federal es elevar la competitividad de la planta productiva, y a él quedan subordinados los demás objetivos. El Propice no puede ser más explícito: "El *objetivo central de la política industrial* de la presente administración consiste en conformar, a través de la acción coordinada de los sectores productivos, *una planta industrial competitiva a nivel internacional, orientada a producir bienes de alta calidad y mayor contenido tecnológico*".²¹

1997, P. 478.

²⁰ *Plan Estatal de Desarrollo*, febrero de 1996, P. 39.

El compromiso del estado mexicano con la elevación de la competitividad no es único en América Latina y en el mundo; de hecho, al adoptarlo nuestro gobierno sólo se está sumando a una corriente de influencia mundial que concibe a la competitividad como un arma imprescindible para sobrevivir y abrirse paso en la economía globalizada contemporánea²². A la elevación de la competitividad industrial quedan subordinados todos los demás objetivos de la política industrial, incluido el empleo. El Propice, como se indicó, reconoce la crisis de varias ramas de manufactura ligera con uso intensivo de mano de obra y bajo componente tecnológico: vestido, calzado, juguetes, muebles, provocada por el hecho de que, en un mercado abierto donde se requieren grandes inversiones en tecnología y administración, las micro, pequeñas y medianas empresas de esas ramas perdieron competitividad. La estructura del empleo manufacturero en Yucatán revela la importancia tanto de las industrias ligeras como de la micro, pequeña y mediana industria. El cuadro 4.1 muestra que las ramas de manufactura ligera o con bajo componente tecnológico (alimentos, bebidas y tabaco; textiles; madera y muebles; industria del papel, imprenta y editoriales) representan cerca del 90 por ciento del empleo en la industria manufacturera. El cuadro 4.2. indica que el conjunto de la micro, pequeña y mediana industria concentran a su vez el 92 por ciento del empleo manufacturero. Las industrias micro, pequeñas y medianas de manufactura ligera *son los perdedores reconocidos de la política industrial y comercial*²³.

²¹ *Propice*, P. II.1.

²² Ver Petrella, 1996.

²³ Sobre el énfasis de la política industrial federal en las ramas de mayor contenido tecnológico, en detrimento de aquellas con uso intensivo de mano de obra, ver el artículo de Carlos Gutiérrez Ruiz, "La Pertinencia de una Política Industrial para un Entorno Global". Este autor considera que, a diferencia de la propuesta que plantea incorporar tecnologías de punta en los procesos productivos, resultaría más conveniente impulsar un proceso de innovación tecnológica sobre la base de la estructura productiva ya existente, tomando en cuenta la variable demográfica que debe jugar un papel de primer orden en las definiciones de qué tipo de estructura industrial es la que se espera alcanzar en el siglo XXI. A su juicio, existen industrias altamente demandantes de mano de obra que podrían tener en esa característica una ventaja respecto a potenciales competidores: "Debe eliminarse la falsa creencia de que las empresas intensivas en mano de obra son, por definición, improductivas. Utilizar esta ventaja que hoy está presente en México no significa despreciar los procesos intensivos en capital o en conocimiento, sino reconocer una situación real que no se puede omitir sin el riesgo

CUADRO 4.1. ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL EMPLEO MANUFACTURERO EN YUCATÁN, POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 1993:

RAMA	PERSONAL OCUPADO (por cientos)
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	35.0
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	35.2
Industria y productos de madera, incluye muebles	4.3
Papel y productos de papel, imprenta y editoriales	4.4
Sust. químicas, derivados del carbón, hule y plástico	3.6
Productos minerales no metálicos	7.2
Industrias metálicas básicas	0.8
Productos metálicos, maquinaria y equipo	7.9
Otras industrias manufactureras	1.6
Total	100

Fuente: INEGI, XIV Censo Industrial, Yucatán, 1994

CUADRO 4.2. ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL EMPLEO MANUFACTURERO EN YUCATÁN, POR TAMAÑO DE EMPRESAS SEGÚN NÚMERO DE EMPLEADOS, 1993

ESTRATO	PERSONAL OCUPADO
MICRO (de 1 a 15 personas)	47.8
PEQUEÑA (de 16 a 100 personas)	21.4
MEDIANA (de 101 a 500 personas)	22.6
GRANDE (de 501 personas en adelante)	8.2
TOTAL	100

Fuente: INEGI, XIV Censo Industrial, Yucatán, 1994

En la cuestión del empleo encontramos una divergencia de fondo entre las políticas industriales del gobierno federal y del gobierno de Yucatán en el periodo bajo estudio. Ambos tienen argumentos de peso para privilegiar, en el caso del gobierno federal, la modernización tecnológica, la elevación de la calidad y el corolario de ambas, que es la mayor competitividad; y en el caso del gobierno estatal, las ramas manufactureras con capacidad probada para generar empleos y ocupar abundante mano de obra. Se trata, por supuesto, de una diferencia conceptual, difícilmente aceptable por ninguno de los dos gobiernos. El de Yucatán se muestra formalmente comprometido con la elevación de la

de minimizar la importancia del ámbito social en una estrategia de crecimiento económico" (Gutiérrez, 1996).

competitividad y desde luego incorpora este objetivo en su plan de desarrollo; el gobierno federal, por su parte, nunca aceptaría abiertamente que la generación de empleos no se encuentra entre las prioridades de su política industrial; sin embargo, más allá del formalismo institucional se descubre esta diferencia de prioridades surgida en el momento del diseño de ambas políticas y traducida, en el momento de su implementación, en estrategias muy distintas entre sí: el gobierno de Yucatán mantiene como prioridad la atracción de maquiladoras y el federal está empeñado en desarrollar agrupamientos industriales de elevada competitividad. La variable mano de obra, como es evidente, tiene pesos muy distintos para ambas políticas. En realidad no cabría esperar grandes coincidencias entre la política industrial federal, inspirada en *la experiencia internacional*, y la política industrial estatal, dictada por las realidades locales.

En cuanto a los agrupamientos industriales exitosos, todos los citados en el Propice son de ramas con elevado componente tecnológico y menor uso relativo de mano de obra (automotriz, electrónica, informática). Estas ramas son también las mayores exportadoras de la industria manufacturera y las principales beneficiarias del TLCAN. Ninguna de ellas tiene una presencia significativa en Yucatán ni tampoco en las demás entidades federativas que forman el sureste del país; están ubicadas en los estados del norte y en algunos del centro y el occidente, en una suerte de determinismo geográfico derivado de la proximidad al mercado estadounidense.

La ausencia en Yucatán de agrupamientos industriales exitosos -y la escasa probabilidad de que en el mediano plazo surjan tales en la región- tiene para el estado un doble costo: por un lado lo sitúa fuera del núcleo central de la política industrial inspirado en la experiencia internacional y, por otro, genera el riesgo, muy real, de perpetuar la situación de atraso relativo de su industria manufacturera en un círculo vicioso puesto que, como advierte el Propice, si no hay iniciativas privadas sustanciales es síntoma de que no está presente el

complejo conglomerado de factores determinantes del éxito industrial. Tal es el caso de Yucatán y de todo el sureste mexicano.

4.4. Las agencias federales de fomento industrial en Yucatán.

El gobierno de Cervera Pacheco ha hecho suyas también, formalmente, las otras grandes líneas de acción de la política industrial de la federación: integración de cadenas productivas, desarrollo tecnológico, desregulación económica, promoción de las exportaciones, protección del medio ambiente, entre otras. En la práctica, no obstante, la implementación de estas medidas ha quedado a cargo de las agencias federales de fomento (delegación de la Secofi, Nafin y Bancomext, principalmente).

Los informes del gobernador Cervera incluyen, a veces juntos, objetivos en esencia contrapuestos, como la desconcentración industrial y el fomento de agrupamientos industriales y cadenas productivas. Así, en su primer informe, el gobernador señala²⁴:

Siendo la descentralización uno de los principales objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, estamos promoviendo los municipios del interior del estado, procurando establecer en ellos nuevas industrias, con el doble propósito de estimular nuevos polos de desarrollo económico y evitar así la concentración poblacional y económica de la ciudad de Mérida. Al mismo tiempo estamos promoviendo activamente los ámbitos productivos que presentan mayores ventajas comparativas, mediante el fomento de asociaciones industriales y empresas integradoras... Estamos en proceso de revisar cuales son aquellas ramas industriales susceptibles de establecer cadenas productivas de éxito y apoyarlas con mayor intensidad.

Como se ha señalado, en los hechos el trabajo efectivo de promoción industrial del gobierno del estado se orienta a la instalación de maquiladoras en Mérida y los municipios del interior, mientras que el apoyo a las asociaciones industriales, las empresas integradoras y las cadenas productivas se limita, al menos en el

periodo estudiado, al ámbito de las declaraciones o a lo sumo a la participación en acciones coordinadas por las agencias federales. Por lo demás, los informes del gobernador dan cuenta detallada de las acciones de fomento de agencias como Nafin, Bancomext y la delegación local de la Secofi, que suelen desarrollarse de manera conjunta con el gobierno estatal y, también, con organismos empresariales como la delegación local de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra). En coordinación con estas cuatro instancias, el gobierno estatal ha participado en los últimos dos años en la realización de diversos encuentros empresariales, exposiciones, cursos de capacitación y difusión de la oferta exportable de Yucatán en el exterior, entre otras actividades.

El gobierno estatal ha hecho suya la política de desregulación contemplada en el Propice y en esta materia registra algunos avances. El 26 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la entidad el *Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial en el Estado de Yucatán*, que estableció las bases para implementar la desregulación de trámites y plazos para la instalación de nuevas empresas y operación de las existentes. Como resultado de este acuerdo fue elaborada la primera versión del *Registro de Trámites Empresariales*, que se distribuyó entre las cámaras industriales, comerciales y de servicios para su análisis y sugerencias.

También ha contribuido a la desregulación en Yucatán la instalación del Comité Estatal del Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CNMPME), organismo tripartita (gobierno federal, gobierno del estado y sector privado) que representa un nivel superior de gestión frente a la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX). Si en esta última se ventilan y eventualmente resuelven los problemas de exportadores individuales, en el CNMPME se abordan problemas que se han revelado comunes a varios exportadores y que ameritan tratamiento y solución generales. En el seno del

²⁴ Víctor Cervera Pacheco, I Informe de Gobierno, PP. 322-323.

CNMPME fue creado el grupo de trabajo de Desregulación, Simplificación Administrativa, Normalización y Certificación, para acelerar los procesos de desregulación. Entre otros resultados este grupo logró que la Comisión Nacional del Agua redujera su tarifa para microempresas de seis mil a 500 pesos y considerase un paquete de propuestas para simplificar los trámites de aguas residuales. El mismo grupo está elaborando una guía para la instalación de empresas manufactureras que incluye todos los trámites federales, estatales y municipales que se requieren; un registro único de personas físicas y morales con actividad empresarial que sea válido ante todas las dependencias para evitar la repetida exhibición de documentos y una propuesta para concentrar todos los trámites en un solo sitio.

Una de las hipótesis originales de este trabajo era la existencia de problemas derivados de la acción conjunta de los gobiernos federal y estatal en materia de política industrial: discrepancias en torno a los objetivos; índices diferenciales de influencia y autoridad; dificultades de comunicación entre las organizaciones²⁵; sin embargo, los elementos reunidos la refutan parcialmente. Las entrevistas a funcionarios federales y estatales (Dirección de Promoción Industrial, Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial, Secofi) coincidieron en que las relaciones de los dos gobiernos en esta materia son actualmente de colaboración, coordinación y respeto a las áreas de competencia de cada uno. A juicio del funcionario estatal responsable de la política industrial, la Secofi es casi una extensión de sus oficinas: "basta una llamada telefónica para conseguir su apoyo cuando lo necesitamos". El director de Promoción Industrial de la Secofi nos dijo lo mismo con otras palabras: "tenemos la instrucción precisa de apoyar todas las iniciativas del gobierno estatal en materia de fomento industrial"²⁶. Como pudimos observar, las diferencias conceptuales entre las dos políticas industriales no se traducen a diferencias políticas o administrativas: el gobierno estatal se muestra formalmente

²⁵ Berman, 1993, PP. 281 y SS.

²⁶ Entrevistas al director de Promoción Industrial del Gobierno del Estado (14 de abril de 1977) y al director

comprometido con el logro de los objetivos de la política federal ya señalados.

4.4.1. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi)

Los grandes objetivos del Propice se han operacionalizado en al menos 29 programas e instrumentos que desarrolla la Secofi a nivel nacional. Algunos de los programas más representativos son los de Agrupamientos Industriales, Desregulación Económica, Empresas Integradoras, Desarrollo de Proveedores, Aseguramiento de la Calidad, COMPITE, Centros Regionales de Productividad Empresarial, Industria Maquiladora, Eventos Internacionales y los programas sectoriales de promoción. Otros instrumentos son los sistemas Nacional de Orientación al Exportador (SNOE), de Promoción de Parques Industriales, de Información Empresarial de México (SIEM), de Subcontratación Industrial (SSI) y de Proyectos de Inversión; otros más son organismos de participación colegiada, como la Comisión Intersecretarial de Política Industrial (SECOFI, SHCP, SECODAM STPS, SEP, BANCOMEXT, NAFIN Y CONACYT) y la ya citada COMPEX (gobiernos federal, estatal y empresarios exportadores). También existen instrumentos de estímulo, como los premios nacionales de Calidad, Exportación, Innovación Tecnológica y Artesanías²⁷.

En Yucatán el éxito de la mayoría de estos programas ha sido escaso, debido en parte al desconocimiento y desinterés que priva en el empresariado yucateco y en parte también a vicios tanto del sector privado (prácticas monopólicas u oligopólicas) como del sector público (burocratismo, preparación insuficiente, corrupción); este tema será abordado ampliamente en el siguiente capítulo.

En consonancia con las nuevas perspectivas de la acción gubernamental, la Secofi ha asumido la estrategia de concesionar a particulares algunos programas

de Promoción Industrial de la delegación estatal de la Secofi (7 de abril de 1997).

²⁷ Secofi, *Catálogo de Programas de Promoción*. Esta información también está disponible en la *hoja web* de

de promoción; tales son los casos, por ejemplo, del Programa COMPITE (acrónimo del Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica, A.C.) y los CRECE (Centros Regionales de Competitividad Empresarial, que operan con el esquema de franquicias). El programa COMPITE es una estrategia desarrollada por la *General Motors* para que las empresas micro, pequeñas y medianas que trabajan con el esquema tradicional de producción masiva eliminen aquellas operaciones que no proporcionan valor agregado al producto final y que lo encarecen. En 1994 la *General Motors* cedió los derechos de COMPITE a Secofi, que ha encomendado su comercialización a nivel nacional a la citada asociación civil. Los resultados de las empresas que han adoptado el programa son con frecuencia espectaculares pero su número es reducido. A finales de 1997, luego de tres años de existencia del modelo, sólo una empresa lo había adoptado en Yucatán. La idea de concesionar este tipo de programas suena atractiva, habida cuenta del burocratismo y otros vicios que prevalecen en las oficinas públicas y que con mucha frecuencia determinan el fracaso de proyectos. En teoría, una empresa privada que convierta el programa en negocio debería, razonablemente, poner más empeño en difundirlo; no obstante, aparecen otros problemas. El programa COMPITE cuesta 15 mil pesos y pocos industriales se han decidido a pagarlos, amén del desinterés que prevalece en el empresariado yucateco en este tipo de programas.

Otros instrumentos de promoción de la Secofi han sido más exitosos en Yucatán, como la COMPEX, quizá el mejor producto de la estrategia salinista de concertación amplia con los sectores productivos. Participan en ella a título individual empresarios que exportan o desean exportar, más representantes de las cámaras empresariales, funcionarios de los gobiernos federal y estatal, de la banca de desarrollo y comercial, agentes aduanales y demás interesados en el comercio exterior, bajo la coordinación de la delegación local de la Secofi.

La evolución de la problemática planteada en las sesiones de la COMPEX estatal ilustra las sucesivas prioridades de los empresarios. Al principio (entre 1989 y 1990) casi todos los problemas que se planteaban derivaban del burocratismo y el exceso de trámites que los industriales debían enfrentar en las oficinas públicas para poder exportar. Conforme fue permeando la política salinista de facilitar al máximo el acceso a los mercados externos empezó a disminuir la frecuencia de este tipo de problemas, siendo sustituidos por un nuevo tipo: las deficiencias en la provisión de servicios e insumos básicos a los industriales exportadores: fallas en el suministro de energía eléctrica, agua o combustibles, deficiencias en los sistemas de abasto y transporte. La COMPEX se dio a la tarea de fungir como mecanismo de gestión ante las agencias responsables: Comisión Federal de Electricidad, Junta de Agua Potable, Pemex. Muchos de los problemas fueron solucionados o bien se puso de manifiesto que no existía la solución que deseaban los demandantes, en cuyo caso se trataba de buscar alternativas. Conforme los avances han tenido lugar ha ido disminuyendo la incidencia de problemas relativos a la infraestructura y los servicios; en la actualidad la mayor parte de las demandas de los industriales que asisten a las sesiones de la COMPEX, es de información sobre mercados y productos, legislaciones de los países importadores, contactos y mecanismos de exportación. La generalización de la estrategia exportadora a nivel nacional se ha traducido, por fin, en un desempeño mucho más sustantivo de este foro de consulta y gestión²⁸.

En el primer semestre de 1997 la delegación Yucatán de la Secofi puso en operación *el módulo de orientación al exportador*, que brinda información y asesoría a los empresarios que tienen un bien exportable y apoyo a los que ya están exportando. A través del módulo los exportadores tienen acceso a sistemas de información como el SIMPEX, que opera en internet y difunde la oferta exportable de Yucatán en el mundo, así como la demanda externa de productos mexicanos, los extranjeros interesados en invertir en el país y las solicitudes

²⁸ Entrevista al director de Promoción Industrial de la Secofi, 7 de abril de 1977.

mexicanas de inversionistas y socios extranjeros. Otros sistemas de información son el de aranceles, normatividad y condiciones del movimiento de los productos en el mercado internacional; el PROVEE96, que es un directorio nacional de proveedores que han participado en ferias y eventos organizados por la Secofi, y el Exporfax, conectado a los faxes electrónicos de las cámaras internacionales de comercio.

La COMPEX y el Módulo de Orientación al Exportador son dos ejemplos del perfil proexportador de la actividad de la Secofi, cuyo hilo conductor en los últimos dos sexenios ha sido incrementar el número de empresas participantes en la actividad exportadora. En Yucatán, como en el resto del país, la Secofi ha desarrollado una sistemática labor de promoción de las exportaciones que hoy es el rasgo distintivo de su gestión; si el gobierno estatal ha centrado su actividad en atraer maquiladoras la Secofi, en cambio, se ha dedicado a promover la oferta exportable. Así como los extranjeros interesados en instalar una maquiladora en Yucatán acuden al gobernador, los empresarios yucatecos que desean exportar acuden a la Secofi y por supuesto al Bancomext. Hay que decir, sin embargo, que el desarrollo del sector maquilador ha sido más exitoso que la promoción de las exportaciones; sin contar a las maquiladoras sólo exportan unas 200 empresas yucatecas y sólo dos productos, la miel y los pescados y mariscos, concentran el 52 por ciento del valor de las exportaciones totales. También sobre este tema abundaremos en el siguiente capítulo.

No todo en la Secofi, sin embargo, es promoción de exportaciones. La principal enseñanza de la experiencia internacional, la creación de agrupamientos industriales, está siendo aplicada al entorno de la industria nacional a través del programa de agrupamientos industriales o *clusters*, formalmente denominado *Programa de Promoción del Desarrollo Regional*, que define así al objeto de su promoción²⁹:

²⁹ Secofi, *Catálogo de Programas de Promoción*.

Los agrupamientos industriales con alta competitividad, se distinguen por una alta concentración regional de actividades industriales y de servicios en torno a un sector líder; una fuerte relación vertical cliente-proveedor; una estrecha relación horizontal entre empresas que comparten tecnología, proveedores, clientes y/o canales de distribución; el uso eficaz de las instituciones de apoyo, públicas y privadas; y el aprovechamiento de las externalidades positivas y la disminución de las negativas, mediante la realización de proyectos de cooperación que incrementan la eficiencia de las empresas en lo individual y del agrupamiento.

La Secofi completa su descripción del concepto de agrupamiento industrial con la afirmación de que cada vez es más utilizado en todo el mundo porque permite establecer una *agenda coherente y simple* para la promoción industrial. Aun cuando en el Propice se deja en claro que los agrupamientos industriales o *clusters* son obra del estado y no del mercado, en el Programa de Promoción del Desarrollo Regional se afirma que el Gobierno Federal *puede contribuir en su promoción, rompiendo obstáculos y removiendo las regulaciones que limitan su crecimiento, así como coordinando las acciones que efectúan los distintos niveles de gobierno y el sector privado*. En realidad el gobierno federal está yendo un poco más allá: ha definido una lista de los agrupamientos industriales a ser promovidos en cada entidad federativa.

La Secofi diseñó una metodología de identificación de sectores líderes a nivel estatal, basándose en *un Índice de Especialización Sectorial Relativa*, calculado a partir de dos variables relevantes de la actividad económica: valor agregado y empleo. La metodología y los resultados fueron enviados a los gobiernos de los estados para que confirmaran o corrigieran la selección de sectores líderes. La Secofi definió así por lo menos un agrupamiento o *cluster* a ser impulsado en cada entidad federativa: automotriz-autopartes en Aguascalientes y Nuevo León; electrónica en Baja California, Tamaulipas y Jalisco; metalmecánica en San Luis Potosí; joyería y platería en Guerrero. Yucatán quedó ubicado en el tercer bloque, donde serán fomentadas las cadenas productivas de alimentos y bebidas; a juicio

de la Secofi, el agrupamiento industrial con mayores perspectivas de desarrollarse en esta entidad es el de *procesamiento de carne de res, cerdo y pollo*³⁰.

La ganadería bovina, la porcicultura y la avicultura son ramas que, en efecto, han tenido un desarrollo importante en Yucatán en las últimas décadas (ver el capítulo 2 de este trabajo). La ganadería bovina empezó a desarrollarse desde los años 60, al absorber capitales de empresarios excordeleros que habían vendido sus fábricas a Cordemex. La porcicultura tuvo un gran desarrollo en los años de Salinas con la reorientación neoliberal del crédito de Banrural, del apoyo que se daba los productores ejidatarios, hacia proyectos empresariales como el megaproyecto porcícola Kekén. La porcicultura y la avicultura son ramas fuertemente oligopolizadas y con presencia considerable de capitales nacionales, como el grupo Campi-Univasa, filial del grupo Desc. La construcción del puerto de altura de Progreso permitió la importación con bajos costos de operación de grandes volúmenes de granos forrajeros, que hicieron rentable la producción local de alimentos balanceados, lo que a su vez hizo competitivos a los productores pecuarios en el mercado nacional. Con una producción mensual promedio de 3.2 millones de pollos y 230 mil cajas de huevo, Yucatán se ha colocado como cuarto productor nacional en el primer caso y quinto en el segundo; ya es, también, un importante productor nacional de carne de cerdo³¹.

La porcicultura y la avicultura empresariales en Yucatán tienen elevados estándares de productividad y, si resuelven algunos problemas sanitarios (influenza aviar en el caso de la avicultura y fiebre porcina clásica en el de la porcicultura), podrían incursionar con buen éxito en los mercados internacionales. Sin embargo, no se trata del tipo de ramas industriales en que normalmente se piensa cuando se habla de complejidad tecnológica o menor uso intensivo de mano de obra. La producción pecuaria está a considerable distancia de *clusters*

³⁰ Secofi, *Programa de Desarrollo de Agrupamientos Industriales*; ver también *El Financiero*, 21 de octubre de 1997, P. 12.

como los de la microelectrónica de Baja California y Aguascalientes-Guadalajara (al que suele llamarse el *silicon valley* mexicano, por ser asiento de empresas como Sony, Asahi-Samsung, Acer, Lucent, Kodak, Hewlett Packard, IBM y Compac, todas transnacionales, por cierto). No es menor la distancia frente a la altamente exportadora industria automotriz y de autopartes de Sonora, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León.

Quizá hubiera podido pensarse que, con una considerable industria local del vestido y un número importante y creciente de maquiladoras de la misma rama (además de un siglo de experiencia en la industria textil de fibras duras) Yucatán sería incluido entre las entidades donde será fomentada la cadena *fibras-textil-confección* (Durango, Puebla, Tlaxcala, Querétaro, Hidalgo, Morelos, México, Jalisco y Oaxaca); sin embargo no fue así. Yucatán mantiene una importante presencia en la actividad textil al contribuir con el 65 por ciento del PIB de fibras duras y las exportaciones de productos de henequén van al alza, conforme se reactiva en el mundo el consumo de fibras naturales por imperativos ecológicos; también, la industria textil yucateca ha logrado avances de consideración, que motivaron las palabras antes citadas del subsecretario de la Secofi, Decio de María Serrano. Sin embargo, para desencanto de los industriales yucatecos de la transformación, los planificadores centrales vislumbran para Yucatán un prometedor futuro en la producción de carne de cerdo, res y pollo. Tales son las paradojas de la política industrial en nuestro país.

4.4.2. Nacional Financiera (Nafin)

Nacional Financiera, institución fundada en 1934, ha sido desde entonces el banco de fomento industrial del gobierno mexicano. Su objetivo fundamental, tal como lo define la propia institución, es contribuir a la preservación de la planta productiva e impulsar proyectos viables que estimulen el empleo y el crecimiento

³¹ Asociación de Avicultores de Yucatán, en *Economía Hoy*, No. 20, noviembre-diciembre de 1997.

económico. Brinda financiamiento a empresas micro, pequeñas y medianas como banco de primer piso (relación directa cliente-Nafin) y de segundo piso (cliente-intermediario-Nafin); adicionalmente, coordina varios programas e instrumentos de apoyo a la industria manufacturera entre los que podemos citar los siguientes, con sus correspondientes objetivos:³²

Programa de Garantías: Complementa el nivel de garantías que requiere la banca comercial para financiar nuevos proyectos.

Aportación Accionaria: Busca estimular la inversión privada mediante la participación temporal y minoritaria de Nafin hasta con un 25 por ciento en el capital de las empresas, por periodos no mayores a 5 años.

Desarrollo de Proveedores: Promueve la creación y fortalecimiento de una red de proveeduría eficiente y competitiva para las grandes empresas otorgando financiamiento, capacitación y asistencia técnica.

Financiamiento para el Desarrollo de Proveedores del Sector Público: Financia en primer piso el capital de trabajo de las pequeñas y medianas empresas industriales proveedoras de entidades del Sector Público.

Apoyo a Empresas Integradoras: Promueve la integración de micro, pequeños y medianos empresarios para que al asociarse logren contar con servicios especializados de, promoción, comercialización, gestión tecnológica, subcontratación, financiamiento y estándares de diseño, entre otras ventajas. También pretende elevar la competitividad de las empresas asociadas buscando inducir su especialización en algunas de las diferentes etapas del proceso productivo.

Alianzas Estratégicas: Apoya la creación de alianzas estratégicas internacionales entre empresas mexicanas y del exterior, como medio para incrementar la competitividad de empresas establecidas en el país.

Capacitación y Asistencia Técnica: Busca fomentar una nueva cultura empresarial, mediante acciones de capacitación y asistencia técnica dirigidas a

³² Nafin, hoja web.

elevant la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Nafin operó como banca de primer piso hasta 1989, año en que el gobierno de Salinas la convirtió en banca de segundo piso, esquema que le permitía trasladar el riesgo crediticio a los intermediarios financieros y ampliaba, por lo menos en teoría, su radio de acción al incluir como agentes colocadores a toda la red de sucursales de la banca comercial y a otros intermediarios. Es probable que haya influido también la reprivatización bancaria entonces en ciernes: al limitar a Nafin y a la banca de desarrollo a las actividades de segundo piso se eliminaba a un importante competidor de la banca comercial. En todo caso, la profunda recesión económica de 1995 paralizó la colocación de crédito en la banca comercial y obligó a Nafin a operar nuevamente como banca de primer piso desde principios de 1996.

Nafin ha insistido siempre en que no es una simple agencia de financiamiento sino también una instancia de asistencia técnica y desarrollo empresarial. Los empresarios, en efecto, tienden a verla exclusivamente como una fuente de recursos financieros, sin mostrar mucho interés en sus otros servicios, lo que dificulta su labor promotora. Suele ocurrir que el mismo empresario que solicita un crédito se muestre reacio a aceptar la asesoría de Nafin o a participar en algún programa de desarrollo empresarial (calidad, temas gerenciales, administración, asistencia técnica especializada).

Nafin reconoce como prioridad apoyar a la industria manufacturera, pero uno de sus objetivos de desarrollo regional es atender también a las empresas micro, pequeñas y medianas de los sectores comercio y servicios en los denominados estados de menor desarrollo relativo, entre los que se encuentra Yucatán. En esta entidad Nafin busca promover una oferta crediticia con cuatro características: 1. *Direccionada* hacia zonas y actividades prioritarias; 2. *Por proyecto*, no masiva sino canalizada hacia proyectos con alto impacto socioeconómico; 3. *Detonadora*,

con un efecto multiplicador en términos de desarrollo de proveedores, cadenas productivas e impresas integradoras y, 4. *Sustentable*, en el sentido de buscar rentabilidad económica y financiera.

En cuanto a la asistencia técnica, Nafin ha buscado brindarla en Yucatán bajo tres directrices: 1. Que sea *continua*, fomentando la integración de cadenas industriales, la aplicación de sistemas de calidad en la micro y pequeña empresa y el fomento a la cultura de innovación tecnológica; 2. Que sea *compartida*, buscando la vinculación de las instituciones de educación superior con el sector empresarial y estimulando la formación de ejecutivos paralelos y la acción coordinada con organismos empresariales y, 3. Que se enfoque a la atención de *necesidades específicas* en las ramas consideradas prioritarias. En el sector manufacturero yucateco, Nafin ha definido cinco ramas a promocionar: *Productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles y prendas de vestir; cuero y calzado; minerales no metálicos; otras industrias manufactureras*. También, ha definido seis municipios a los que dirige sus tareas de fomento: los tres del corredor Umán-Mérida-Progreso más Motul, en la zona henequenera, Valladolid, en el oriente y Ticul, en el sur³³.

Podemos notar que las ramas que constituyen el mercado objetivo de Nafin en Yucatán son todas de uso intensivo de mano de obra y bajo componente tecnológico, como cabría esperar teniendo en cuenta la estructura industrial de la entidad; en este sentido puede resaltarse una diferencia con la estrategia de desarrollar un *cluster* agroindustrial de producción de carne de cerdo, res y pollo que ha decidido impulsar la Secofi. Más adelante veremos que Bancomext, por su parte, ha orientado su oferta crediticia hacia los productos pesqueros y el turismo. Las tres principales agencias federales que participan en las tareas de fomento industrial tienen, cada una, objetivos distintos en Yucatán.

³³ Nafin, Dirección Estatal, *Mercado Objetivo en Yucatán*.

Por lo demás, los alcances de la acción de Nafin en la estructura industrial del estado son modestos. Su cartera industrial está formada por un número relativamente reducido de empresas y, además, en ella están sobrerrepresentadas las medianas industrias en detrimento de las pequeñas y sobre todo las microempresas. Estas últimas están prácticamente excluidas de los programas de operación como banca de primer piso de Nafin, diseñados para industrias mayores, por lo que esa vía no ha sido una opción de financiamiento para los micro e incluso pequeños industriales. Por último, el hecho de que Yucatán sea considerado *estado de menor desarrollo relativo* ha significado que la industria manufacturera deba compartir la inversión crediticia de Nafin con empresas de los sectores comercio y servicios.

Así, en el año comprendido entre agosto de 1996 y julio de 1997, la colocación crediticia de Nafin en Yucatán (industria, comercio y servicios) fue de 97 millones 348 mil pesos. De esta cantidad, el 54.3 por ciento se destinó a empresas pequeñas, el 36.3 a empresas medianas y sólo el 9.4 por ciento a la microempresa. Las microempresas apoyadas recibieron en conjunto créditos por 9 millones 153 mil pesos, cantidad menor al apoyo concedido a una sola empresa, Derivados de Henequén, en el marco del programa de Capital de Riesgo: 3 millones 785 mil dólares, equivalentes a 29 millones de pesos. En total fueron apoyadas 171 empresas, de las cuales sólo 69 (40 por ciento) fueron del sector industrial, frente a 72 comerciales (42 por ciento) y 30 del sector servicios (18 por ciento). Las 69 empresas industriales recibieron créditos por 47 millones 824 mil pesos (49.1 por ciento del total) frente a 49 millones 524 mil pesos (51 por ciento) destinados al comercio y los servicios³⁴.

Al limitado radio de acción de Nafin en el sector manufacturero yucateco se suman las ineficiencias de su operación interna, como los tiempos excesivamente largos para decidir el otorgamiento de créditos y la centralización de las

³⁴ Víctor Cervera Pacheco, *II Informe de Gobierno*, agosto de 1997, P. 481 y *Anexos*, P. 99.

decisiones en esta materia. Un ejemplo de esto es el proyecto de adquisición de bienes de capital para los industriales del vestido que presentó a Nafin la delegación local de la Cámara Nacional de la Industria del Vestido (Canainves). El proyecto fue desechado luego de seis meses de esperar una respuesta de Nafin a la solicitud de créditos, que nunca llegó. En opinión del presidente de dicha cámara, el fracaso no fue por falta de voluntad o disposición de Nafin sino simplemente por sus problemas de administración y operación³⁵.

Con todo, Nafin ha desarrollado en la entidad acciones de fomento de la microindustria local que tienen relevancia, como su Proyecto Integral de Modernización para Industriales del Calzado del Municipio de Ticul que busca, entre otros objetivos, capacitar a nivel gerencial a los asociados; reactivar el Centro de Adquisición de Materias Primas en Común (CAMP), y promover el desarrollo de nuevos mercados, como tiendas departamentales privadas y de gobierno, así como buscar oportunidades comerciales y de coinversión con el exterior. La estructura oligopólica de la economía yucateca ha representado un obstáculo a este tipo de intentos de asociación, como veremos en el siguiente capítulo.

También, Nafin lleva adelante una importante labor de capacitación en la industria local. Entre agosto de 1996 y julio de 1997 impartió 76 cursos de la Colección Promicro (temas de administración para microindustrias) con mil 295 participantes; 36 cursos de Proceso de Mejoramiento Continuo-Calidad Total (Nafin-ITESM), con 371 participantes; cuatro cursos de formación Profesional, con 55 participantes y 21 cursos de temas varios, con 315 participantes. Poco más de dos mil directivos, empleados y personas relacionadas con la industria local recibieron algún tipo de capacitación de Nafin en el año de referencia³⁶.

³⁵ Miguel Menéndez Cámara, presidente de la delegación local de la Cámara Nacional de la Industria del Vestido, conferencia dictada en la Facultad de Economía de la UADY, 24 de noviembre de 1997.

4.4.3. Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)

El Bancomext, al igual que Nafin, complementa su actividad crediticia de fomento con un amplio catálogo de apoyos a los empresarios, en este caso del sector exportador. En Yucatán Bancomext es la otra gran instancia de fomento de las exportaciones, junto con la delegación local de la Secofi. Sus programas de capacitación y asesoría han alcanzado un elevado grado de especialización, atendiendo las necesidades de los exportadores aun en los detalles de mayor complejidad. Entre los apoyos no financieros que brinda a los empresarios podemos citar los siguientes³⁷:

Información: Bancomext brinda diferentes opciones de información general y especializada a los empresarios sobre comercio exterior e inversión extranjera, como el Fichero Electrónico, con información de mercados y productos; el Servicio de Información Comercial, que responde a preguntas específicas sobre comercio exterior; el Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX), ya citado en el apartado de la Secofi; la Agenda de Comercio Exterior, publicación mensual con información relevante del sector, y los Centros de Atención a Clientes de los centros regionales de Bancomext.

Asesoría: Servicios de orientación paso a paso sobre los trámites y procedimientos que requiere una operación de exportación, principalmente sobre disposiciones arancelarias y no arancelarias, contratos de compraventa internacional y acuerdos comerciales con otros países. Se brindan a través de asesores especializados en materia comercial, aduanera y jurídica en el ámbito internacional.

Asistencia Técnica: A través del Programa de Asistencia Técnica (PAT)

³⁶ Víctor Cervera Pacheco, *II Informe de Gobierno*, agosto de 1997, P. 480.

³⁷ Bancomext, *hoja web*.

Bancomext brinda apoyo tecnológico especializado para el diseño, el cumplimiento de normas internacionales y el empaque y embalaje de los productos de exportación, entre otros aspectos. Se implementa a través de especialistas y consultores nacionales y extranjeros que asisten técnicamente a las empresas para superar algún problema de producción, o en la cadena de exportación, que impida concretar operaciones en el exterior. Se orienta preferentemente a la producción manufacturera, aunque no se excluye el apoyo a otras actividades productivas.

Formación Técnica: Brinda capacitación en temas variados del comercio internacional como técnicas de negociación internacional; sistemas aduaneros y regulaciones de Estados Unidos y Canadá; normas ISO9000 para competir internacionalmente; mercadotecnia internacional; formas de pago internacionales; envase, embalaje y distribución física; precios de exportación; formulación y evaluación de proyectos de comercio exterior; contratos de compra-venta internacional y alianzas estratégicas, entre otros temas. También existe un programa de formación de instructores y un diplomado en comercio exterior que Bancomext brinda conjuntamente con el Tecnológico de Monterrey.

En Yucatán Bancomext desarrolla una permanente labor de promoción de las exportaciones peninsulares, normalmente en coordinación con la Secofi y las cámaras empresariales. Ha sido uno de los grandes apoyos del gobierno del estado en la estrategia de conquistar mercados externos adoptada desde el primer periodo de Víctor Cervera. Interviene directamente en la promoción y desarrollo de ferias, eventos y misiones internacionales, financiando hasta el 75 por ciento de los gastos de las empresas participantes. También ha desarrollado una importante labor de formación de ejecutivos de comercio exterior capaces de concretar proyectos de exportación, en el marco de su programa *El Sureste Exporta*, con más de un centenar de ejecutivos formados a la fecha.

Como en el caso de Nafin, los apoyos de información, asesoría y asistencia técnica que Bancomext brinda son más amplios y probablemente de mayor trascendencia para la industria manufacturera de Yucatán que su actividad crediticia directa. Por principio de cuentas Bancomext sólo apoya a las empresas exportadoras, que en Yucatán son de 200 a 300 de todos los sectores productivos, frente a más de 13 mil empresas de la industria manufacturera local. Adicionalmente, la institución ha seguido una política crediticia de corte conservador, apoyando sólo a las empresas financieramente sanas y particularmente a aquéllas cuyas exportaciones tienen mercados seguros, como los productos pesqueros, que generalmente se pagan al contado. Esta política ha librado a Bancomext de carteras vencidas pero, a la vez, ha reducido considerablemente su radio de acción y, con frecuencia, lo ha limitado a sectores exportadores fuertemente oligopólicos. Entre enero y noviembre de 1997, por ejemplo, sólo había otorgado créditos a 45 empresas en la entidad, de las cuáles únicamente 19 fueron del sector industrial³⁸.

En el mismo sentido, la política pragmática de Bancomext en materia de crédito se ha ajustado a la estructura del sector externo yucateco. Así como los ingresos de divisas de la entidad provienen fundamentalmente de la pesca y el turismo, son esos dos sectores los que mayor cantidad de apoyos han recibido de la institución, relegando a la industria manufacturera al tercer sitio. Los financiamientos más cuantiosos son para los exportadores pesqueros; por ejemplo, el mayor crédito concedido en 1997, por 3.5 millones de dólares, fue para la empresa La Atlántida, uno de los tres grandes exportadores de productos del mar; la mayor empresa exportadora del sector industrial apoyada por Bancomext (Derivados de Henequén del Mayab) quedó muy atrás de esa cifra. En todo caso, el monto total de financiamiento concedido por Bancomext es limitado para el tamaño y las necesidades de la economía estatal: 39 millones de dólares en el periodo de referencia y 32 millones en todo 1996.

³⁸ Bancomext, Dirección de Promoción Regional.

Bancomext, como Nafin, ha tenido que complementar su oferta crediticia con operaciones de primer piso, obligado por el virtual cierre del crédito bancario que mantiene la banca comercial desde 1995. De los 45 créditos otorgados en Yucatán en los primeros 11 meses de 1997, 23 fueron de primer piso; en 1996 Bancomext otorgó 20 préstamos por esa vía. A pesar de los moderados montos de su colocación, Bancomext no siempre alcanza sus metas en la región. En 1996, por ejemplo, no logró cubrir su presupuesto crediticio de 360 millones de dólares para la Regional Sureste (Yucatán, Campeche, Quintana Roo y Tabasco); en el caso específico de los créditos para exportación el total otorgado fue de 126 millones de dólares, frente a un presupuesto de 175 millones³⁹. Este hecho admite dos explicaciones: el ya señalado sesgo conservador de la política crediticia de Bancomext, que podría estar dejando de lado proyectos de mayor riesgo pero, también, que el potencial exportador de la región sigue siendo limitado, luego de más de una década de políticas de fomento.

Con su propia estrategia de colocación, que prioriza sectores altamente exportadores de productos con demanda asegurada, Bancomext no se ajusta a la nueva concepción del desarrollo de agrupamientos industriales que promueve la Secofi. En el sector industrial los mayores créditos concedidos por Bancomext han sido para el viejo sector de fibras duras, de larga memoria en Yucatán, que hoy en manos privadas resurge como una de las principales ramas manufactureras de exportación. En la cartera industrial de Bancomext destacan empresas como la ya citada Derivados de Henequén del Mayab y otras del ramo como Hilos Agrícolas de Yucatán, Manufacturas de Henequén de Yucatán y Tejidos de Henequén de Yucatán, todas surgidas de la venta de los activos de la antigua paraestatal Cordemex. Bancomext incluso diseñó un programa de consolidación de la estructura financiera de las empresas del sector de fibras duras⁴⁰.

³⁹ *Economía Hoy* No. 16, marzo-abril de 1997.

⁴⁰ Víctor Cervera Pacheco, *II Informe de Gobierno*, P. 473.

Tenemos, entonces, que por debajo de la coordinación formal de las tres principales instancias de ejecución de la política industrial en Yucatán (Secofi, Nafin y Bancomext) encontramos orientaciones y estrategias diferentes e incluso contradictorias. Desde luego hay importantes coincidencias, como el énfasis en la promoción de la actividad exportadora que comparten sobre todo Secofi y Bancomext, o la disposición a contrarrestar en alguna medida la carencia de crédito de la banca comercial con operaciones de primer piso, común a Bancomext y Nafin; en el mismo sentido, no puede negarse la existencia de relaciones de cooperación entre las tres instancias, por lo menos en el periodo analizado. No obstante, también es cierto que los objetivos son diferentes. Nafin prioriza formalmente el apoyo a micro y pequeña industria manufacturera, aunque en la práctica el mayor volumen de su colocación se ha dirigido a la mediana industria y a otros sectores; Bancomext ha priorizado en la entidad a los sectores pesquero y turístico, y sólo después a ciertos sectores manufactureros como el textil de fibras duras; por último, la Secofi encuentra que la producción de carne es la actividad manufacturera más prometedora para Yucatán.

Las tres agencias del gobierno federal se desempeñan conforme a sus objetivos institucionales y a nivel de éstos no cabe hacer ningún señalamiento; sin embargo, la disparidad entre ellos resta coherencia a la política industrial federal en Yucatán y desdibuja sus objetivos generales en la entidad. Si a esto sumamos el empeño del gobierno estatal en atraer maquiladoras, verdadero hilo conductor de la estrategia industrial de Cervera Pacheco, tenemos que aceptar por lo menos en parte las consideraciones teóricas del ya citado Berman: Cada una de las organizaciones que intervienen en la implementación de la política industrial en Yucatán tiene sus propios problemas, perspectivas y propósitos; cada una opera, también, con mayor o menor autonomía dentro de la estructura general de su sector ⁴¹:

⁴¹ Berman, 1993, P. 304 y SS.

Como hemos visto, las políticas industriales de los gobiernos estatal y federal persiguen actualmente objetivos diferentes y en esencia contradictorios. El objetivo federal de desarrollar una industria con mayor complejidad tecnológica, menor uso intensivo de mano de obra y niveles de competitividad comparables a los de Estados Unidos y Canadá parece poco viable en Yucatán, cuya estructura industrial pequeña y poco diversificada, basada en sectores de uso intensivo de mano de obra y tecnológicamente atrasada, aun frente a estándares nacionales, es la antítesis de una política federal inspirada en los sectores de alta tecnología del centro y norte del país. El gobierno federal ha reconocido esto al recomendar para Yucatán el desarrollo de un *cluster* agroindustrial.

Pero incluso una política industrial federal diseñada específicamente para Yucatán puede encontrar serias dificultades de implementación, habida cuenta de las diferencias de objetivos y estrategias de las instancias ejecutoras. Una política pública no es nada si no se traduce en programas, proyectos y cursos de acción específicos, y a este nivel se descubre una profunda heterogeneidad de propósitos que no permite definir un rumbo claro en la política industrial del gobierno federal que se implementa en la entidad. Por lo demás, el gobierno del estado ha ajustado su política industrial al legítimo pero estrecho marco de generar el mayor número de empleos posible, y para lograr este objetivo ha encontrado a la que considera y de hecho es la mejor opción actualmente disponible: la maquila de exportación. La industria manufacturera de la entidad se desenvuelve en medio de esta heterogeneidad de objetivos y estrategias sin que, a final de cuentas, se vislumbren perspectivas favorables para ella.

CAPÍTULO 5. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO A LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN YUCATÁN.

5.1. LA VISIÓN DE LOS EMPRESARIOS

Para reunir elementos que nos permitieran evaluar con fundamento empírico los resultados de las políticas de fomento industrial en la entidad se aplicó un cuestionario a 51 empresarios del sector manufacturero local. La encuesta tuvo como objetivo explorar el impacto de las políticas, tal como las ha definido e implementado la administración de Ernesto Zedillo a través del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice), si bien varias de ellas datan de los gobiernos de Carlos Salinas y Miguel de la Madrid. Las políticas estatales también fueron consideradas en la encuesta, pero al carecer de la variedad de programas e instrumentos que caracterizan a las federales su evaluación se basó en opiniones de tipo cualitativo. En todo caso, como se describió en el capítulo anterior, la definición formal de las políticas de fomento del gobierno del estado, contenida en el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, es en gran medida coincidente con las de la Federación.

5.1.1. Características de la encuesta empresarial

En el capítulo 4 describimos los objetivos generales, así como las tres líneas estratégicas y las ocho políticas que dan cuerpo al Propice. De las ocho políticas en la encuesta exploramos seis, que tienen un impacto directo en la actividad manufacturera local, a saber:

1. Promoción de las exportaciones
2. Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria
3. Fomento a la integración de cadenas productivas
4. Desregulación económica

5. Creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional
6. Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero.

1. La *política de promoción de las exportaciones* cuenta con un numeroso conjunto de instrumentos y programas diseñados para implementarla. Tan sólo la Secofi maneja un catálogo de 29 programas que de manera directa o indirecta promueven las exportaciones, algunos de los cuales fueron descritos en el capítulo anterior. Bancomext y Nafin tienen catálogos no menos amplios de instrumentos que persiguen el mismo objetivo. La encuesta exploró el grado de conocimiento y en su caso de apoyo que los industriales manufactureros de Yucatán han recibido de los programas e instrumentos que el Propice define como los soportes de la política de fomento a las exportaciones, a saber:

- Centro de Servicios al Comercio Exterior
- Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX)
- Programa Nacional de Eventos Internacionales
- Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación (PITEX)
- Programa de Devolución de Impuestos de Importación a Exportadores (DRAWBACK)
- Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX)
- Programa de Empresas de Comercio Exterior (ECEX)
- Programa de Ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX)
- Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX)
- Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
- Premio Nacional de Exportación de la SECOFI
- Sistema Nacional de Orientación al Exportador
- Módulo de Orientación al Exportador
- Guía Básica del Exportador

- Manual de Trámites de Comercio Exterior

Los resultados se contrastaron según se tratara de empresas exportadoras o no exportadoras y también según su tamaño: micro (hasta 15 empleados), pequeñas (de 16 a 100 empleados) y medianas y grandes (más de 100 empleados). Igual tratamiento se dio a los resultados de las otras políticas.

2. La *política de mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria* también se implementa a través de un gran número de programas, no sólo de las agencias citadas sino también del Conacyt. Se exploró el grado de conocimiento y apoyos recibidos por los industriales de los siguientes instrumentos y programas:

De Nafin:

- Programa Único de Financiamiento a la Modernización Industrial (PROMIN)
- Programa para la Modernización Tecnológica NAFIN-PNUD
- Programa de Garantías
- Programa de Fortalecimiento de la Infraestructura Especializada en la Atención a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Del Conacyt:

- Fondo para el Fortalecimiento de las Capacidades Científicas y Tecnológicas (FORCCYTEC)
- Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica (FIDETEC)
- Programa de Incubadoras de Empresa de Base Tecnológica (PIEBT)
- Programa de Enlace Academia-Empresa (PREAM)
- Programa de Apoyos Especiales (PAE)

De la Secofi:

- Red Nacional de Centros de Competitividad Empresarial
- Sistema Nacional de Servicios de Consultoría
- Programa COMPITE
- Programa de Mini Plantas Escuelas
- Programa de Desarrollo Informático
- Programa de Normalización Voluntaria en Materia de Ahorro de Insumos Básicos
- Normalización y Metrología
- Programa Nacional de Calidad
- Sistemas de Calidad Total

3. La *política de fomento a la integración de cadenas productivas*, fundamental para el objetivo de desarrollar agrupamientos industriales competitivos, se ha implementado a través de los siguientes instrumentos, también explorados en la encuesta:

- Programa de Desarrollo de Proveedores y Subcontratación
- Eventos de Promoción de la Proveeduría Nacional
- Red Mexicana de Bolsas de Subcontratación
- Red Nacional de Información Estratégica para la Industria
- Actualización del Registro Empresarial
- Fondo Mixto de Promoción Industrial
- Programa de Desarrollo de Proveedores del Sector Público
- Programa de Empresas Integradoras

También se exploró el conocimiento que los industriales manufactureros de Yucatán tienen de los siguientes temas:

- Desarrollo de agrupamientos industriales
- Integración de cadenas productivas
- Sustitución eficiente de importaciones

- Complementariedad de mercados regionales
- Relaciones comerciales interregionales
- Demanda de productos en el Centro y Norte del país
- Abastecimiento de empresas centrales
- Sistemas centro-satélite
- Capacitación de empresas satélite
- Financiamiento a empresas satélite

4. La *política de desregulación económica* se ha implementado mediante acciones internas de las administraciones federal, estatal y municipal que tienden a simplificar los trámites, agilizar los procedimientos y acortar los tiempos de respuesta. No existen, a diferencia de las tres anteriores, amplios catálogos de instrumentos y programas que sean o deban ser del conocimiento de los industriales. Por tal motivo, la encuesta abordó su impacto con tres preguntas cerradas de tipo cualitativo: ¿Cómo calificaría los avances en materia de desregulación de la actividad empresarial por parte del gobierno federal? La misma pregunta se hizo respecto de los niveles estatal y municipal de gobierno. Los industriales debieron escoger entre grandes avances, algunos, pocos y ningún avance.

5. La exploración de los resultados de *la política de creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional* se hizo con bases similares a los de la política de desregulación: sondeando las percepciones de los industriales sobre la disponibilidad y calidad de la infraestructura física y humana en la entidad, con preguntas cerradas sobre varios servicios e insumos como transportes, comunicaciones, agua, energía e insumos básicos, así como sobre la oferta de recursos humanos y educativos en Yucatán: mano de obra no calificada, mano de obra calificada, mandos medios y mandos superiores; servicios de educación básica, de educación técnica y de educación superior en la entidad.

6. Por último, la *política de fomento de la estabilidad macroeconómica y el desarrollo financiero* fue explorada con preguntas de ambos tipos: que buscaban medir resultados objetivos (acceso a distintas modalidades de financiamiento, principalmente) y otras que buscaban evaluar la percepción de los empresarios sobre el manejo de distintas variables de política económica. Los temas abordados fueron los siguientes:

- Acceso a fuentes externas de financiamiento (banca comercial, banca de desarrollo, uniones de crédito, bolsa de valores)
- Calidad del crédito bancario (suficiencia, oportunidad, costo y plazo)
- Opinión sobre el entorno económico
- Manejo de variables económicas por parte del gobierno federal (inflación, tipo de cambio, crecimiento del PIB) así como opinión sobre las políticas fiscal y de comercio exterior.

La exploración de las políticas de fomento industrial fue complementada con preguntas cerradas de carácter general destinadas a evaluar la percepción de los empresarios yucatecos sobre la estrategia industrial seguida por los distintos niveles de gobierno. Tales preguntas fueron: ¿Qué opinión tiene de la política industrial de los gobiernos estatal y federal? y ¿Qué opina de las políticas de atracción de maquiladoras y promoción de la inversión extranjera que sigue el actual gobierno del estado? Una última pregunta cerrada de carácter general, destinada a probar o refutar una hipótesis surgida de las entrevistas realizadas fue: ¿Qué tanto apoyo ha recibido de su cámara industrial para el desarrollo y modernización de su empresa?

La muestra

La industria manufacturera en Yucatán comprende, según las últimas cifras del INEGI, 13 mil 402 empresas, de las cuales 13 mil 008, el 97 por ciento, son

FALTA PAGINA

No. 322

La encuesta levantada entre el sector manufacturero yucateco arrojó elementos que pueden contribuir a explicar los escasos resultados de tres lustros de esfuerzos gubernamentales por promover las exportaciones en la entidad: el primer elemento que es preciso destacar es que, pese a todo lo realizado, los porcentajes de industriales que han recibido información de los programas de fomento a las exportaciones y, sobre todo, que han recibido apoyos de los mismos, son también escasos. Los porcentajes de conocimiento de los distintos programas oscilaron entre 35 y 16 por ciento, para un promedio de 23 por ciento de la muestra; en lo referente a los apoyos recibidos, los indicadores son mucho menores: entre 14 y cero por ciento, con un promedio general de 7 por ciento (ver cuadro 5.1.).

Incluso los programas e instrumentos más representativos de promoción de las exportaciones, con una utilidad bien avalada en el medio exportador, como la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), el Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX), o las Ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX), tuvieron porcentajes reducidos en información recibida y, sobre todo, en apoyos concretados. SIMPEX logró 24 y 4 por ciento, respectivamente; FEMEX alcanzó 35 puntos en información (uno de los porcentajes más altos), pero sólo 4 por ciento en apoyos, mientras que la COMPEX, verdadera estrella de la política proexportadora, obtuvo 27 puntos en información y 12 en apoyos (de los porcentajes más altos en este último renglón).

El análisis de los porcentajes por tamaño de empresa y participación en la actividad exportadora arrojó resultados significativos, que fundamentan la hipótesis de un impacto diferencial de las políticas públicas de fomento industrial según la importancia relativa de las empresas. Las industrias medianas y grandes registraron porcentajes de información y apoyos recibidos que en promedio duplicaron los de las empresas micro y pequeñas. En información, las primeras

exportadoras, debe tenerse presente al momento de leer los resultados generales. Por lo demás, el análisis confirmó una de las hipótesis centrales del trabajo: el escaso impacto de la mayoría de los programas e instrumentos a través de los cuales se implementan las políticas de fomento industrial, a pesar de la sobrerrepresentación de las empresas grandes y exportadoras que, como se verá, son las que más conocimiento y participación han tenido en los programas de fomento. Es válido suponer que una muestra que representara adecuadamente a la microindustria y a las empresas no exportadoras sólo habría agudizado las tendencias encontradas: poco conocimiento, mínimos apoyos recibidos, escasos resultados de la mayoría de los instrumentos y programas puestos en marcha por las agencias oficiales de fomento.

5.1.2. Análisis e interpretación de resultados

5.1.2.1. Política de promoción de las exportaciones.

La promoción de las exportaciones es uno de los ejes centrales de la estrategia industrial del país desde mediados de los años 80. En Yucatán ha sido activamente realizada por lo menos desde 1984, con el Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán (ver capítulo 3). Esta política es, también, el hilo conductor de la actividad de la delegación local de la Secofi, así como del Bancomext y en buena medida también de Nafin; los sucesivos gobiernos estatales, desde el año señalado, la han hecho suya destinando considerables recursos administrativos y materiales a su implementación. No obstante, a más de una década de distancia, las exportaciones de la industria local siguen siendo limitadas, concentradas en unas 200 empresas de entre más de 13 mil que comprende el sector, así como en productos primarios o manufacturas de escaso valor agregado: miel, productos pesqueros congelados, algunas artesanías y, nuevamente, productos de henequén.

La encuesta levantada entre el sector manufacturero yucateco arrojó elementos que pueden contribuir a explicar los escasos resultados de tres lustros de esfuerzos gubernamentales por promover las exportaciones en la entidad: el primer elemento que es preciso destacar es que, pese a todo lo realizado, los porcentajes de industriales que han recibido información de los programas de fomento a las exportaciones y, sobre todo, que han recibido apoyos de los mismos, son también escasos. Los porcentajes de conocimiento de los distintos programas oscilaron entre 35 y 16 por ciento, para un promedio de 23 por ciento de la muestra; en lo referente a los apoyos recibidos, los indicadores son mucho menores: entre 14 y cero por ciento, con un promedio general de 7 por ciento (ver cuadro 5.1.).

Incluso los programas e instrumentos más representativos de promoción de las exportaciones, con una utilidad bien avalada en el medio exportador, como la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), el Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX), o las Ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX), tuvieron porcentajes reducidos en información recibida y, sobre todo, en apoyos concretados. SIMPEX logró 24 y 4 por ciento, respectivamente; FEMEX alcanzó 35 puntos en información (uno de los porcentajes más altos), pero sólo 4 por ciento en apoyos, mientras que la COMPEX, verdadera estrella de la política proexportadora, obtuvo 27 puntos en información y 12 en apoyos (de los porcentajes más altos en este último renglón).

El análisis de los porcentajes por tamaño de empresa y participación en la actividad exportadora arrojó resultados significativos, que fundamentan la hipótesis de un impacto diferencial de las políticas públicas de fomento industrial según la importancia relativa de las empresas. Las industrias medianas y grandes registraron porcentajes de información y apoyos recibidos que en promedio duplicaron los de las empresas micro y pequeñas. En información, las primeras

alcanzaron un elevado 35 por ciento, frente a 19 de las micro y 18 de las pequeñas; en apoyos, las medianas y grandes registraron 11 por ciento, frente a 5 de las micro e igual porcentaje de las pequeñas. Como se observa, los resultados de las empresas micro (hasta 15 empleados) fueron similares a los de las pequeñas (16 a 100 empleados), indicando que, por lo menos en Yucatán, la micro y la pequeña industria han recibido niveles de atención semejantes en materia de política proexportadora, siendo preciso volver la vista a las empresas medianas y grandes para encontrar mejores resultados.

A nivel de los programas específicos se aprecia mejor la disparidad señalada: la mediana y gran empresa han recibido mucha más información y apoyos que por ejemplo las micro; en varios de los instrumentos y programas, como el Centro de Servicios al Comercio exterior, el Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación (PITEX), el Programa de Empresas de Comercio Exterior (ECEX) y el ya señalado FEMEX, las empresas medianas y grandes con información alcanzaron o incluso rebasaron el 50 por ciento. En el otro extremo, ninguna empresa micro declaró haber recibido información de los programas de Devolución de Impuestos de Importación a Exportadoras (DRAWBACK) y de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), siendo mínimos los porcentajes de otros como PITEX y ECEX. Los porcentajes de la pequeña industria, sin ser tan bajos como algunos de la micro, distan considerablemente de los logrados por empresas medianas y grandes.

Las diferencias se agudizan en el renglón de apoyos: 36 por ciento de las medianas y grandes dijo haberlos recibido del PITEX y 21 por ciento de ALTEX y ECEX; ningún rubro alcanzó porcentajes tan elevados en el caso de las pequeñas, que reportaron cero apoyos recibidos del Centro de Servicios al Comercio Exterior y del DRAWBACK, así como porcentajes mínimos en casi todos los demás. En el caso de las micro los porcentajes de cero fueron más abundantes: PITEX, DRAWBACK, ALTEX, ECEX, Consejo Nacional de la Micro,

Pequeña y Mediana Empresa (CNMPME), Premio Nacional de Exportación, Sistema Nacional de Orientación al Exportador y Módulo de Orientación al Exportador. Los microindustriales sólo revelaron apoyos de consideración en los casos del Programa Nacional de Eventos Internacionales y de la COMPEX.

El contraste entre empresas exportadoras y no exportadoras es incluso mayor al ya señalado. El porcentaje de empresas exportadoras con información de los distintos programas e instrumentos de fomento triplicó al de las no exportadoras: 36 puntos frente a 12. En el caso de los apoyos recibidos la diferencia es aún más notable: 14 por ciento de las exportadoras, frente a sólo 1 por ciento de las no exportadoras; de hecho estas últimas sólo reportaron apoyos recibidos de tres programas: Eventos Internacionales, CNMPME y Manual de Trámites de Comercio Exterior, siendo nulos los porcentajes en todos los demás casos. En materia de información recibida las exportadoras lograron porcentajes tal altos como las empresas medianas y grandes, cercanos al 50 por ciento, o incluso mayores, en los casos del programa de Eventos Internacionales, PITEX, ECEX y FEMEX. Ningún programa tuvo un porcentaje menor al 20 por ciento.

En todo caso, llama la atención el hecho de que incluso las empresas exportadoras revelan bajos porcentajes de apoyos recibidos, con un máximo de 36 por ciento para el PITEX y un mínimo de cero para programas tan conocidos como SIMPEX y FEMEX, y el ya señalado promedio de 14 por ciento para el conjunto de los programas e instrumentos. La encuesta reunió algunos comentarios de carácter cualitativo sobre las experiencias de los industriales con los programas de fomento exportador, que mencionamos aquí sólo a manera de ilustración: Al lado de comentarios en general favorables de los exportadores hubo algunos industriales que dijeron estar exportando al margen de cualquier apoyo oficial, atribuyendo su éxito exportador a la calidad de sus productos, a sus contactos externos o a su esfuerzo individual; otros reconocieron haber recibido información pero la consideraron de poca utilidad o incluso irrelevante.

Desde luego, hubo varios industriales que simplemente dijeron no estar interesados en la actividad exportadora y por tanto en los programas oficiales de fomento; a la inversa, hubo exportadores o industriales interesados en exportar que se quejaron de la falta de información o de apoyos oficiales; un importante exportador de productos pesqueros se lamentó de haber tenido que informarse de asuntos relevantes en los medios de comunicación, y no de manera directa a través de las agencias responsables. Otro más, de una maquiladora, se quejó de la falta de conocimiento o de comprensión de algunas autoridades aduaneras sobre las condiciones especiales del sector maquilador. Un tercer exportador acusó a Bancomext y Secofi de no entender las condiciones financieras tan desiguales que enfrentan los industriales mexicanos frente a las que disfrutaban los industriales de los países desarrollados.

Por lo demás, la similitud de los resultados obtenidos de las empresas exportadoras con los de las medianas y grandes no es fortuita. De las empresas encuestadas con más de 100 empleados el 79 por ciento declaró estar exportando; la intersección de ambos conjuntos es tan grande que para efectos prácticos vienen a ser uno solo. Así, dos conclusiones preliminares de este breve análisis son:

* los principales receptores y beneficiarios de la política de promoción de las exportaciones son el reducido grupo de empresas medianas y grandes (sólo 69 tienen más de 100 empleados, según el último censo industrial del INEGI) que concentran el grueso de las exportaciones, a su vez fuertemente oligopolizadas: tres o cuatro grandes exportadores en los casos de la miel, las manufacturas de henequén y los productos pesqueros (ver capítulo 2).

* En un sentido más general, el impacto directo de la política de promoción de las exportaciones, medido por la información y los apoyos que los industriales han

recibido de los mismos, es todavía muy escaso en Yucatán. Los esfuerzos de las agencias oficiales de fomento, federales y estatales, aún no se traducen en una amplia cobertura de los servicios de apoyo y no es posible, por tanto, atribuirles un impacto de consideración en los volúmenes de ventas al exterior.

Cuadro 5.1. Impacto de la Política de Promoción de las Exportaciones en el sector manufacturero de Yucatán

	Porcentaje de la muestra que ha recibido información			Porcentaje de la muestra que ha recibido apoyos					
	General	Micro	Pequeña Med y G	General	Micro	Pequeña Med y G	No exp.	No exp.	
Centro de Servicios al Comercio Exterior	25	25	12	50	39	14	14	13	0
SIMPEX	24	25	16	36	39	11	11	4	0
Prog. Nal. de Eventos Internacionales	29	42	16	43	52	11	14	8	4
PITEX	27	8	24	50	48	11	12	4	0
DRAWBACK	18	0	16	36	26	11	2	0	0
ALTEX	20	0	16	43	35	7	8	4	0
ECEX	22	8	12	50	39	7	8	4	0
FEMEX	35	25	28	57	57	18	4	8	0
COMPEX	27	17	24	43	48	11	12	17	0
Cons. Nal. Micro, Peq. y Med. Emp.	22	8	28	21	22	21	8	12	7
Premio Nacional de Exportación	16	8	12	29	26	7	0	0	0
Sist. Nal. de Orientación al Exportador	14	17	12	14	22	7	2	0	0
Módulo de Orientación al Exportador	18	25	16	14	22	14	4	4	0
Guía Básica del Exportador	24	33	24	14	30	18	8	8	0
Manual de Trámites de Com. Exterior	25	42	20	21	35	18	10	8	4
<i>Media aritmética</i>	23	19	18	35	36	12	7	5	1

5.1.2.2. Política de Mejoramiento de la Infraestructura Tecnológica.

La variedad de instrumentos y programas a través de los cuales se implementa esta política es incluso más amplia que en el caso de la de promoción de las exportaciones. También lo es la variedad de agencias oficiales que intervienen en su diseño y promoción incluyendo, al lado de la Secofi, a Nafin y al Conacyt. No obstante, los elementos aportados por la encuesta indican que el impacto de los programas oficiales de apoyo tecnológico es todavía más limitado que el de los programas de promoción de las exportaciones.

También son distintos los patrones de distribución de los resultados. Si en el caso de las exportaciones la información y los apoyos recibidos por la microindustria eran semejantes a los de la pequeña industria, marcándose una profunda distancia entre ambos y la mediana y gran industria, en materia de apoyo tecnológico la brecha se establece entre microindustria, por un lado, y pequeña, mediana y grande, por otro. Los resultados de la pequeña industria se aproximan más a los de la mediana y grande, en tanto que las empresas de hasta 15 empleados tienen porcentajes muy bajos de información y más bajos aún -con frecuencia nulos- de apoyos recibidos. Se observaron, asimismo, distintos grados de conocimiento de los programas ofrecidos por las diferentes instituciones. Los más conocidos -y utilizados- son los programas de calidad, promovidos principalmente por la Secofi. En segundo lugar aparecen los de Nafin y, por último, los menos conocidos y utilizados son los del Conacyt.

Los cuatro programas de Nafin (ver lista al principio del capítulo) registraron un promedio de 14 por ciento en información recibida por los empresarios manufactureros pero sólo 4 por ciento en apoyos concretados. El más conocido, con 20 por ciento, fue el de Modernización Tecnológica NAFIN-PNUD, seguido por el de Garantías Nafin, mientras que los menos conocidos fueron el de Fortalecimiento de Infraestructura Especializada en la Atención a la Micro,

Pequeña y Mediana Empresa, y el Programa Único de Financiamiento a la Modernización Industrial (PROMIN), con 8 puntos cada uno (ver cuadro 5.2.). El que más apoyos ha otorgado, de acuerdo con la encuesta, es el de Garantías Nafin, con un 10 por ciento de la muestra, mientras que el PROMIN registró un porcentaje nulo en este renglón.

La cobertura de los programas Nafin muestra diferencias importantes por tamaño de empresa. La mediana y grande, así como la exportadora, registraron los más elevados porcentajes de información recibida, con 23 y 19 por ciento respectivamente. El 36 por ciento de los empresarios medianos y grandes, y el 26 por ciento de los exportadores, dijeron haber recibido información de los programas NAFIN-PNUD y Garantías Nafin. En el otro extremo, ningún microindustrial reportó información recibida del PROMIN, Garantías Nafin y Fortalecimiento de Infraestructura Especializada. Sólo el programa NAFIN-PNUD resultó con algún grado de conocimiento -el 8 por ciento- entre los microempresarios manufactureros. La pequeña industria se situó en un nivel intermedio, con un 13 por ciento promedio de información recibida y porcentajes de conocimiento de 16 por ciento para NAFIN-PNUD y Garantías Nafin, en cada caso.

Las diferencias en apoyos recibidos son más significativas: ningún microindustrial dijo haber recibido apoyo alguno de los programas de mejoramiento tecnológico de Nafin. La pequeña industria reportó en cambio 16 por ciento de apoyos recibidos del programa de Garantías Nafin, para un promedio de 6 por ciento de los cuatro programas, porcentaje reducido pero aún así mayor al de la mediana y gran industria, de sólo 2 por ciento. La industria exportadora registró un promedio de apoyos de 5 por ciento, cercano al de la pequeña industria, nuevamente con el programa de Garantías Nafin como el más utilizado. En contraste con los exportadores, sólo dos por ciento de los industriales que no exportan reportó algún apoyo recibido.

La explicación del nulo apoyo de Nafin a los microindustriales podría radicar en el comentario de un funcionario de promoción, entrevistado por el autor antes de conocer los resultados de la encuesta: en general los programas de Nafin no están diseñados para los microempresarios: Por ejemplo, los planes de crédito estipulan montos mínimos que les quedan grandes, garantías que no tienen y requisitos que no cumplen; la microindustria, en la práctica, queda fuera del radio de acción de Nafin. Los resultados obtenidos en la encuesta tienden a confirmar esta presunción. En cambio, la pequeña industria sí alcanza el tamaño necesario para ser sujeto de crédito de la institución y es, de hecho, el segmento más apoyado por Nafin en Yucatán, por encima de la mediana y gran industria. En todo caso, la conclusión general respecto de los programas de Nafin es la misma que en el caso de los de promoción de las exportaciones: su impacto es aún muy limitado en todos los estratos considerados del sector manufacturero.

La cobertura de los cuatro programas del Conacyt es incluso menor que la de los programas de Nafin. Únicamente 6 por ciento de la muestra reportó información recibida de alguno de ellos y sólo un empresario, del total de 51 encuestados (0.5 por ciento), dijo haber recibido apoyo del Programa de Apoyos Especiales (PAE); los otros tres programas registraron cero apoyos otorgados entre el sector manufacturero yucateco. El solitario industrial apoyado por Conacyt es un pequeño empresario no exportador; los medianos y grandes, así como los micro, no reportaron apoyo alguno. En información, sin embargo, se confirmó el mayor acceso a ésta de los industriales medianos y grandes, así como de los exportadores: 8 por ciento en cada caso, frente a 6 por ciento de los pequeños y 2 por ciento de los micro. El Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica (FIDETEC), un programa conjunto con Nafin, resultó ser el más conocido del Conacyt, con 14 por ciento de medianos y grandes industriales, 13 por ciento de exportadores y 8 por ciento de pequeños industriales con información del mismo.

Los programas de Secofi son en general más conocidos que los de Nafin y Conacyt, pero podemos distinguir dos grupos con claras diferencias entre ellos: los de mejoramiento tecnológico y los de calidad. Los primeros son mucho menos conocidos que los segundos y sus resultados se asemejan a los del Conacyt: 7 por ciento de industriales con información recibida y sólo 1 por ciento con apoyos concretados. Esto se debe en parte a que algunos de ellos son muy recientes o apenas están en su fase de implantación, como el Centro Regional para la Competitividad Empresarial, que de hecho se instaló en Mérida un mes después del levantamiento de la encuesta, en noviembre de 1997 (aunque, como se aprecia en el cuadro, ya era uno de los más conocidos por los industriales encuestados). Otros también son de reciente difusión en Yucatán, si bien datan de años atrás, como el Programa COMPITE, cuya primera aplicación fue en Nuevo León en 1994 pero que llegó a Mérida mucho después.

El estrato de empresas exportadoras es el más informado de los programas de mejoramiento tecnológico promovidos por Secofi. También es el que más apoyos ha recibido, con 12 y 3 por ciento, respectivamente. Las no exportadoras, en agudo contraste, son las que registran menores valores tanto en información como en apoyos, con 3 y 0 por ciento, respectivamente. Una característica notable de estos programas, sobre la que abundaremos más adelante, es que varios de ellos están siendo promovidos por despachos independientes bajo la figura de asociaciones civiles, modalidad impulsada en los últimos años por Secofi con la esperanza de que los promotores privados logren mejores resultados que los públicos. Tal es, por ejemplo, el caso de COMPITE, acrónimo de Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica, A.C., que a partir de enero de 1997 se hizo cargo de difundir la tecnología desarrollada por General Motors para eliminar desperdicios de todo tipo, luego de más de dos años de administración directa de funcionarios públicos. También es el caso de los Centros Regionales para la Competitividad Empresarial, que son administrados por

promotores independientes, aunque subvencionados por el gobierno federal.

Los programas e instrumentos de promoción de la calidad destacan entre los de mejoramiento tecnológico por el mayor conocimiento que de ellos tienen los empresarios manufactureros yucatecos. El porcentaje de la muestra con información recibida de los mismos promedió 34 por ciento, el valor más alto no sólo de la política de mejoramiento tecnológico sino de todas las políticas analizadas. 45 por ciento de los encuestados dijo haber recibido información sobre capacitación en materia de calidad, 41 por ciento sobre implantación de normas mexicanas y 39 por ciento sobre sistemas de calidad total. Nuevamente, sin embargo, se aprecian grados diferenciales de conocimiento de los instrumentos y programas de calidad según los estratos considerados, con un patrón semejante al de los programas de Nafin y Conacyt: por un lado valores relativamente elevados para la mediana y gran industria, seguidos de cerca por la pequeña industria, y valores mucho más bajos para la microindustria: 44, 38 y 15 por ciento, respectivamente. En todos los casos los instrumentos más conocidos fueron los tres citados. Las empresas exportadoras tuvieron un promedio algo mayor al de las no exportadoras, pero la distancia entre ambos grupos no es muy grande, lo que confirma la amplia difusión que el tema de la calidad ha tenido entre el sector industrial de Yucatán.

Del lado de los apoyos también los programas de calidad obtuvieron mayores valores que los de Nafin, Conacyt y los de mejoramiento tecnológico de la propia Secofi, con un promedio de 10 por ciento para el conjunto de la muestra, destacando nuevamente los de capacitación, implantación de normas y calidad total. También aquí se aprecia la brecha entre industria exportadora y no exportadora (16 y 4 por ciento, respectivamente) y entre micro y los otros estratos. La microindustria fue el único estrato con valores nulos, en los casos de Normalización y Metrología y el Programa Nacional de Calidad. Los valores más altos fueron, otra vez, los de las empresas exportadoras.

Sólo como referencia se incluyen los resultados de dos instrumentos empresariales para la promoción del desarrollo tecnológico: la Unidad de Transferencia Tecnológica de la Canacintra y la Fundación de Transferencia Tecnológica de la Concamín. Como se aprecia en el cuadro, ni el conocimiento ni el apoyo recibido de los mismos por los industriales yucatecos difieren gran cosa de los que corresponden a los programas oficiales: el programa de la Canacintra ha logrado un poco más de cobertura que el de la Concamín, con valores de 20 y 4 por ciento para información y apoyos recibidos, frente a 12 y 2 por ciento de esta última. En el caso de Concamín el porcentaje más elevado de información corresponde a la mediana y gran industria, frente a valores comparativamente bajos de las pequeñas y micro empresas. En el caso de Canacintra se observa un mayor equilibrio entre los tres estratos.

El mayor conocimiento de los programas de calidad probablemente se deba a la contribución que en la difusión del tema han tenido despachos privados, firmas de consultoría y los medios de difusión en general. Algunos conceptos, como el de calidad total, saltaron incluso al dominio público, por cierto en versiones vulgarizadas que muy poco tenían que ver con los conceptos originales. De cualquier manera, los industriales encuestados revelaron una familiaridad con el tema de la calidad que no se repitió en ningún otro caso, hecho que, visto desde otro ángulo, podría fundamentar la hipótesis de que las agencias no gubernamentales y los medios de comunicación son capaces de contribuir a la difusión y el conocimiento de materias que han sido objeto de políticas públicas específicas de fomento, y por tanto a su éxito.

Los comentarios adicionales de los industriales encuestados revelaron la activa participación de despachos de consultoría en la difusión del tema de la calidad. Varias empresas dijeron haber utilizado tales servicios, otras mencionaron información recibida de sus cámaras y algunas mencionaron también la

implantación de programas propios de calidad. En general los distintos programas de mejoramiento tecnológico merecieron comentarios favorables de aquellos industriales que los conocen o han recibido sus apoyos, pero no faltaron, como en el caso de las exportaciones, empresarios que los consideraron irrelevantes o de poca utilidad en sus contextos particulares. Uno de ellos señaló, con inusual franqueza, que no le interesaba mejorar la tecnología ni la calidad de sus productos porque ya tenía muy buenas ganancias. El desinterés de algunos industriales en el desarrollo tecnológico de sus empresas debe considerarse entre los factores que explican el escaso impacto de los programas que sustentan la política de mejoramiento de la infraestructura tecnológica.

Cuadro 5.2. Impacto de la Política de Mejoramiento de la Infraestructura Tecnológica en el sector manufacturero de Yucatán

	Porcentaje de la muestra que ha recibido información			Porcentaje de la muestra que ha recibido apoyos		
	General	Pequeña Med y G	No exp.	General	Pequeña Med y G	No exp.
<i>Programas Nafin</i>						
Prog. Financ. Modern. Inds. (PROMIN)	8	0	13	0	0	0
Prog. Modern. Tec. NAFIN-PNUD	20	16	26	2	4	4
Programa de Garantías Nafin	18	16	26	10	16	13
Prog. Fortalec. Infraestr. MPyM empresa	8	12	9	2	4	4
<i>Media aritmética</i>	14	13	19	4	6	2
<i>Programas Conacyt</i>						
Fort. Caps. Cienc. y Tec. (FORCCYTEC)	4	4	9	0	0	0
FIDETEC	8	8	13	0	0	0
PIEBT	8	8	9	7	0	0
PREAEM	4	4	4	0	0	0
PAE	6	8	4	2	4	4
<i>Media aritmética</i>	6	6	8	0	1	1
<i>Programas Secofi</i>						
Centros de Competitividad Empresarial	10	25	17	2	8	4
Sist. Nal. de Servicios de Consultoría	14	17	22	4	8	9
Programa COMPITE	4	8	9	0	0	0
Programa Mini Plantas Escuelas	4	4	4	0	0	0
Programa de Desarrollo Informático	4	4	9	0	0	0
<i>Media aritmética</i>	7	10	12	1	3	3
<i>Programas Secofi de calidad</i>						
Capacitación en materia de calidad	45	25	39	12	16	17
Implantación NOM	41	33	39	14	12	22
Normalización y metrología	20	8	22	4	4	4
Programa Nacional de Calidad	27	0	35	8	4	13
Sistemas de Calidad Total	39	8	52	12	12	26
<i>Media aritmética</i>	34	15	37	10	10	16
<i>Programas empresariales</i>						
Fundación Transf. Tec. de la Concanin	12	8	17	2	4	4
Unidad de Transf. Tec. de la Canacinttra	20	25	30	4	4	9
<i>Media aritmética</i>	16	17	24	3	4	7

5.1.2.3. Política de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas.

Sería difícil exagerar la importancia de esta política en el contexto de la estrategia industrial de la administración de Ernesto Zedillo. La integración de cadenas productivas es fundamental para el objetivo de desarrollar agrupamientos industriales competitivos y lograr un encadenamiento amplio del desarrollo exportador al resto de la economía. El Propice reconoce que la apertura comercial desintegró cadenas productivas nacionales creadas en el marco del proteccionismo, que no pudieron resistir la competencia de insumos y componentes importados; también postula que no debe forzarse la integración nacional restringiendo el acceso a tales insumos porque eso condenaría al aparato productivo nacional a la falta de competitividad en los mercados externos. Así, la única opción válida para reconstruir cadenas productivas es hacerlo sobre bases de competitividad en el marco de la apertura comercial. La política de fomento a la integración de cadenas productivas persigue este objetivo.

Como en los casos anteriores, la encuesta exploró el impacto en Yucatán de los programas e instrumentos que dan cuerpo a la política de integración de cadenas productivas. Tampoco en este caso los resultados son sobresalientes, aunque se aprecian algunos avances en materia de difusión de las ventajas de la integración y en programas específicos, como el de Proveedores del Sector Público. Se exploró la información y los apoyos recibidos por los industriales yucatecos de los principales programas, pero también se exploró el conocimiento de temas centrales de la política de desarrollo de cadenas productivas eficientes, así como la participación en determinados esquemas y programas de integración.

Los programas más conocidos resultaron ser el de Desarrollo de Proveedores y Subcontratación y el de Actualización del Registro Empresarial; el primero, promovido por Nafin, es un paquete de apoyos financieros, tecnológicos y

organizacionales para impulsar la integración horizontal de empresas del sector privado y del sector público; el segundo, promovido por Secofi, integra información sobre la oferta de insumos y servicios en la localidad para clientes industriales. Los porcentajes de la muestra con información de ambos programas fueron de 18 por ciento en el caso de desarrollo de proveedores y de 16 por ciento en el de registro empresarial. El promedio de los cinco programas fue de 11 por ciento, con porcentajes similares para la micro y pequeña industria (10 y 9 por ciento, respectivamente) y un tanto más elevados para la mediana y grande y para la industria exportadora (15 y 18 por ciento, respectivamente). Un 22 por ciento de los empresarios exportadores dijo tener información del programa de desarrollo de proveedores y un 26 por ciento del programa de actualización del registro empresarial (ver cuadro 5.3).

En materia de apoyos recibidos los resultados fueron magros en extremo. Ningún industrial reconoció apoyo alguno de instrumentos como la Red Mexicana de Bolsas de Subcontratación, o la Red Nacional de Información Estratégica para la industria, en tanto que para los otros tres instrumentos considerados el porcentaje fue de 2 por ciento en cada caso. En todos los estratos industriales considerados los porcentajes fueron mínimos, oscilando entre 3 por ciento para la microindustria y cero por ciento para la industria pequeña. Si bien es posible hablar de cierto conocimiento de los programas de integración de cadenas productivas en Yucatán, los apoyos concretados todavía son insignificantes.

El grado de información oficial recibida sobre algunos temas centrales de la política de integración de cadenas productivas fue semejante al de los programas ya citados: también promedió 11 por ciento para el conjunto de los temas y para el total de la muestra, con un patrón de distribución semejante: 7 y 11 por ciento de pequeños y microindustriales con información, respectivamente, y 15 por ciento de medianos y grandes y de industriales exportadores, en cada caso. Los no exportadores informados promediaron 7 por ciento. Los temas más conocidos,

para todos los estratos considerados, fueron los de relaciones comerciales interregionales y de demanda de productos en el centro y norte del país. Los microindustriales, con porcentajes de consideración en estos temas, registraron en cambio índices nulos de información oficial de otros temas igualmente importantes, como el desarrollo de agrupamientos industriales, la sustitución eficiente de importaciones y la propia integración de cadenas productivas.

El grado de participación en esquemas y programas de integración también fue muy limitado, con una variante significativa respecto de otros programas y políticas: la participación relativamente más alta de micro y pequeñas industrias frente a las medianas y grandes, explicable por la misma naturaleza de los esquemas, orientados al desarrollo de pequeños proveedores y a su vinculación eficiente con empresas más grandes. En este caso la mayor cantidad de porcentajes nulos correspondió a las empresas medianas y grandes, que sólo reportaron valores positivos en el programa de proveedores del sector público y el de abastecimiento a empresas centrales. La microindustria promedió un 13 por ciento de participación en los distintos programas, frente a 5 por ciento de la pequeña y 3 por ciento de la grande. La industria exportadora promedió 8 por ciento de participación, con 30 por ciento -el porcentaje de participación más alto de todos- en el programa de desarrollo de proveedores del sector público. Con todo, el programa de empresas integradoras, una de las cartas más fuertes de la política de integración de cadenas productivas para las industrias de manufactura ligera (por mucho, la más abundante en Yucatán) registró bajos índices de participación, con apenas 4 por ciento para el conjunto de la muestra.

Los comentarios de los pocos industriales que participan en programas de vinculación con empresas mayores fueron en general favorables, en el sentido de que les ha dado más trabajo, les ha permitido crecer o ha fortalecido su situación financiera; algunos de ellos se quejaron, no obstante, de dificultades para llenar la documentación que requieren las empresas grandes, o de funcionarios de las

empresas públicas. Por otra parte, los únicos dos empresarios con participación en una empresa integradora se mostraron desencantados por la falta de resultados; el escepticismo que genera este esquema fue sintetizado por un tercer industrial en una frase por demás significativa: "Nos han invitado a participar en una empresa integradora pero no nos interesa. Estamos en México y aquí cada quien se rasca como puede".

Cuadro 5.3. Impacto de la Política de Integración de Cadenas Productivas en el sector manufacturero de Yucatán

	Porcentaje de la muestra con información o participación			Porcentaje de la muestra que ha recibido apoyos		
	General	Pequeña Med y G	Exporta No exp.	General	Pequeña Med y G	Exporta No exp.
<i>Programas e instrumentos</i>						
Prog. Des. de Proveedores y Subcontr.	10	17	8	7	17	4
Eventos de Prom. de Proveeduría Nal.	18	17	16	21	22	14
Red Mexicana de Bolsas de Subcontr.	4	0	4	7	9	0
Red Nal. de Inf. Estratégica para la Inds.	8	0	4	21	17	0
Actualización del Registro Empresarial	16	17	12	21	26	7
Media aritmética	11	10	9	15	18	5
<i>Información oficial</i>						
Desarrollo de agrupamientos industriales	8	0	12	7	13	4
Integración de cadenas productivas	12	0	16	14	13	11
Sustitución eficiente de importaciones	8	0	8	14	13	4
Complementariedad de mercados regs.	8	8	4	14	13	4
Relaciones comerciales interregionales	18	33	8	21	22	14
Demanda Centro y Norte del país	16	25	4	29	22	11
Fondo Mixto de Promoción industrial	4	8	0	7	9	0
Media aritmética	11	11	7	15	15	7
<i>Participación en programas</i>						
Abastecimiento a empresas centrales	6	8	4	7	9	4
Sistemas centro-satélite	2	8	0	0	0	4
Capacitación de empresas satélite	4	8	4	0	4	4
Financiamiento a empresas satélite	0	0	0	0	0	0
Vinculación Micro-Peqs./Meds.-Grandes	12	33	8	0	9	14
Programa de empresas integradoras	4	8	4	0	4	4
Prog. proveedores del Sector Público	18	25	16	14	30	7
Media aritmética	7	13	5	3	8	5

5.1.2.4. Política de Desregulación Económica

La encuesta se orientó a explorar las opiniones de los empresarios manufactureros sobre los avances en materia de desregulación de la actividad económica, tema que ha sido uno de los ejes de la estrategia industrial de los últimos tres ejecutivos federales. Un objetivo central de la política de desregulación económica es reducir a un mínimo indispensable el costo para las empresas derivado de todas las disposiciones normativas que afectan a la planta productiva, especialmente el costo de los trámites y requisitos para su establecimiento y operación. El gobierno federal es consciente de que para lograr resultados en esta materia es imprescindible la coordinación con los niveles estatal y municipal de gobierno, puesto que cada uno de los tres tiene su propio sistema regulatorio de la actividad industrial. Así, la federación promueve la celebración de acuerdos de cooperación con los gobiernos estatales que amparen la instrumentación en toda la República de programas de desregulación similares al emprendido por el gobierno federal.

La coordinación federal-estatal para la desregulación ya tiene una década de existencia en Yucatán. En marzo de 1988, durante el gobierno de Víctor Manzanilla Schaffer, fue firmado un convenio entre los dos niveles de gobierno para instaurar en la entidad la *ventanilla única*, que debería proporcionar a los empresarios, principalmente a los micro, los registros, autorizaciones, licencias y permisos necesarios para la operación de sus establecimientos, y también información sobre los apoyos que el gobierno federal tenía disponibles para ellos. Así, al momento de demandar a los encuestados su opinión sobre los avances en materia de desregulación de la actividad empresarial ya se tenía un camino andado en este terreno.

Se pidió a los industriales que calificaran, por separado, los avances en materia de desregulación de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal,

ofreciéndoles en cada caso cuatro opciones de respuesta, de mayor a menor grado de avance. Para simplificar la codificación de los resultados y hacer posible su contrastación por cada uno de los estratos considerados se dio un valor numérico a cada opción elegida: de 1, para la que denotaba mejores resultados (*grandes avances*); de 2, para la siguiente (*algunos avances*); de 3, para *pocos avances*, y de a 4 para *ningún avance*. El promedio de los valores numéricos asignados a las respuestas nos da una idea de la percepción que tienen los distintos estratos de empresas según su tamaño y, también, según si exportan o no; un menor valor promedio indica una percepción más positiva de la variable en cuestión, y viceversa. Los resultados fueron los siguientes:

El promedio numérico de las respuestas denota una percepción moderadamente desfavorable de los avances en materia de desregulación de los tres niveles de gobierno, con valores cercanos a 3 (pocos avances) en cada caso; no obstante, se aprecian diferencias entre ellos. Para el conjunto de la muestra los mayores avances los ha logrado el gobierno municipal (2.6); en segundo término ubican los avances del gobierno federal (2.7) y en último término los del gobierno del estado (2.8). Por estrato de industria se observa una notable regularidad en las respuestas, que resulta significativa para apreciar los efectos de la política de desregulación según el tamaño de industria. La percepción más favorable de los avances en materia de desregulación fue, para los tres niveles de gobierno, la de la mediana y gran industria, con un promedio de 2.4; la pequeña industria se ubicó en el nivel intermedio, con 2.8 promedio, siendo la microindustria el estrato con la percepción más negativa de la desregulación, con 2.9 de promedio. La diferencia según la variable exportadora es compatible con este resultado. La opinión de las empresas exportadoras (2.5) fue bastante mejor que la de las empresas que no venden al exterior (2.9, semejante al de la microindustria) (ver cuadro 5.4).

Con excepción de la industria pequeña, cuyas respuestas para los tres niveles de gobierno fueron similares, se mantiene en los demás estratos el patrón general ya

señalado: para los encuestados es a nivel municipal (Mérida) donde han marchado mejor las cosas en materia de desregulación, mientras que a nivel estatal es donde se registran los menores avances, situando en un plano intermedio al gobierno federal. La opinión de los microindustriales sobre los avances en el nivel estatal promedió 3.1 (entre *pocos avances* y *ningún avance*), siendo de hecho la menos favorable de todas; muy semejante fue la opinión de las empresas no exportadoras sobre el nivel estatal, con un valor de 3.0 (la segunda menos favorable). Para las empresa micro y las no exportadoras los avances en materia de desregulación han sido magros, especialmente a nivel del gobierno del estado. En el otro extremo, medianas y grandes empresas comparten la visión más favorable de la política de desregulación, aunque se mantiene constante la percepción diferencial de los avances: mejores resultados a nivel municipal (2.2 puntos, el mejor valor obtenido) y menos favorables a nivel estatal.

La mejor opinión general de medianas y grandes empresas manufactureras, así como de la industria exportadora, podría estar indicando que ambos grupos han sido más favorecidos por la política de desregulación o han obtenido mejores resultados de ésta, frente a la pequeña y sobre todo a la microindustria, en un patrón semejante al observado en el caso de la política proexportadora. Sin embargo, dada la falta de indicadores objetivos para evaluar el impacto de la política de desregulación (como antes lo fueron los porcentajes de participación, información y apoyos recibidos), sólo es posible dejar tal presunción a nivel de hipótesis, a validar en un estudio específico que reúna suficiente evidencia empírica.

Otra constante que merece una investigación más profunda es la mejor opinión de la acción desreguladora del gobierno municipal, sobre todo frente a la del gobierno del estado. Esta diferencia bien puede deberse a causas objetivas (más agilidad, menores costos, mejor atención en el nivel municipal, por ejemplo) pero

también puede haber influenciado el factor político. Las tres últimas administraciones municipales de Mérida han sido del PAN, partido que ha consolidado su hegemonía en la ciudad capital frente al dominio priista en el gobierno del estado. Los dos niveles de gobierno mantienen una línea de confrontación, a veces muy ríspida, que polariza la imagen que de ellos tienen los ciudadanos en el mismo sentido que sus preferencias políticas. Integrantes en su mayoría de las clases medias y acomodadas (incluso los pequeños y muchos micro), los empresarios manufactureros de Mérida se cuentan entre las tradicionales bases de apoyo de Acción Nacional.

Los comentarios adicionales de los industriales encuestados confirman su percepción poco favorable de los avances en la política de desregulación. Por ejemplo, uno de ellos se quejó de lo lento y costoso que resultan los trámites, cuya atención lo ha obligado a destinar a una persona exclusivamente a realizarlos. El municipio, aunque mejor calificado que los otros niveles de gobierno, no estuvo exento de recriminaciones, como la de un microempresario, dedicado a la fabricación de artículos de pewter (material parecido a la alpaca), que dijo estar a punto de cerrar a causa de las presiones del gobierno municipal, que lo acusa de estar contaminando cuando en realidad no lo hace.

Los comentarios pusieron en relieve un tema no considerado en el estudio pero de gran interés para el objetivo de la desregulación: el de la corrupción que sigue campeando en las oficinas públicas de todos los niveles de gobierno. Algunos industriales responsabilizaron a la corrupción de que los avances en esta materia no fueran mayores. Uno de ellos, con camiones repartidores de alimentos que circulan por varios estados de la República, mencionó los obstáculos que deben vencer en las garitas sanitarias de cada frontera estatal, generalmente superados a base de *mordidas*. También dijo saber de camiones que llegan hasta la Ciudad de México sin el seguro reglamentario e incluso sin permisos federales, carencias que resuelven con el método señalado. Deliberada lentitud de los burócratas,

requisitos infundados, extravíos sospechosos, rechazos por nimiedades, son algunos de los tropiezos que los industriales siguen enfrentando en las oficinas públicas cuando se niegan a acceder a algún requerimiento monetario, expreso o tácito. El burocratismo y la corrupción, dos lastres sempiternos de las oficinas públicas mexicanas, han quedado de lado en el diseño y la implementación de la política de desregulación económica.

Al margen de la política de desregulación incluimos en el cuestionario dos preguntas adicionales destinadas a sondear la opinión que los empresarios yucatecos tienen de las políticas industriales estatal y federal. Los resultados son contrastantes: las calificaciones de ambas políticas se situaron a medio camino entre las opciones 2 (favorable) y 3 (desfavorable), con notable homogeneidad en los cinco grupos considerados. En cambio, la gestión estatal resultó mejor evaluada cuando se pidió a los industriales su opinión sobre dos políticas específicas que ha impulsado el actual gobierno de Yucatán: la promoción de la inversión extranjera y la atracción de maquiladoras, sobre todo la segunda, que logró un promedio para toda la muestra situado entre los valores 2 (favorable) y 1 (muy favorable). En este caso sí hubo diferencias apreciables entre los grupos considerados: la mejor opinión de ambas políticas la tiene la mediana y gran industria (1.7) y la empresa exportadora (1.8), seguidas de cerca por la pequeña industria, en tanto que la microindustria se reveló bastante más crítica, al igual que la industria no exportadora. La brecha entre la opinión general menos favorable de la política industrial del gobierno del estado, y la opinión más positiva de dos de sus políticas específicas, tiende a reforzar la hipótesis de un sesgo político-partidista en la visión empresarial de la gestión estatal.

Para validar un comentario que recibimos durante las entrevistas, en el sentido de que los industriales se sienten alejados de sus respectivas cámaras, pedimos a los encuestados su opinión sobre el apoyo que reciben de las mismas. Las opiniones, en efecto, no fueron favorables, situándose cerca del valor promedio de

3 (escaso); de hecho, fueron mejor evaluadas las políticas industriales de los gobiernos federal e incluso estatal que la gestión de las cámaras en beneficio de los encuestados. También en este renglón hubo diferencias apreciables entre los cinco grupos considerados: la mejor opinión sobre el apoyo que prestan las cámaras fue de la empresa exportadora (2.4), seguida de cerca por la mediana y gran industria (2.5), mientras que la micro y la pequeña industria fueron notoriamente más escépticas, con 2.8 por ciento en cada caso, y más aún las empresas no exportadoras (2.9). El patrón de distribución de las opiniones empresariales sobre la gestión de sus cámaras fue semejante al observado en la mayoría de las políticas de fomento, hecho que también refuerza una hipótesis: la industria exportadora, así como la mediana y la grande, son los segmentos más favorecidos del sector manufacturero no sólo por las políticas públicas sino también por la acción gremial del sector privado. Atrás se sitúan, en las dos esferas, la pequeña y sobre todo la microempresa, así como la industria no exportadora.

5.1.2.5. Política de creación y mantenimiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional.

El Propice parte de que la actividad industrial moderna requiere, debido a su complejidad, del soporte de una infraestructura física y de una base humana e institucional eficientes: Transportes y comunicaciones para fortalecer la integración de las diferentes regiones del país y facilitar los flujos de comercio con el resto del mundo; abastecimiento competitivo de agua, energía e insumos básicos; educación, tanto básica como especializada, para formar el capital humano necesario para adaptar los procesos productivos a los estándares de calidad y competitividad más estrictos, un sistema tributario promotor del desarrollo y un sistema legal eficaz para dirimir controversias.²

La importancia de la política de creación y mantenimiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional es subrayada por el Propice con argumentos por demás convincentes. Cita un trabajo del Banco Mundial que sostiene que las altas tasas de cobertura de la educación primaria y secundaria han contribuido en cerca del 50 por ciento al crecimiento de las economías del Sudeste Asiático, concluyendo que una fuerza de trabajo que cuente con las habilidades derivadas de la educación básica puede aprovechar cabalmente otras inversiones en capital físico y humano. Por lo que se refiere a la infraestructura física, el Propice subraya que una infraestructura eficiente es indispensable para inducir el desarrollo de agrupamientos industriales regionales y sectoriales de alta competitividad internacional, uno de los puntos nodales, como se ha señalado, de la estrategia industrial del gobierno mexicano.

La encuesta se propuso explorar la percepción que los industriales yucatecos tienen de la infraestructura física, la oferta de recursos humanos y la oferta de servicios educativos disponibles en la entidad, con objeto de percibir, de manera

² Secofi, *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior* (Propice), Pág. III.2.1.

indirecta, el impacto que esta política ha tenido en Yucatán. Se empleó una técnica similar a la utilizada en el caso de la política de desregulación, con preguntas cerradas y respuestas estructuradas a las que se dio un valor numérico que facilitara su análisis e interpretación. Las opciones de respuesta fueron: 1. Muy buena; 2. Buena; 3. Regular; 4. Mala; 5. Muy mala: así, los valores más pequeños denotan las calificaciones más altas, y viceversa.

Las calificaciones que los industriales concedieron a los tres aspectos (infraestructura física, recursos humanos y servicios educativos) fueron relativamente favorables, oscilando entre 2 (buena) y 3 (regular), con una calificación ligeramente mejor para los servicios educativos (2.3) que para la infraestructura física (2.5) y la oferta de recursos humanos (2.6). Estos resultados son consistentes con la idea, activamente promovida por los sucesivos gobiernos estatales dentro y fuera del país, de que la entidad cuenta con muy buenos servicios educativos, mano de obra calificada y estable y excelente infraestructura de comunicaciones. Esta idea no carece de fundamentos: la capital del estado, principal asiento de la industria manufacturera, es en efecto el centro cultural y comercial del sureste de la República, con la mejor dotación de servicios educativos y de salud en la región y con la más completa infraestructura de comunicaciones, articulada alrededor del Puerto de Altura de Progreso y del Aeropuerto Internacional de Mérida, que se ubica entre los 10 con mayor movimiento de carga y de pasajeros en el país.

Sobre esta base general, se observan diferencias entre los factores considerados en cada uno de los tres aspectos. Por lo que se refiere a la dotación de infraestructura, el factor mejor calificado fue el de comunicaciones, con un valor de 2.2 para toda la muestra, seguido de la oferta de energía (2.3), mientras que las calificaciones más bajas las obtuvieron los transportes (2.9) y la oferta de insumos industriales básicos (2.7) (ver cuadro 5.5.). Estos valores fueron constantes en todos los estratos considerados: todos ellos evaluaron en buenos términos la

infraestructura de comunicaciones y energía, en un rango intermedio el agua y con calificaciones algo más bajas el transporte y los insumos básicos. De cualquier manera, puede afirmarse que la percepción relativamente favorable de la dotación de infraestructura física en la entidad es común a todo el sector manufacturero.

La percepción de la oferta de recursos humanos no fue en cambio tan uniforme, siendo mejor calificada por la pequeña y por la mediana y gran industria (2.5 puntos en cada caso) que por la microindustria (2.9). Para el conjunto de la muestra recibió una mejor calificación la oferta de mandos superiores que la de mano de obra calificada y no calificada, tendencia que se mantuvo en todos los estratos y que es consistente con una apreciación derivada de las entrevistas a funcionarios públicos que se reseñan más adelante: el industrial yucateco tiene una idea más bien pobre de la mano de obra no calificada de que se dispone en la entidad, en contraste, por ejemplo, con el sector maquilador. El valor más bajo concerniente a la oferta de recursos humanos (3 puntos) fue el otorgado por la microindustria a la mano de obra no calificada.

La oferta de servicios educativos, como se mencionó, recibió mejores calificaciones que los otros dos aspectos, siendo mejor evaluados los servicios de educación superior (2.1) que los de educación media (2.4) y básica (2.5). Como en el caso de la infraestructura física, en este aspecto se observó una gran uniformidad en las apreciaciones de todos los estratos, siendo invariablemente mejor calificada la educación superior que la media y sobre todo la básica. La microindustria fue nuevamente la más crítica (2.5 en promedio) sin que la diferencia con los otros sectores fuera muy marcada. El promedio general de calificación de todos los estratos para los servicios educativos fue de 2.3, muy cercano a *bueno*.

Si somos consistentes con la idea de que opiniones favorables de una política de

fomento revelan impactos también favorables de la misma debemos reconocer que en materia de infraestructura física y desarrollo de la base humana ha habido avances considerables en Yucatán. Por lo demás, el análisis de la política industrial en la entidad desde 1984 revela esfuerzos muy importantes de los gobiernos federal y estatal en estos terrenos (ver capítulos 3 y 4), cuyas realizaciones más sobresalientes han sido las ya citadas del puerto de altura de Progreso, el Aeropuerto Internacional y la modernización del sistema carretero. Yucatán es hoy un estado bien comunicado, con varias instituciones de educación superior e importantes centros de investigación y con una oferta de mano de obra estable, poco conflictiva y, sobre todo, barata. Tales son las principales ventajas competitivas de la entidad, activamente promovidas por los últimos gobiernos estatales en sus esfuerzos por atraer inversionistas extranjeros.

Cuadro 5.5. Percepciones sobre la política de creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional en el sector manufacturero de Yucatán.

	General	Micro	Pequeña	Med y Gr	Exporta	No export
<i>Calificación de la infraestructura estatal (1)</i>						
Transportes	2.9	2.8	2.9	3.0	3.0	2.8
Comunicaciones	2.2	2.2	2.3	2.2	2.4	2.1
Agua	2.5	2.3	2.6	2.7	2.5	2.5
Energía	2.3	2.1	2.3	2.5	2.2	2.4
Insumos básicos	2.7	2.4	2.9	2.6	2.9	2.6
Media aritmética	2.5	2.4	2.6	2.6	2.6	2.5
<i>Calif. de la oferta de rec. humanos (1)</i>						
Mano de obra no calificada	2.6	3.0	2.4	2.6	2.8	2.5
Mano de obra calificada	2.7	2.8	2.7	2.6	2.9	2.5
Mandos medios	2.6	3.0	2.5	2.4	2.6	2.5
Mandos superiores	2.4	2.7	2.3	2.4	2.4	2.5
Media aritmética	2.6	2.9	2.5	2.5	2.7	2.5
<i>Calif. de la oferta de servs. educativos (1)</i>						
Educación básica	2.5	2.8	2.4	2.6	2.5	2.6
Educación media	2.4	2.5	2.4	2.3	2.4	2.4
Educación superior	2.1	2.1	2.0	2.2	2.0	2.1
Media aritmética	2.3	2.5	2.3	2.4	2.3	2.4

Valores:

(1). 1. Muy buena; 2. Buena; 3. Regular; 4. Mala; 5. Muy mala.

5.1.2.6. Política de estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero.

La sexta y última política analizada promueve un entorno macroeconómico estable para la actividad industrial y la disponibilidad de financiamiento en condiciones competitivas para los empresarios manufactureros mexicanos, que haga posible la inversión de largo plazo. El ejemplo de Asia es nuevamente utilizado por el Propice para resaltar la importancia de ambos objetivos: los países del sudeste asiático se han caracterizado por un gran dinamismo de la inversión, con tasas anuales que rondan el 40 por ciento, el doble de las de México. El proceso acelerado de inversión en esos países coincidió con un marco macroeconómico estable, factor que alentó la acumulación de capital al reducir los riesgos de la actividad productiva y facilitar la planeación a largo plazo.³

Desde los años 80, según el Propice, México se ha esforzado en lograr un marco económico de estabilidad, equilibrando sus finanzas públicas; sin embargo, en los años previos a la crisis de diciembre de 1994, se redujo el ahorro privado a causa de la apreciación no sostenible del tipo de cambio real, la disminución de los impuestos al consumo y la disponibilidad de crédito, lo que generó un elevado déficit en cuenta corriente que incrementó la vulnerabilidad de la economía, al ser financiado con capitales externos de gran volatilidad. Dado que la volatilidad es un rasgo permanente de los mercados financieros globalizados el objetivo es elevar el ahorro interno con instrumentos como el programa de pensiones y con el adecuado manejo de las políticas monetaria y fiscal.

En materia de desarrollo financiero el Propice plantea un ambicioso programa de acción: aumentar el crédito de la banca de desarrollo al sector productivo; intensificar la modernización y la competencia en el sector financiero para reducir los márgenes de intermediación; fortalecer las uniones de crédito que operen en condiciones sanas; facilitar el acceso a recursos por medio del mercado de

³ *Ibid.*, Pág. III.1.5.

valores; diseñar mecanismos para que las micro, pequeñas y medianas empresas amplíen sus fuentes de financiamiento, entre otras medidas. La eficiencia del sistema financiero, confía el Propice, se traducirá en costos de capital más bajos y en mejores condiciones del crédito que apoyen el logro de la competitividad internacional de la planta productiva.

Para analizar el impacto de la política de estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero en la industria manufacturera de Yucatán, la encuesta exploró factores objetivos, como el acceso al financiamiento de las empresas incluidas, y también subjetivos, como la percepción de las mismas sobre las condiciones del crédito bancario, así como sobre el entorno económico y el manejo de las principales variables socioeconómicas por parte del gobierno federal. Por lo que respecta al primer factor, el 17 por ciento de la muestra dijo tener acceso a fuentes externas de financiamiento, con importantes variaciones respecto de las opciones incluidas. La modalidad de financiamiento más utilizada resultó ser el crédito de la banca comercial, con 33 por ciento de toda la muestra, seguido del crédito de la banca de desarrollo y de las uniones de crédito, con 20 por ciento en cada caso. Ninguna empresa dijo tener acceso a financiamiento por medio del mercado de valores. (Ver cuadro 5.6).

Entre los estratos considerados se apreciaron fuertes variaciones en el acceso a las distintas modalidades de financiamiento. Así, por ejemplo, sólo 8 por ciento de los microindustriales dijo tener crédito de la banca comercial, frente a 32 por ciento de la pequeña industria y 57 por ciento de la mediana y grande. Un patrón semejante se observó en el caso de las uniones de crédito, con el mismo porcentaje de acceso en el caso de la microindustria (8 por ciento), frente a 20 por ciento de la pequeña y 29 por ciento de la mediana y grande. En el caso de la banca de desarrollo la microindustria tuvo un mejor resultado, con 17 por ciento de acceso, algo mayor al de la pequeña industria (12 por ciento) pero muy lejos todavía al que registró la mediana y grande, con un notable 36 por ciento. Como

se aprecia, los resultados de la encuesta tienden a confirmar la hipótesis de que la microindustria es el estrato más marginado del crédito en sus distintas modalidades, seguido de la pequeña industria, mientras que la mediana y gran empresa manufacturera disfrutaron de la mejor disponibilidad de crédito, incluido, contra lo que pudiera pensarse, el de la banca de desarrollo. Si se considera el número de empresas existentes en Yucatán para cada estrato (13 mil microempresas frente a sólo 69 medianas y grandes) se tiene una idea más precisa de la distribución del crédito industrial.

El promedio de acceso a las distintas modalidades de financiamiento fue de 8 por ciento para el estrato de microindustrias, frente a 15 por ciento para la pequeña y 29 por ciento para la mediana y grande. Las empresas con más de 100 empleados registraron también el más elevado acceso a otras fuentes de financiamiento (otros intermediarios financieros, principalmente), con 21 por ciento; como se ha indicado, el mercado de valores registró cero en todos los estratos. Las empresas exportadoras reportaron mejor disponibilidad de crédito de las bancas comercial y de desarrollo que las no exportadoras, pero las diferencias no fueron tan apreciables como en el caso de los estratos por tamaño de empresa, subrayando que esta variable -el tamaño- es la decisiva para definir las posibilidades de obtención de crédito de una empresa manufacturera.

La calidad del crédito bancario en términos de plazo, costo, oportunidad y suficiencia fue calificada en términos más bien pobres por todos los estratos. Los grupos con mejor acceso a él (mediana y gran industria y empresas exportadoras) fueron, significativamente, los más críticos, con un promedio numérico de 3.1., tendiente a *malo*, posiblemente explicable en términos de su mayor trato con instituciones bancarias. Hubo coincidencia en ubicar al costo como el peor de los atributos del crédito bancario, con las calificaciones más bajas en todos los estratos; también el plazo y la oportunidad fueron calificados en términos desfavorables. Los comentarios adicionales de los encuestados complementaron

la mala imagen que el sector industrial tiene del crédito otorgado por la banca. Un empresario dijo que preferían cualquier otra fuente de financiamiento al crédito bancario, al que francamente le tenían miedo; otro más reclamó la pobreza de las condiciones del crédito en México frente a las que disfrutaban sus competidores del TLCAN, con tasas mucho más bajas y plazos hasta de 30 años en Estados Unidos y Canadá. Un tercero acusó a la banca de desarrollo de fijarse mucho más en las garantías que en la viabilidad de los proyectos y un cuarto se lamentó de que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) apoyara a los bancos en vez de apoyar a los industriales. Si el desarrollo de un sistema financiero competitivo y eficiente es realmente una política del gobierno federal, los avances en Yucatán han sido mínimos, al decir de los industriales.

La opinión de los encuestados sobre el entorno económico de su empresa fue menos negativa que la del sistema financiero. Las respuestas promediaron 2.2, valor muy cercano al de la opción *favorable* (2), con una opinión ligeramente mejor de la industria mediana y grande, así como de las empresas exportadoras, que la de la microindustria y las empresas no exportadoras. Al requerir a los encuestados su opinión sobre el manejo de distintas variables económicas por parte del gobierno federal se destacaron algunas diferencias. Para el conjunto de la muestra, la mejor calificada fue la política de comercio exterior, seguida por el manejo de la inflación y el crecimiento del Producto Interno Bruto. Las peores calificaciones fueron para el manejo del tipo de cambio y, sobre todo, para la política fiscal, que obtuvo las calificaciones más bajas de los cinco grupos considerados. La microindustria fue, nuevamente, ligeramente más crítica que los otros grupos, si bien las diferencias fueron pequeñas, destacándose en un marco general de homogeneidad. En el segundo semestre de 1997 la industria manufacturera yucateca tenía una opinión relativamente buena de la política económica del gobierno federal, en un contexto de inflación a la baja, notable crecimiento del PIB y dinamismo del sector exportador.

Cuadro 5.6. Percepciones sobre la política de estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero en el sector manufacturero yucateco.

	General	Micro	Pequeña	Med y Gr	Exporta	No export
<i>Acceso a financiamiento (porcentajes)</i>						
De la banca comercial	33	8	32	57	35	32
De la banca de desarrollo	20	17	12	36	22	18
De uniones de crédito	20	8	20	29	17	21
De colocaciones bursátiles	0	0	0	0	0	0
De otras fuentes	14	8	12	21	9	18
<i>Media aritmética</i>	17	8	15	29	17	18
<i>Calidad del crédito bancario (1)</i>						
Suficiencia	2.4	2.0	2.5	2.5	2.7	2.2
Oportunidad	2.8	2.7	2.7	2.9	2.9	2.6
Costo	3.4	3.7	3.2	3.8	3.7	3.2
Plazo	2.9	2.7	2.8	3.1	2.9	2.9
<i>Media aritmética</i>	2.9	2.8	2.8	3.1	3.1	2.7
<i>Opinión del entorno económico (2)</i>	2.2	2.3	2.2	2.2	2.1	2.3
<i>Opinión del manejo de variables econ. (3)</i>						
Inflación	2.9	3.5	2.6	3.0	2.9	3.0
Tipo de cambio	3.2	3.5	3.1	3.3	3.3	3.2
Crecimiento del PIB	2.9	3.0	2.8	3.1	3.0	2.9
Política fiscal	3.7	3.5	3.8	3.7	3.7	3.7
Política de comercio exterior	2.6	2.8	2.5	2.7	2.5	2.7
<i>Media aritmética</i>	3.1	3.3	3.0	3.2	3.1	3.1

Valores:

(1). 1. Muy bueno; 2. Bueno; 3. Regular; 4. Malo; 5. Muy malo.

(2). 1. Muy favorable; 2. Favorable; 3. Desfavorable; 4. Muy desfavorable.

(3). 1. Muy bueno; 2. Bueno; 3. Regular; 4. Malo; 5. Muy malo.

5.2. LOS PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN

El apartado anterior proporcionó elementos que avalan la hipótesis de que la eficacia de las políticas de fomento industrial ha sido escasa en Yucatán. Las cifras de la producción manufacturera y del comercio exterior de la entidad apuntan en el mismo sentido. A pesar de los considerables esfuerzos desplegados por los gobiernos estatal y federal (ver capítulos 3 y 4), y a pesar de algunos logros espectaculares en el campo de las maquiladoras, el impacto de tales políticas ha sido limitado. En lo que sigue del capítulo exploramos algunas de las razones que contribuyen a explicar tales resultados, basándonos en las entrevistas realizadas a los responsables de la política industrial del actual gobierno del Estado; a funcionarios de las principales agencias federales de fomento, como Nafin, Bancomext y la delegación local de la Secofi, y a algunos empresarios que ocupan o han ocupado posiciones de liderazgo en sus sectores.

Hemos agrupado los problemas detectados en cinco grandes rubros: 1. Los atribuibles al entorno económico y financiero de la industria manufacturera en Yucatán; 2. Los derivados de las prioridades contenidas en las agendas gubernamentales; 3. Los derivados de la acción conjunta de los gobiernos estatal y federal; 4. Los asociados a la relación entre los empresarios y los distintos niveles de gobierno y, 5. Los atribuibles al atraso y la falta de visión empresarial de numerosos industriales yucatecos.

5.2.1. Problemas derivados del entorno económico y financiero.

Las políticas de fomento industrial encuentran un obstáculo en la estructura oligopólica de la economía yucateca. Los insumos clave del proceso productivo en varias de las ramas más importantes de la manufactura local -textiles, cuero, alimentos, entre otras- son comercializados por unos cuantos proveedores (a veces uno solo), que por lo mismo están en posibilidades de imponer condiciones

a los industriales. Por ejemplo, los proveedores de telas a la industria local del vestido son tres o cuatro (San Francisco de Asís, La Italiana, La Parisina); los de harina de trigo son sólo dos; en todo el estado únicamente hay un comprador de pieles de ganado bovino. Este hecho ha determinado el fracaso de varios intentos, impulsados generalmente por la delegación local de la Secofi, de agrupar a los industriales de una misma rama para adquirir insumos a precios más competitivos. Un funcionario de la Secofi nos relató el siguiente ejemplo: Se logró que los microindustriales de la industria panificadora se unieran para adquirir fuera del estado harina de trigo a mejores precios, lo que consiguieron en el vecino estado de Campeche; sin embargo, el monopolio local de la harina reaccionó adversamente, restringiéndoles la venta de mantequilla y otros insumos indispensables para el proceso productivo. El monopolio finalmente se impuso y los microindustriales debieron volver a comprarle harina de trigo.

El carácter oligopólico de la economía yucateca ha determinado el fracaso de programas clave de las políticas de fomento industrial, como el de empresas integradoras. A mediados de 1997 sólo existía formalmente una en la entidad, y no estaba en operación; desde luego también han influido factores de orden cultural y la estrechez de miras de varios industriales, que con frecuencia no logran ver más allá de los rigores de la competencia inmediata para reconocer las posibilidades de la integración de la oferta con sus competidores. Bancomext apoyó un intento de integración de industriales del vestido para comercializar juntos su producción. Seis industriales integraron una comercializadora que vendería los productos con una marca única y repartiría proporcionalmente las cuotas de producción; el proyecto fracasó por diferencias internas y fricciones entre los seis propietarios.

Otro indicador de la estructura oligopólica de la economía local, tratado con amplitud en el segundo capítulo, es la concentración en unas cuantas empresas de las exportaciones clave de la entidad. Por ejemplo las exportaciones

pesqueras, que representan casi la mitad de las exportaciones del estado, son concentradas por cuatro empresas; las de miel, el segundo producto de exportación, por unas seis; las de manufacturas de henequén, también por cuatro. En total sólo existen en la entidad 14 empresas altamente exportadoras (beneficiarias del programa Altex), con exportaciones anuales mayores a tres millones de dólares, frente a más de 13 mil empresas manufactureras en la entidad.⁴

Un obstáculo común a todas las políticas de fomento industrial es la escasez de crédito al sector manufacturero. Los microindustriales han estado tradicionalmente fuera de la cartera de créditos de la banca comercial pero, a raíz de la recesión de 1995, quedaron fuera incluso los pequeños y medianos. La microindustria, como hemos visto, ha sido marginada también por la banca de desarrollo, que carece de planes de financiamiento adecuados a la escala de sus necesidades; tal es el caso de Nafin, cuyos programas financieros han sido diseñados para empresas de mayor tamaño. Bancomext, por su parte, sólo apoya proyectos exportadores de empresas financieramente sanas, que normalmente reciben sus pagos al contado, como las congeladoras de productos pesqueros.

Cuando la banca de desarrollo accede por fin a financiar determinado proyecto manufacturero entran en acción otro género de problemas, principalmente la ineficiencia de los procesos de análisis y operación del crédito. El presidente de la delegación local de la Cámara de la Industria del Vestido comentó que presentaron a Nafin un proyecto de financiamiento de bienes de capital para modernizar esa rama manufacturera; la dirección local de Nafin lo apoyó y envió para su aprobación a la ciudad de México (no había facultades locales para aprobarlo). La respuesta demoró seis meses en llegar, cuando la oportunidad del negocio se había perdido. En el mismo sentido, otros industriales se quejaron de la insuficiente capacitación de los ejecutivos de la banca de desarrollo, más

⁴ Delegación local de la Secofi

pendientes de las garantías que de la viabilidad de los proyectos.

A la inversa, un funcionario de promoción de Nafin se quejó de que los industriales "nos ven como un simple proveedor de créditos; no comprenden que somos mucho más que eso: crédito, sí, pero también capacitación y asesoría, pero estos puntos no interesan a los empresarios, a pesar de que se los hemos planteado en numerosas reuniones con ellos". A la pregunta de a qué atribuye tal situación el funcionario respondió: "Ese desinterés se debe en parte a la desconfianza de los empresarios en lo que viene del gobierno, pero también a que están empantanados en su problemática económica generada por la crisis (de 1995): cartera vencida, estrechamiento del mercado interno, falta de financiamiento, encarecimiento de insumos. El problema de mejorar su fábrica y aspectos como la productividad, la competitividad, y otros similares los tienen en segundo término, después de su problemática económica".

El sesgo neoliberal de la política crediticia de los últimos dos sexenios ha contribuido a complicar la situación financiera de la micro, pequeña y mediana empresa. Por ejemplo, antes de 1989 Nafin otorgaba crédito directamente a los industriales, sin intermediación de la banca comercial. Al llegar al gobierno, Salinas de Gortari retiró a Nafin del primer piso, sometiendo el crédito de fomento industrial al arbitrio de la banca comercial (el funcionario entrevistado atribuye esta decisión al plan de Salinas de reprivatizar los bancos, para el que resultaba un estorbo la competencia de Nafin). Como se ha mencionado, la crisis cambiaria de diciembre de 1994 y la recesión de 1995 provocaron que la banca comercial cerrara el crédito en todas sus modalidades, lo que obligó a Nafin -y también a Bancomext- a volver al primer piso en 1996, pero en una escala pequeña y sólo en forma subsidiaria, mientras la banca comercial se decide a prestar nuevamente.

Por lo demás, el sesgo neoliberal de la política crediticia se ha mantenido en el

gobierno de Zedillo, como revela la decisión de cerrar un banco de desarrollo que atendía a los micro y pequeños empresarios del sector comercial: el Banco Nacional del Comercio Interior (BNCI), con el argumento de que no era rentable por su elevada cartera vencida. Es posible atribuir la elevación de la cartera vencida al difícil entorno económico de los últimos tres años, pero el pragmatismo gubernamental no tomó en cuenta el carácter sistémico de ese problema, prefiriendo en cambio liquidar el banco. En Mérida, la única sucursal del BNCI cerró en noviembre de 1997.

En Yucatán el dinamismo del sector exportador no se ha extendido al conjunto de la manufactura estatal. La integración de cadenas industriales, en sí la mejor esperanza del Propice para lograr ese objetivo, ha avanzado muy poco, como reveló la encuesta y como confirman las cifras. Es verdad que el número de empresas exportadoras ha aumentado en los últimos años: la cantidad de empresas registradas con programas de comercio exterior (industria maquiladora, PITEX, ALTEX y ECEX) creció de 83 en 1994 a 110 en 1995 y a 171 en 1996⁵, pero aunque el incremento es notable la cantidad sigue siendo exigua frente al total de empresas manufactureras en la entidad, además de que en buena medida se explica por el arribo de maquiladoras, en principio ajenas a la política de integración de cadenas productivas. Como ocurre a escala nacional, el dinamismo exportador de los últimos tres años ha coexistido con el estrechamiento del mercado interno, el encarecimiento de los insumos, la falta de crédito y la problemática de la cartera vencida de la manufactura local.

5.2.2. Problemas asociados a las prioridades de la agenda gubernamental.

El objetivo de desarrollar una industria manufacturera competitiva en Yucatán está bien cimentado en las agendas de gobierno, tanto de la entidad como de la federación. A través de los años ambas esferas han invertido recursos

⁵ Delegación local de la Secofi

presupuestales y administrativos de importancia en el logro de este objetivo y lo siguen haciendo actualmente. El gobierno estatal tiene una secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial y, dependiente de ésta, una dirección de Promoción Industrial, cuya función sustantiva es la que su nombre indica. La federación, por su parte, tiene una delegación de la Secofi entre cuyas áreas también hay una dirección de Promoción Industrial, además de bancos de desarrollo y organismos descentralizados que contribuyen al mismo objetivo, como Nafin, Bancomext y Conacyt, entre los más representativos.

Una vez señalado esto es preciso añadir que no todos los estratos y ramas de la manufactura local tienen la misma prioridad en las agendas públicas. Tampoco la tienen todas las políticas de fomento industrial formalmente incluidas en los programas y planes de desarrollo sectorial, ya sea de la federación o del gobierno del estado. Existen diferencias sustanciales en las prioridades que contribuyen directamente al crecimiento o al estancamiento de determinados estratos y sectores y, también, al éxito o fracaso de determinadas políticas. La encuesta empresarial y la investigación directa en las agencias de fomento revelaron algunas de esas prioridades y, por oposición, los rubros de la manufactura local y las políticas que quedan fuera del foco de atención de ambos gobiernos. La visión general obtenida es la de un marcado contraste entre un abanico muy amplio de políticas y programas de fomento, cuyos beneficiarios son en teoría todos los industriales, sin importar su tamaño o su giro, frente a una realidad muy distinta: concentración de los recursos organizacionales, presupuestales y técnicos en la implementación de la política de fomento a las exportaciones y en la mediana y gran industria exportadora, incluidas las maquiladoras. Esto es especialmente cierto en el caso del gobierno del estado.

El ambicioso catálogo de políticas de fomento a la industria manufacturera del gobierno estatal (ver capítulo 4) ha sido subordinado en la práctica a la prioridad de generar empleos. Por lo demás, el propio Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001

establece, en materia de desarrollo industrial, la estrategia de priorizar las actividades con capacidad probada para generar empleos, con énfasis en el corto plazo en la industria maquiladora de exportación.⁶ Las agencias estatales de fomento industrial han tomado esta instrucción al pie de la letra, con tanto empeño que han descuidado en mayor o menor grado el resto de las políticas de fomento. Un funcionario de la dirección estatal de Promoción Industrial, entrevistado por el autor, aceptó este hecho con franqueza. Interrogado sobre cuáles eran a su juicio los principales problemas de la industria manufacturera en Yucatán mencionó en primer término la obsolescencia tecnológica. A la pregunta de qué se ha hecho para enfrentar este problema reconoció que prácticamente nada, salvo el experimento de la Incubadora de Empresas, con cuatro proyectos en total. Aceptó lo mismo en cuestión de protección ambiental, desregulación, vinculación academia-empresa, integración de cadenas productivas y otras materias que han sido objeto de políticas estatales específicas. En el caso de la política de protección ambiental reconoció, también con franqueza, que fungen como simples intermediarios entre los industriales y la delegación local de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En contraste, el funcionario citado detalló con amplitud las actividades que realiza para concretar proyectos maquiladores en la entidad: "Somos gestores de servicios ante la Comisión Federal de Electricidad, Teléfonos de México, Comisión del Agua, Pemex, y otras instituciones, para que apoyen la instalación de maquiladoras en los municipios del interior del estado, los cuales tienen electricidad, pero no para uso industrial; cuentan con pocas líneas telefónicas; tienen problemas en el abasto de agua; carecen de infraestructura hotelera, restaurantera y educativa para los empresarios maquiladores; el servicio de transporte es insuficiente, entre otros muchos problemas. Estamos en constante comunicación con los presidentes municipales de los lugares donde podrían instalarse o se han instalado ya empresas maquiladoras, para lograr y mantener

⁶ Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, pág. 173.

su apoyo a los distintos proyectos".

En realidad es comprensible el énfasis del gobierno estatal en la atracción de maquiladoras. Tan sólo dos de estas empresas ya instaladas en el municipio de Motul (Monty Industries y Tepalil Na) han creado cerca de 4 mil empleos. Si se tratara de microindustrias (cinco empleados en promedio, según el INEGI), serían necesarias 800 empresas exitosas para generar la misma cantidad de empleos y, si se considera que sólo entre un 10 y un 20 por ciento de microempresas logra mantenerse a flote, sería preciso trabajar con un universo de entre 4 mil y 8 mil microempresarios para igualar el resultado de sólo dos maquiladoras. Desde luego no existen recursos presupuestales ni administrativos para orientar la promoción industrial por semejantes caminos. Con mucho pragmatismo y también sentido común la dirección de Promoción Industrial se ha dedicado a atraer maquiladoras para enfrentar la falta de opciones de empleo en la entidad, que se agudizó con la crisis terminal de la agroindustria henequenera paraestatal. La otra cara de la moneda es, naturalmente, la perpetuación de las condiciones de atraso en todos los sentidos de la micro y pequeña manufactura local.

La implementación de las políticas federales encuentra sus propios obstáculos en la heterogeneidad de los objetivos de las distintas agencias que intervienen en ella (ver capítulo 4). La delegación local de la Secofi asume el papel de promotora de todas las políticas de fomento contenidas en el Propice, sin embargo también ha concentrado sus esfuerzos en la promoción de las exportaciones, dedicando mucha menos atención a las demás políticas, como en el caso del gobierno estatal. Sus principales servicios son los de apoyo a la exportación: Módulo de Orientación al Exportador, Sistema Mexicano de Promoción Externa, Guía Básica del Exportador, Manual de Trámites de Comercio Exterior, entre otros. Debe señalarse, sin embargo, que su gestión proexportadora es más amplia que la del gobierno estatal, brindando apoyo a empresas pequeñas e incluso micro que deciden incursionar en los mercados externos. Ha habido resonantes éxitos de

microempresas exportadoras, como una dedicada a la fabricación de velas de cera y otra a la elaboración de horchata; se trata de casos aislados pero ilustrativos de la intención promotora de la Secofi, presta a apoyar a cualquier empresa que desee exportar, sin importar su tamaño.

Por lo demás, fuera de la política de fomento a las exportaciones, los empresarios siguen viendo a la Secofi como una entidad reguladora más entre las muchas que tiene el gobierno federal. Esto se confirmó con el denominado Sistema de Información Empresarial de México (SIEM), programa que la dependencia presentó como un apoyo a la integración industrial: los empresarios tendrían acceso inmediato a la oferta de insumos en su localidad o región, lo que evitaría que por desconocimiento los adquiriesen en otras regiones, con ahorros importantes de tiempo y costos. Por supuesto, cada empresa tendría que brindar información pormenorizada de su propia oferta, cosa que no fue del agrado de muchos industriales y generó suspicacias sobre la posible utilización de los datos con fines fiscales, además de que la inscripción al SIEM quedó como obligatoria y con costo.

Frente a la vocación proexportadora de la Secofi, otra importante agencia de fomento, Nafin, ha intentado ser más consecuente con su objetivo institucional, definiendo en Yucatán cinco ramas a promocionar que se cuentan entre las más importantes de la manufactura local: Productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles y prendas de vestir; cuero y calzado; minerales no metálicos; otras industrias manufactureras; es decir, las de uso más intensivo de mano de obra y menor complejidad tecnológica que son, ciertamente, la especie más abundante en Yucatán. Sin embargo, como se vio en el anterior capítulo, la cobertura de los servicios de Nafin sigue siendo muy limitada, con sólo 69 empresas del sector industrial atendidas entre agosto de 1996 y julio de 1997. En todo caso, el punto a resaltar aquí no es la mayor o menor eficacia de Nafin sino la diferencia de prioridades con la Secofi.

El Bancomext, como se ha mencionado, concentra su actividad promotora en la atención a empresas altamente exportadoras, con mercados seguros y financieramente sanas, características que deben cumplir independientemente de cuál sea su giro: los mayores volúmenes de crédito los ha canalizado a las empresas exportadoras de productos pesqueros, en segundo lugar a proyectos turísticos y sólo en tercer lugar a empresas manufactureras (ver capítulo 4). Esta política ha permitido a Bancomext librarse de cartera vencida, logro meritorio en un contexto de crecientes volúmenes de adeudos vencidos, pero ha limitado su labor promotora a la élite exportadora, con un radio de intereses y cobertura mucho más reducido que el de Secofi.

Como se observa, las agendas de las principales agencias federales de fomento tienen prioridades muy distintas. No se encontraron elementos que apuntaran a algún género de sincronización de su labor promotora o por lo menos de coordinación interinstitucional. Cada una trabaja por su lado, definiendo sus actividades con arreglo a una lógica exclusivamente interna que resulta por completo insuficiente para una eficaz implementación del conjunto de políticas federales de fomento a la industria manufacturera. Como en el caso del gobierno estatal, el resultado final es la concentración de los esfuerzos de promoción en un puñado de medianas y grandes empresas, principalmente exportadoras, con avances muy escasos en el resto de la agenda formal de fomento industrial contenida en el Propice.

5.2.3. Problemas derivados de la acción conjunta de los gobiernos estatal y federal.

A la falta de coordinación de las tareas de fomento industrial de las agencias estatales y federales, y de las agencias federales entre sí, debemos sumar otros problemas derivados de la acción conjunta de ambos gobiernos. Uno de ellos es

la centralización de las decisiones de la instancia federal en la Ciudad de México. A pesar de los avances en esta materia, como el reforzamiento de los municipios con las reformas constitucionales de 1983, la política de Salinas de incorporar a los sectores involucrados al diseño de algunas políticas públicas, y el incremento de las participaciones federales en el marco del *nuevo federalismo* impulsado por Ernesto Zedillo, se mantiene la lógica de la definición central de las grandes directrices del desarrollo, con escasa o ninguna participación de las entidades federativas y las distintas regiones del país.

La estrategia misma de desarrollar una industria capaz de competir en el exterior sobre bases de calidad y fortaleza tecnológica, y no con uso intensivo de mano de obra (verdadero hilo conductor del Propice) contradice la realidad de un estado como Yucatán, donde el único recurso abundante y *competitivo* -por su bajo precio, su docilidad y su escasa rotación- es precisamente la mano de obra. Más aún, la centralización de las decisiones en materia de política industrial llevó a la Secofi a definir para Yucatán un agrupamiento industrial o *cluster* que poco tiene que ver, no sólo con la estructura de las exportaciones yucatecas y las perspectivas del sector manufacturero local, sino también con el objetivo central de competir con menos mano de obra y más complejidad tecnológica: la producción de carne de pollo, cerdo y res.

En otro plano, las instancias de coordinación de las acciones estatales y federales que existen se revelan poco eficaces para lograr los objetivos que persiguen, con frecuencia muy ambiciosos. La más importante de estas instancias, el Comité de Planeación del Desarrollo de Yucatán (Copladey) funciona en la práctica como un simple foro de intercambio de información entre funcionarios de segundo y de tercer nivel. El autor tuvo la ocasión de asistir como observador a varias reuniones del Grupo de Trabajo Industrial del Copladey. El directorio de los miembros titulares incluye a varios integrantes del gabinete del gobernador, como los secretarios de Desarrollo Industrial y Comercial, Hacienda y Planeación,

Contraloría General y Desarrollo Rural; los delegados de las secretarías (federales) de Comercio y Fomento Industrial, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Trabajo y Previsión social y Comunicaciones y Transportes; los directores regionales de Nafin y Bancomext; los titulares en Yucatán del IMSS, la Comisión Federal de Electricidad y Pemex; los presidentes de las cámaras locales de la Industria de la Transformación, de la Construcción, de Comercio, del Centro Empresarial (Coparmex) y del Centro Bancario de Yucatán. El autor asistió a cerca de diez sesiones. *En ninguna de ellas vio nunca a ninguno de los funcionarios públicos y dirigentes empresariales citados.* La mayoría de los asistentes no eran ni siquiera de segundo nivel, sino de tercero o incluso inferior. Esto resultaba evidente a la hora de discutir temas de relevancia: los asistentes se remitían a tomar notas sin atreverse a intervenir en un foro donde se sabían sin capacidad de decisión.

En cambio, no puede hablarse de conflicto ni aún de tirantez en las relaciones entre los gobierno estatal y federal, algo que al principio supusimos que podríamos encontrar. Por lo menos en la materia que nos ocupa la relación entre ambos niveles de gobierno es buena, dato que nos confirmaron en las dos esferas. Un funcionario de la Secofi nos dijo que las cosas mejoraron sensiblemente a partir de 1989, cuando Salinas de Gortari llegó a la presidencia: Antes de ese año prácticamente no existía comunicación entre los dos niveles y cada uno implementaba sus políticas de fomento al margen de lo que hiciera el otro. Ahora, según el mismo funcionario, la delegación estatal de la Secofi tiene la instrucción expresa del presidente de la República de promover las políticas federales que coinciden con las estatales; por supuesto, esto se facilita en los casos en que hay franca coincidencia de los dos gobiernos, como en la política de promoción de las exportaciones. A la vez, un funcionario estatal nos dijo lo mismo con otras palabras: "Parecen (las agencias federales) casi una extensión de nuestras propias oficinas. Basta una llamada telefónica para pedirles apoyo a tal o cual actividad o programa y tenemos respuesta inmediata".

No existe contradicción entre las dos tendencias señaladas: Hay coincidencia y apoyo mutuo de los dos niveles de gobierno en políticas prioritarias en las agendas industriales de ambos, como la promoción de las exportaciones. Sin embargo, en la mayoría de las demás políticas se ha avanzado poco, a causa de la escasa efectividad y excesiva formalidad de las instancias que en principio deberían facilitar la implementación de los programas industriales de ambos gobiernos. Las relaciones son buenas, pero la eficacia de la acción conjunta es limitada.

Por lo demás, el factor político no está ausente en la toma de decisiones de fomento industrial. Las maquiladoras que están llegando para establecerse en los municipios generalmente demandan ciudades cercanas a Mérida (no más de una hora de distancia, de preferencia) y con cierta densidad de población que les asegure la disponibilidad de suficiente mano de obra. Por eso han elegido municipios como Motul, Maxcanú e Izamal, entre otros. Al agotarse las ciudades cercanas las nuevas maquiladoras han debido instalarse en otras más alejadas de la capital, como Peto, Valladolid y Tizimín. Sin embargo, una ciudad con adecuada densidad de población y cercana a Mérida y Progreso, que es Hunucmá, no tiene aún ninguna maquiladora, a pesar de las gestiones realizadas por el municipio, por una razón de tipo político: tiene un ayuntamiento panista. El PRI ha perdido su hegemonía en Mérida y enfrenta un creciente cuestionamiento de la misma en los municipios del interior del estado, hasta ahora su reserva de votos y legitimidad. El ayuntamiento de Hunucmá ha denunciado presiones no sólo como la señalada sino de algunos organismos y agencias paraestatales, como la Comisión Federal de Electricidad, que lo amenaza constantemente con la suspensión del servicio a causa de diversos adeudos. La marginación de Hunucmá de la política de atracción de maquiladoras y las presiones adicionales pueden ser interpretadas como un intento del oficialismo por fortalecer su preeminencia política en el interior de Yucatán.

5.2.4. Problemas derivados de las relaciones gobierno-empresarios.

Las relaciones gobierno-empresarios también mejoraron en el sexenio de Carlos Salinas. En realidad la mejoría comenzó desde el periodo de Miguel de la Madrid, con el fin del discurso antiempresarial del echeverrismo y su culminación en la nacionalización de la banca. Al definir al sector privado como el principal motor del crecimiento los gobiernos de tendencia neoliberal establecieron puentes de comunicación con los organismos empresariales, que con el tiempo se institucionalizaron como mecanismos de coordinación y consulta. Salinas de Gortari estaba consciente de que una implementación eficaz de sus políticas obligaba a la comunicación constante con los sectores involucrados, que facilitara la ejecución de las decisiones y destrabara obstáculos. Un buen ejemplo de esto, ya comentado en el capítulo 4, fue la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones. A nivel estatal ocurrió un cambio semejante desde el primer gobierno de Víctor Cervera Pacheco (1984-1988) que, como antes se vio, logró conformar un poderoso grupo empresarial identificado con su política económica.

Sin embargo, los problemas en las relaciones de ambos sectores distan de haber desaparecido. Siguen presentes algunos muy añejos, como los causados por el burocratismo y la corrupción que, pese a todo, no han podido ser erradicados de las oficinas públicas. Asimismo, en Yucatán se mantiene un margen de mutua desconfianza, alimentado por el escepticismo empresarial sobre la eficacia de los planes y programas de gobierno y, también, por el escepticismo gubernamental sobre las posibilidades reales y la voluntad del empresariado yucateco para cumplir la tarea del desarrollo industrial.

Un funcionario federal nos definió así los rezagos gubernamentales en la materia que nos ocupa: "las oficinas públicas están llenas de gente improvisada, que desconoce los problemas reales del sector industrial. Por lo mismo, *pelotean* al

empresario, enviándolo de un escritorio a otro y de una oficina a otra. Además, el cambio de mandos todavía significa el cambio de enfoques. Cuando un jefe se va no sólo cambian los estilos sino también las prioridades. Los cambios sexenales son peores: un gobierno puede haberse dedicado a promover las exportaciones o las maquiladoras y el siguiente dar marcha atrás y decidir que el campo o la pesca son lo verdaderamente importante. No hay continuidad”.

En cuanto a la corrupción un funcionario del gobierno estatal reconoció que sigue presente, en parte a causa del propio sector privado: “Hay mucha corrupción en lo que concierne a trámites, auspiciada por los propios empresarios. Por negligencia se esperan hasta el último día de los plazos y llegan con los formatos mal llenados. Ante el rechazo ofrecen dinero a los burócratas para salir del paso; luego éstos aprenden y empiezan a pedir dinero; por último, empiezan a poner trabas u obstáculos para que el empresario tenga que pagar”. Un exfuncionario del gobierno estatal, ahora empresario, añade a los problemas de burocratismo y corrupción las inercias sindicales: “El sindicato es un obstáculo a la modernización y los cambios internos. Los sindicatos gubernamentales son los peores: frenan todo, detienen los cambios, mantienen el status imperante. Por eso siguen el burocratismo, la corrupción y el tortuguismo. El gobierno no puede ir muy lejos con los sindicatos que tiene”.

Estas razones -corrupción, burocratismo, tortuguismo- están en la base de la estrategia del gobierno federal de emplear servicios privados de consultoría en la implementación de sus políticas. La política de desarrollo tecnológico, por ejemplo, se basa en buena medida en los servicios de asociaciones civiles como la red CETRO-CRECE (Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial y Centros Regionales para la Competitividad Empresarial); el ya citado COMPITE (Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica); el CIMO (Calidad Integral y Modernización) y el Sistema Nacional de Servicios de Consultoría. En Mérida existe una red de consultores de los ejemplos citados,

completada con numerosos despachos que difunden el uso de programas e instrumentos de fomento industrial, por ejemplo la Fundación para el Desarrollo Empresarial, A.C., que promueve los servicios de CIMO; Asesoría a Microempresas (ADMIC) que promueve el desarrollo empresarial de los microindustriales y los asesora para obtener recursos de fondos de fomento; Consultores en Administración y Asociados, que promueve los programas de capacitación de la Secretaría del Trabajo, entre muchos otros.

El empleo de despachos de consultoría, aunque en teoría es una buena opción para mejorar la implementación de las políticas, genera nuevos problemas. Los consultores privados son ellos mismos empresarios que sólo apoyarán a quienes tengan los recursos y estén dispuestos a pagar por sus servicios. El programa COMPITE, por ejemplo, consiste en un taller de cuatro días que cuesta 15 mil pesos a los industriales que lo demandan. Su mercado natural son los micro y pequeños empresarios con procesos intensivos en mano de obra (no opera en procesos automatizados); si consideramos las dificultades del entorno económico y financiero de la micro y pequeña industria entenderemos muy bien porqué en octubre de 1997, a tres años de creado el COMPITE y a un año de haber sido convertido en asociación civil, sólo una empresa manufacturera había utilizado sus servicios en Yucatán.

Otro problema de la relación gobierno-empresarios es la desconfianza mutua sobre las capacidades del otro. El empresario que antes fue funcionario público nos describió así la desconfianza del sector privado: "Las políticas públicas de fomento industrial no tienen éxito porque los empresarios tienen un gran escepticismo frente a las acciones del gobierno. No creen en lo que éste dice, y eso se debe a que cuando se animan a acercarse a algún programa, por ejemplo de crédito, resulta que las cosas no son como se habían anunciado. El gobierno anuncia a tambor batiente un programa de apoyo crediticio con un techo financiero de muchos millones de pesos. El industrial solicita participar en él y

entonces se entera de que no cubre los requisitos y por lo tanto queda fuera. Frustrado, el industrial se aleja para no volver". "Otro problema es que los cambios se siguen decidiendo en el escritorio, sin tomar en cuenta a los empresarios. Por ejemplo, se diseña una presunta simplificación administrativa consistente en reducir un formato de cinco hojas a una sola, lo que se presenta como un gran avance. Sin embargo, en esa única hoja se sigue pidiendo información cuya utilidad no está clara y que para los empresarios seguirá representando pérdida de esfuerzo y de tiempo".

Por el otro lado, la imagen de los empresarios en la oficinas públicas tampoco es la más edificante. Un alto funcionario del gobierno estatal nos dijo: "Lo único que les interesa son las reducciones de impuestos. Cuando se les presentan programas de apoyo su reacción siempre es la misma: todo lo que demandan es que se reduzcan o desaparezcan los impuestos. Por ejemplo, exigen la derogación del gravamen del 2 por ciento sobre nóminas, sin reparar en que ese impuesto es fundamental para el gobierno del estado porque con él se promueve a Yucatán en el exterior, se atrae inversión extranjera, se buscan socios capitalistas y tecnológicos, se abren nuevos mercados. Nada de eso ven ellos". Otro funcionario estatal define así las causas del poco éxito de los programas de fomento: "El gran desconocimiento de las políticas y programas de fomento industrial se debe sencillamente al profundo desinterés de los empresarios en conocerlos. En las reuniones sobre desregulación que tenemos con ellos se quejan todo el tiempo del exceso de trámites, pero yo les he preguntado sobre casos concretos y entonces no saben que decir. Solamente uno de ellos ha dicho algo específico: la regulación que impide vender licor antes de las 11 y después de las 21 horas y los domingos. Lo demás son prejuicios".

Más allá de las divergencias entre empresarios y gobierno, un problema situado en otro plano es el acceso diferencial de los industriales a los niveles de dirección gubernamental, sobre todo estatal. Como antes se vio, existe una sólida alianza

entre el ejecutivo estatal y un grupo de prominentes empresarios que apoyan las políticas estatales y, también, se benefician de jugosos contratos de proveeduría (ver capítulo 2); los miembros de este grupo o sus allegados ocupan con frecuencia las presidencias de las cámaras de industria y comercio -a excepción de la Coparmex, bastión tradicional de la oposición conservadora- y participan constantemente en las actividades de promoción. Fuera de este grupo, que es una auténtica élite empresarial, el grueso de los pequeños y microindustriales carece de acceso a los niveles gubernamentales de decisión y también, como se reflejó en la encuesta empresarial, a los apoyos de las propias cámaras a las que están afiliados. La estrecha relación de las cúpulas privada y oficial, y la exclusión que conlleva de amplias bases empresariales, tiene un alto costo en Yucatán: la visión aislada de los funcionarios estatales, que impide el diseño e implementación de una política de fomento al conjunto industrial.

5.2.5. Problemas derivados del atraso empresarial.

La encuesta proporcionó elementos que apoyan la idea de que el escaso éxito de las políticas de fomento industrial se debe en parte al atraso de amplios sectores del empresariado yucateco. Existe poca conciencia sobre la utilidad de adquirir nueva tecnología (o incluso de emplear tecnología disponible gratuitamente), de mejorar el control de calidad, de introducir técnicas modernas de administración del trabajo, de brindar una adecuada capacitación, de integrar a los trabajadores a la empresa y de muchos aspectos semejantes que permitirían la modernización de la micro y pequeña industria y las harían más competitivas. Cuando tienen utilidades que encuentran aceptables no comprenden por qué deberían *gastar* en mejoramiento tecnológico u organizacional. Los industriales de las ramas más tradicionales (alimentos, bebidas, ropa) no perciben como inmediata la amenaza de la competencia externa y la globalización. Su visión es de corto o a lo sumo de mediano plazo y se reduce a maximizar sus utilidades para recuperar cuanto antes su inversión. Para la mayoría de los industriales yucatecos no existe el largo

plazo. Las entrevistas realizadas a funcionarios estatales y federales e incluso a los propios empresarios confirmaron estas apreciaciones.

Los comentarios de un industrial dedicado a la producción de alimentos balanceados ilustran muy bien esta mentalidad: "Los programas de calidad no nos interesan porque así como manejamos la empresa estamos muy bien. Tampoco nos interesa un socio tecnológico porque generalmente son grandes firmas que vendrían a reestructurar mi empresa, obligándome a despedir personal y a comprar más maquinaria, es decir a endeudarme, algo que no quiero hacer. Participar en cadenas productivas tampoco me interesa porque el día menos pensado tu gran cliente te deja de comprar y a ver cómo le haces". Semejante conservadurismo fue notable especialmente entre los empresarios que producen para el mercado interno.

Pero incluso algunas empresas que han incursionado en los mercados externos mantienen sus condiciones de atraso. El responsable de la promoción industrial del gobierno estatal nos relató la siguiente experiencia: "Visité las instalaciones de una fábrica de salsas y condimentos que exporta parte de su producción a Estados Unidos. La fábrica estaba en condiciones deplorables: obreros sin camisa, sudorosos (no había aire acondicionado); insumos en el suelo, anaqueles sucios, mala iluminación. Pregunté al responsable porqué no empleaban mandiles, gorras y guantes, si lo que preparaban era alimentos. Me contestó que sí tienen esos equipos, pero que sólo los utilizan para la producción que se exporta. Le pregunté por qué razón, si ya los tenían, no los usaban para la producción destinada al consumo nacional. Me dijo que porque no se les exige".

Otro funcionario estatal reveló su profundo escepticismo frente al empresariado yucateco en los siguientes términos: "Hay pocos verdaderos empresarios en Mérida. La mayoría son *bisneros* que lo único que quieren es maximizar sus ganancias en el menor tiempo posible. Si pueden saltarse normas de calidad,

seguridad o protección ambiental lo harán; si pueden vender algo más caro de lo que vale lo harán también". Se le preguntó cuáles serían los pocos industriales que son verdaderos. Mencionó sólo grandes empresarios: los Gómory (Galletera Dondé); los Ponce (Coca Cola); la Cervecería Yucateca.

En realidad, es notable el contraste entre la manufactura local y la gran empresa manufacturera, incluidas las maquiladoras. La encuesta también reveló la preocupación de varias grandes industrias por mejorar la tecnología y calidad de sus productos, por ejemplo Airtemp, dedicada a la fabricación de equipos de aire acondicionado, empeñada en lograr el certificado de calidad ISO 9002. A finales de 1997 sólo tres empresas tenían ese certificado en la entidad: Harinera de Yucatán, filial de Maseca; la Cervecería Yucateca, filial del Grupo Modelo, y la maquiladora Ormex.

Ya antes tuvimos ocasión de comentar el contraste entre el atraso generalizado de la manufactura local y las maquiladoras, que no se limita a calidad, tecnología y administración sino que se extiende a factores culturales. Una de las maquiladoras más grandes, que produce pantalones, exige para sus mandos medios el dominio de la lengua maya, algo impensable en las empresas de capital yucateco. El funcionario que nos habló de la fábrica de salsas y condimentos nos comentó lo siguiente respecto del empleo en ambos tipos de empresas: "Para el industrial yucateco el último y más prescindible factor en su empresa es el trabajador, al que considera perezoso e irresponsable. Lo trae de la calle y lo pone en la línea de producción sin capacitarlo previamente porque piensa que no se puede dar el lujo de mantener gente sin producir. En cambio, las maquiladoras brindan capacitación hasta de seis meses a sus obreros antes de asignarlos a sus puestos de trabajo. Naturalmente los resultados son muy distintos. Los maquiladores se expresan en los mejores términos de la mano de obra yucateca".

Tuvimos la oportunidad de confirmar esta última apreciación. Visitamos en Motul

la maquiladora Monty, de inversionistas de Hong Kong, que también tiene plantas en Honduras. Preguntamos al guía dónde era más barata la mano de obra y nos dijo que en aquel país centroamericano. Le preguntamos porqué entonces habían venido a Yucatán y nos dijo que por dos razones: por las facilidades del TLC y, específicamente a Yucatán, por la notable habilidad de los trabajadores, especialmente bien dotados para el corte y confección. También nos dijo que todos los trabajadores contratados recibían, ya con sueldo, entre 8 y 20 semanas de capacitación, dependiendo de la complejidad de la tarea que realizarían en la línea de producción. Por lo demás, esta fábrica está lejos de ser el paraíso. El ritmo de trabajo es muy intenso y constantemente supervisado, y la jornada es de 7:15 de la mañana a 6 de la tarde con una hora para comer (9 horas con 45 minutos en total) para completar 48 horas semanales en cinco días.

Las cámaras empresariales no contribuyen gran cosa a superar el atraso de los micro y pequeños industriales yucatecos. También en este punto la encuesta reveló un apoyo de las cámaras inversamente proporcional al tamaño de la empresa, de modo similar a lo que ocurre con las políticas públicas. Como ejemplo citamos el caso de un microempresario de la rama del vestido que nos comentó lo siguiente: "La cámara local de la industria del vestido está muy mal. Les pedimos información sobre cursos de capacitación y nunca nos atendieron. En cambio fui a la cámara nacional, en la Ciudad de México, y ahí sí nos atendieron muy bien, dándonos toda la información que requeríamos. Incluso tienen una bolsa de trabajo".

Sobre el papel de las cámaras, el funcionario estatal que nos habló de la escasez de verdaderos empresarios nos dijo al respecto: "Las cámaras empresariales, con excepción del Centro Patronal, no se ocupan de capacitar a sus afiliados en teorías modernas de la empresa. Éstos no saben nada de teorías de calidad, por ejemplo las de Deming. Esta es la explicación de porqué tratan mal a sus empleados, a diferencia de las maquiladoras, que sí saben de la importancia de

tener contenta a la gente para que produzca más. No les pagan más pero los integran, ponen a los mejores en pizarrones, los hacen sentir importantes. El empresario yucateco se ha quedado con la teoría de Maslow de hace 40 años: si yo te pago para que comas y vistas me debes estar agradecido eternamente. No son conscientes de la importancia del elemento humano por su falta de preparación. Las cámaras no han ayudado a cambiar esto”.

A los problemas derivados del entorno macroeconómico, las prioridades de la agendas industriales estatal y federal, la dinámica de las relaciones entre los dos gobiernos y entre éstos y los empresarios, y al atraso empresarial, podríamos aún sumar otros que no fueron puestos en relieve en las entrevistas pero que al contrastar las observaciones con la teoría de la implementación se perfilan muy claramente. Por ejemplo existe en ambos niveles de gobierno poca conciencia sobre la capacidad limitada de las organizaciones públicas para modificar el comportamiento privado y este hecho impide el desarrollo y la utilización de mecanismos de negociación que hagan posible incrementar esa limitada capacidad; la política industrial en México ha transitado, en palabras de Elmore⁷, por las menos flexibles vías del diseño prospectivo, sin explorar las amplias posibilidades de su diseño a partir del punto mismo en que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas. Existen algunos mecanismos de coordinación y, por lo menos uno de ellos, la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones, ha dado buenos resultados, pero se trata de un caso aislado. Otros mecanismos de coordinación, como el ya citado COPLADEY, tienen muy escasa o ninguna eficacia.

Otro factor que obstaculiza el éxito de las políticas de fomento industrial es la escasa o nula atención que se brinda a problemas organizacionales en ambos niveles de gobierno. Las entrevistas dejaron traslucir la persistencia de problemas como la falta de preparación de los funcionarios y de calidad en la atención a los

⁷ Elmore, 1993b; ver también la introducción teórica de este trabajo.

usuarios, el cambio continuo de personas y de prioridades en las oficinas públicas, la persistencia de la corrupción, el compadrazgo, el tortuguismo, las inercias sindicales y la simple y llana incompetencia de muchos funcionarios públicos. No es que no se hayan encontrado las maneras de enfrentar estos vicios, sino que ni siquiera se les ha buscado. Esto es especialmente cierto en el gobierno del estado, donde los bajos sueldos y los horarios extenuantes han definido el perfil por demás limitado de sus efectivos. La falta de conocimiento de las aportaciones existentes en el campo de la teoría impide adoptar medidas administrativas y organizacionales de bajo costo que permitirían solucionar algunos de los problemas citados. Si, por ejemplo, los jefes fueran conscientes de que las decisiones que toman no necesariamente son lo más trascendental de los procesos, tendrían por lo menos un punto de partida, pero no es así. Seguimos observando en cambio ese optimismo despreocupado, tan común en nuestras oficinas públicas, de que las cosas se cumplirán por decreto, al margen de lo que ocurra en el largo e incierto proceso de la implementación. Los resultados están a la vista.

6. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS

1. Políticas públicas. Investigación y teoría.

O'Toole (1993) ha subrayado la necesidad, en el campo de las políticas públicas, de sustentar cualquier recomendación práctica en la investigación empírica. Su afirmación, motivada por la gran cantidad de estudios que incursionan en el terreno prescriptivo sin sólida fundamentación empírica, tiene acaso un alcance mayor que el que el propio O'Toole le concede. El riesgo no es solamente recomendar un curso de acción que pueda resultar del todo inapropiado (o que encuentre su *proverbio antagónico*, como dice también este autor) sino, más aún, puede significar la transposición injustificada de recomendaciones construidas sobre el análisis de experiencias específicas a contextos muy diferentes, por ejemplo otros países.

En la introducción teórica citamos a algunos estudiosos mexicanos de políticas públicas que han externado su escepticismo sobre la utilidad en México de muchos de los desarrollos teóricos de esta disciplina, e incluso de la disciplina misma. Si entendemos estas reservas en el sentido que propone O'Toole es imposible no compartirlas; no hace falta argumentar las diferencias culturales, históricas, políticas, sociales y económicas entre, por ejemplo, Estados Unidos y México. Se trata de diferencias tan rotundas que han hecho dudar a algunos autores sobre la pertinencia misma del análisis de políticas públicas en nuestro país. Si, por otra parte, sostenemos que no es posible identificar políticas públicas con determinada corriente o enfoque teórico (por ejemplo con el pluralismo), ¿qué nos queda entonces en las manos?

Meny y Thoenig nos ofrecen una respuesta que nosotros encontramos plausible: Lo que determina la originalidad de las teorías de las políticas públicas es que se inscriben en un campo hasta el momento poco explorado: "*se enraízan en las*

investigaciones empíricas y no se desentienden de sus implicaciones para la acción" (Meny y Thoenig, 1992, P. 45). Acaso sea posible cultivar la filosofía política y social al margen la investigación empírica; tal vez quepa la posibilidad de realizar alguna contribución a la teoría política con la sola reflexión especulativa; de lo que estamos ciertos es que la teoría de políticas públicas no avanza un ápice sin una sólida aproximación a los fenómenos empíricos.

Cuando los autores citados al principio cuestionan la validez en México de aportes e instrumentos construidos para realidades cultural y políticamente diferentes, por ejemplo los del pluralismo, el incrementalismo y el ajuste partidario mutuo, tienen de su lado toda la razón del mundo, pero de esto no se sigue que el campo de las políticas públicas sea incultivable en México. En cambio, quizá debiera concluirse que es preciso construir teoría de políticas públicas en nuestro país sobre la base de nueva, propia y específica investigación empírica.

Nuestros gobiernos (federal, estatales, municipales) diseñan e implementan políticas públicas como cualquier gobierno en cualquier parte del mundo; estas políticas, es cierto, no se parecen gran cosa ni en su diseño ni en su implementación a las de nuestros vecinos del norte (en realidad, ¿con base en qué podríamos esperar que se parecieran?); luego la tarea es clara: definir nuestras propias categorías, desarrollar nuestras propias metodología para estudiarlas. Las contribuciones de los autores extranjeros ayudan, pero no debemos esperar demasiado. Nada sustituye a la investigación empírica como dicen, cada uno a su manera, O'Toole y Meny y Thoenig.

2. Políticas públicas y federalismo en México.

Una primera conclusión del análisis de las políticas de fomento industrial en Yucatán es el peso decisivo, incontestable, de los dictados del centro en esta materia, en el marco de un sistema de gobierno unipartidista (al parecer, ya en

retirada) y cerradamente verticalista que convirtió a los gobernadores de las entidades federativas en poco más que simples delegados administrativos. La comparación de las políticas industriales del gobierno federal y de los sucesivos gobiernos estatales ilustra esta presunción en forma clara. Aunque formalmente cada uno de los gobernadores yucatecos de los últimos veinte años diseñó su propia política industrial, como parte de su respectivo plan estatal de desarrollo, las semejanzas en las orientaciones, los temas, los contenidos y las medidas son más que sospechosas. En los años 70, cuando tuvimos presidentes que concebían a la política industrial como un campo de intervención directa del estado en la economía mediante la creación de empresas públicas, los gobernadores yucatecos se dieron a la tarea de crear en Yucatán sus propias empresas, como las fábricas de ropa típica, zapatos y muebles de la Unidad de Fomento Industrial del Gobierno del Estado, que existió hasta 1986.

Cuando en los años 80 llegaron los nuevos gobiernos de inspiración neoliberal entonces los gobernadores yucatecos descubrieron que eran las fuerzas del mercado las que tenían la responsabilidad de industrializar a Yucatán. Los gobernadores que por alguna razón no se sumaron a la nueva forma de ver y de hacer las cosas en el campo de la economía o de la política sencillamente fueron desplazados y sustituidos por mandatarios interinos que tenían muy clara la misión a cumplir. Tal fue el sentido de las sustituciones de Graciliano Alpuche por Víctor Cervera Pacheco en 1984 y de Víctor Manzanilla Schaffer por Dulce María Sauri en 1991.

Sería desde luego muy interesante una aproximación empírica al tema de las políticas de fomento industrial en una entidad federativa cuyo gobierno sea de signo distinto al federal, posibilidad que sencillamente no existía hace apenas una década. Entonces tal vez cabría la hipótesis de encontrar políticas divergentes entre los gobiernos estatal y federal, pero no ha sido éste el caso de Yucatán. La única hipótesis que cabe formular a partir de este estudio, en el caso de los

gobiernos estatales priístas, es que en el *diseño* de las políticas públicas de la entidad tendrá un peso decisivo el gobierno federal, también priista. Podría pensarse que es natural que sea así, tratándose del mismo partido, pero entonces tendríamos que hacer abstracción de nuestro sistema federal y también de nuestra profunda diversidad regional. En México la lógica partidista se ha superpuesto a la lógica del federalismo, tanto como el presidencialismo exacerbado se ha superpuesto a la lógica partidista. Ningún análisis de políticas públicas en nuestro sistema federal podrá ignorar esta realidad, por cierto muy distinta a la de los vecinos del norte.

El tema del centralismo y la subordinación de los gobiernos estatales al federal tuvo en Yucatán una expresión por demás ilustrativa con la reforma a la constitución estatal para retrasar año y medio la elección del gobernador, de manera que el candidato oficial fuera seleccionado con la aprobación del presidente entrante y no del saliente. Podemos ver en esto un acto servil del oficialismo local, pero podemos ver también una respuesta realista y pragmática al hecho, confirmado una y otra vez en la historia postrevolucionaria de Yucatán, de gobernadores ajenos a los grupos de los presidentes en turno que, por lo mismo, no tenían el mismo respaldo económico y político para llevar adelante sus programas de gobierno o que acabaron siendo destituidos.

La vulnerabilidad implícita de los gobiernos locales en el marco de su subordinación al poder presidencial establece un límite a su capacidad de diseño e implementación de políticas locales que suele revelarse infranqueable. Por ejemplo Víctor Manzanilla Schaffer, como vimos en el tercer capítulo, intentó desarrollar una política industrial diferente a la de su antecesor en el gobierno local, trasladando el énfasis de la atracción de maquiladoras e inversión extranjera al fomento de la micro y pequeña industria local. El problema fue que la nueva prioridad de Manzanilla no sólo contravino a la política implementada por Cervera Pacheco en su primer periodo, sino también a la política implementada por el

presidente Carlos Salinas de Gortari. No podemos afirmar que Manzanilla fue destituido por diferencias con el centro en materia de política industrial, pero es un hecho que sus prioridades en este renglón no tuvieron oportunidad de materializarse: el fin del gobierno de Manzanilla fue también el fin de ellas.

Probablemente la subordinación de los mandatarios estatales al poder central, que conlleva la subordinación de sus políticas, no sería un problema mayor de lo que es para la dinámica de las economías locales si, por lo menos, los diseñadores a nivel central tuvieran en cuenta la profunda heterogeneidad regional y la incorporasen en el diseño de las políticas. Al menos en lo que a política industrial se refiere tenemos que decir que no es así. El actual Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice) no ha tenido en cuenta la diversidad regional. Si excluimos los tres o cuatro *conglomerados* exitosos en el país, las experiencias locales no han sido incorporadas a su diseño; en cambio, como el Propice se encarga de aclararnos en varias ocasiones, su verdadera fuente de inspiración ha sido *la experiencia internacional*, no las realidades locales.

La experiencia internacional enseñó a los diseñadores centrales de la política industrial que México no debía competir en el exterior con productos intensivos en mano de obra sino con calidad y fortaleza tecnológica crecientes; que debíamos igualar nuestros niveles de competitividad a los de Estados Unidos y Canadá y que la alternativa eran los agrupamientos industriales, conglomerados o *clusters*, cuya localización y florecimiento estarían determinados por las fuerzas del mercado, a la manera de los autos de Detroit o el acero de Brescia. No se discute la validez de estas enseñanzas, por lo demás muy bien fundamentada en el Propice. El problema es lo que pueden significar para un estado como Yucatán o una región como el sureste mexicano.

Yucatán tiene un recurso abundantísimo, que es mano de obra desempleada, cuyo volumen se incrementó con el fin del *gran ejido* henequenero y el cierre de la industria henequenera paraestatal. La falta de opciones de trabajo en el campo yucateco provocó que grandes contingentes de campesinos exhenequeneros invadieran otros sectores productivos, por ejemplo la pesca, cuya capacidad de absorción de fuerza de trabajo fue saturada al grado de poner en riesgo la permanencia de los recursos (Fraga y Paré, 1994). Por otra parte, la industria local está orientada a la producción de bienes de consumo con poco valor agregado (alimentos y bebidas, vestido, calzado) y presenta un acentuado rezago tecnológico aun frente a estándares nacionales. No existe en la península nada parecido a los *clusters* de la industria electrónica (Tijuana), automotriz (Cihuahua-Ciudad Juárez, Saltillo) o informática (Guadalajara-Aguascalientes). En estas condiciones, tiene poco sentido hablar en Yucatán de industrias con menor uso relativo de mano de obra y mayor componente tecnológico.

Podría argumentarse que la política industrial contenida en el Propice es innovadora e intenta ir más allá de las realidades nacionales. Sería un argumento aceptable si, junto a su dimensión innovadora, la política industrial ofreciera opciones para aquellas regiones del país donde la lógica de los mercados no impulsó el desarrollo de un *cluster* exitoso. Pero tampoco es así. El Propice del gobierno de Zedillo no sólo mantuvo el compromiso con el mercado heredado de su antecesor inmediato sino lo profundizó. Si la política industrial de Salinas todavía contemplaba objetivos como la desconcentración industrial, deliberadamente promovida por el estado, para el Propice la desconcentración, de darse, será obra del mercado. Fuera de la promesa del mercado, a las regiones más atrasadas del país en el plano industrial el Propice tiene muy poco que ofrecerles.

Más aún, la actual política industrial ignoró otras opciones y posibilidades de fomento industrial, que con arreglo a categorías y desde luego a prioridades

diferentes pudieran haber puesto mayor atención a factores como la abundante mano de obra en México. En vez de buscar la incorporación de tecnologías de punta en los procesos productivos, relegando el factor empleo a un lugar secundario, acaso pudo pensarse también en un proceso de innovación tecnológica que tuviera lugar sobre la base de la estructura productiva ya existente y que tomara en cuenta la variable demográfica, dejando de lado la tesis de que las empresas con uso intensivo de mano de obra son menos productivas (Gutiérrez, 1996). En vez de esto, la política industrial se ha deslizado por el camino marcado por el Propice, y uno de sus objetivos actuales es desarrollar por lo menos un *cluster* en cada entidad federativa, promovido paradójicamente por el estado y no por el mercado. El *cluster* de Yucatán sería la producción de carne de res, cerdo y pollo.

Mientras tanto, al margen de la política industrial del gobierno federal, las realidades se han impuesto en Yucatán. Con la activa promoción del gobierno estatal la entidad se va poblando de maquiladoras, en su mayoría textiles, que vienen en busca de su abundante reserva de mano de obra barata, dócil y estable. Varias de estas maquiladoras son de capital asiático, que encuentran en la mano de obra yucateca un factor de competitividad que el Propice no acertó a reconocer. La política industrial del gobierno del estado, formalmente inspirada en la del gobierno federal, transita sin embargo por caminos diferentes: bajo componente tecnológico, uso intensivo de mano de obra, desconcentración en vez de aglomeración.

Si los *clusters* son la nueva divisa de la competitividad, el gobierno estatal sigue aún buscando la desconcentración de las industrias hacia los municipios del interior del estado, obligado como está por los imperativos del empleo y, también, por la demanda creciente de mano de obra que ha rebasado la oferta en Mérida, especialmente para la industria textil. Las maquiladoras en Yucatán probablemente no formarán ningún *cluster*, porque su lógica es diferente. No se

interesan por la oferta local de insumos ni tampoco por los mercados locales; sus proveedores y sus clientes están fuera del país; sus objetivos no son otros que abatir costos de mano de obra y aprovechar las facilidades del TLCAN. Tal vez esto pueda cambiar en el futuro, pero de ser así no habrá sido un resultado de la actual política industrial. En cuanto a la micro y pequeña industria yucateca su atraso se mantiene en todos los órdenes. La política industrial federal no ha tenido respuestas eficaces para ellas pero tampoco, a diferencia de las maquiladoras, las ha tenido la política industrial del gobierno del estado.

3. Problemas de implementación de las políticas de fomento industrial en Yucatán.

Existe en Yucatán un amplio catálogo de instrumentos y programas de fomento industrial cuyos destinatarios son, formalmente, todos los empresarios manufactureros de la entidad. Tan sólo la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como vimos en el capítulo 4, tiene al menos 29 diferentes programas e instrumentos de este tipo; el Bancomext y Nafin tienen repertorios no menos amplios y también otras agencias del ámbito federal, como el Conacyt, tienen los suyos. No obstante, como nos reveló la encuesta empresarial y las entrevistas, el impacto de todos estos instrumentos y programas es muy limitado; los porcentajes de empresas que han recibido sus apoyos rara vez tienen más de un dígito y, como también se vio en la encuesta, generalmente se trata de empresas medianas y grandes (69 en total, de entre más de 13 mil) y de empresas exportadoras (unas 200 en total); fuera de estos grupos el grueso de la manufactura en Yucatán simplemente ignora que hay más de un centenar de programas de diversas agencias federales cuyo objeto formal es ayudarlas a superar sus rezagos tecnológicos y administrativos y a conquistar nuevos mercados, dentro y fuera del país.

Los problemas que restan eficacia a los instrumentos de fomento industrial, al grado de hacer inoperantes a muchos de ellos, son variados y complejos;

podemos distinguir al menos cinco tipos diferentes: los atribuibles al entorno económico y financiero; los asociados a la divergencia de objetivos y prioridades de las agencias que intervienen en la implementación de las políticas; los derivados de la acción conjunta de los gobiernos estatal y federal; los asociados a la relación entre empresarios y gobiernos y los atribuibles al atraso y falta de visión empresarial de numerosos industriales yucatecos:

Problemas derivados del entorno económico y financiero: como en todo el país, los industriales yucatecos han experimentado en los últimos años una severa escasez de créditos, crecientes carteras vencidas, altas tasas de interés, estrechamiento del mercado interno, encarecimiento de los insumos, falta de programas de financiamiento adecuados a sus necesidades, inclusive en la banca de desarrollo; a estos problemas es preciso sumar otros en el caso de Yucatán, como la estructura fuertemente oligopólica de la economía estatal, que ha hecho fracasar algunos intentos de consolidar la oferta y mejorar la capacidad de negociación de micro y pequeños productores, y la concentración de las exportaciones clave (productos pesqueros, miel, manufacturas de henequén) en una veintena de empresas.

Problemas derivados de la divergencia de prioridades en las agencias de fomento: la implementación de las políticas federales encuentra un obstáculo en la heterogeneidad de los objetivos de las distintas agencias que intervienen en ella. La delegación local de la Secofi asume el papel de promotora de todas las políticas de fomento contenidas en el Propice; sin embargo ha concentrado sus esfuerzos en la promoción de las exportaciones, dedicando mucha menos atención a las demás políticas; Nafin, por su parte, ha intentado ser más consecuente con su objetivo institucional, orientando su labor promocional hacia las ramas manufactureras con mayor presencia en Yucatán: alimentos y bebidas, textiles y prendas de vestir, cuero y calzado y minerales no metálicos; el Bancomext concentra su actividad promotora en la atención a empresas

altamente exportadoras, con mercados seguros y financieramente sanas, características que deben cumplir independientemente de cual sea su giro. El gobierno del estado, por su parte, se ha dedicado a promover intensamente la instalación de maquiladoras en la entidad. En medio de esta heterogeneidad de objetivos de las distintas instancias no se encontraron elementos que apuntaran a algún género de sincronización de su labor promotora. Cada agencia trabaja por su lado, definiendo sus actividades con arreglo a una lógica interna que resulta insuficiente para una eficaz implementación del conjunto de políticas de fomento a la industria manufacturera.

Problemas derivados de la acción conjunta de los gobiernos estatal y federal. Ya nos hemos referido a uno de ellos: la centralización de las decisiones del nivel federal en la Ciudad de México; a pesar de algunos intentos descentralizadores se mantiene la lógica de la definición central de las directrices del desarrollo, con escasa o ninguna participación de las entidades federativas. En otro plano, las instancias de coordinación de las acciones estatales y federales que existen se revelan poco eficaces para lograr los objetivos planteados; tal es, por ejemplo, el caso de los grupos de trabajo del Comité de Planeación del Desarrollo de Yucatán, que reúnen a funcionarios de niveles sin capacidad de resolución. La escasa efectividad y excesiva formalidad de las instancias de coordinación limitan seriamente su utilidad como facilitadoras de la implementación de las políticas de fomento industrial.

Problemas derivados de las relaciones gobierno-empresarios: Estas relaciones han mejorado desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, que estableció algunos puentes de consulta y negociación con los empresarios, como la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones; sin embargo, los problemas de la relación gobierno-empresarios distan de haber desaparecido. En Yucatán se mantiene un margen de mutua desconfianza, alimentado por el escepticismo empresarial sobre la eficacia de los planes y programas de gobierno

y, también, por el escepticismo gubernamental sobre las posibilidades reales y la voluntad del empresariado yucateco para cumplir la tarea del desarrollo industrial. También se mantienen viejos vicios como la corrupción en las oficinas públicas, la falta de preparación y la incompetencia de muchos funcionarios y las inercias burocráticas. La contratación de despachos privados para implementar los programas de fomento industrial no ha sido una opción muy productiva, además de que ha generado nuevos problemas, como los altos costos de los servicios que pocos empresarios se muestran dispuestos a pagar. Por último, se da un acceso diferencial de los empresarios a los niveles de decisión gubernamental en función del tamaño y la importancia de la empresa. Existe una sólida alianza entre el ejecutivo estatal y un grupo de grandes empresarios que apoyan las políticas estatales y se benefician de los contratos de proveeduría; fuera de esta élite, el grueso de los pequeños y microempresarios carece de acceso a los niveles gubernamentales de decisión.

Problemas derivados del atraso empresarial: una de las causas del escaso éxito de las políticas de fomento industrial es el atraso de amplios sectores del empresariado yucateco. Existe poca conciencia sobre la utilidad de adquirir nueva tecnología o incluso de emplear tecnología disponible gratuitamente; de mejorar los controles de calidad; de invertir en la capacitación del personal; de introducir técnicas modernas de administración del proceso productivo; de integrar a los trabajadores a la empresa y de muchos aspectos semejantes que permitirían la modernización de la micro y pequeña industria y la harían más competitiva. Cuando tienen utilidades que consideran aceptables los empresarios no comprenden por qué deberían *gastar* en mejoramiento tecnológico y administrativo. Las amenazas de la globalización, que suelen blandir algunos funcionarios públicos o líderes empresariales, no son percibidas como inmediatas por la mayoría de los industriales yucatecos; no existen para ellos los imperativos de la modernización y de la elevación de la competitividad. Entre otras cosas esto

ha hecho fracasar los esquemas asociativos, como las empresas integradoras o la formación de cadenas productivas.

4. Notas para una agenda de soluciones. Las recomendaciones de la teoría.

Tales son los problemas de implementación que pudimos detectar durante la investigación, aunque no descartamos que puedan existir otros más. Podemos razonablemente suponer que si se les brindara una atención eficaz mejoraría el impacto de las políticas de fomento industrial, que hoy es notablemente limitado. Al situarnos en el momento de las recomendaciones no podemos dejar de tener presente la advertencia de O'Toole cuando parafrasea a Hebert Simon: para casi toda prescripción podemos encontrar su equivalente opuesto, igualmente plausible y aceptable. Aunque los principios que conforman el par conducirían a recomendaciones exactamente contrarias, no hay nada en la teoría que nos pueda indicar cuál de ellos es el correcto (1993, P. 449). Sin perder de vista esta advertencia es posible sin embargo derivar de la teoría enseñanzas útiles, por lo menos en el nivel más general, para mejorar el proceso de implementación de políticas de fomento industrial en Yucatán.

Una primera recomendación en este orden general es *atender con mayor detenimiento los problemas intra e interorganizacionales de las dependencias encargadas de implementar los programas de fomento industrial*. En Yucatán las entrevistas demostraron que se conoce bien muchos de los problemas intraorganizacionales, como los ya señalados de corrupción, compadrazgo, incompetencia, falta de preparación, entre otras inercias burocráticas. No obstante, aun cuando se les conoce no se ha encontrado la manera de enfrentarlos o también, quizá, no se ha querido hacerlo, porque a pesar a su trascendencia el discurso político sigue ignorándolos. Se mantiene esa suerte de optimismo despreocupado, bien conocido en el campo del análisis de políticas, de que una vez tomada la decisión -que aparece como lo más importante- lo demás

se dará por añadidura. No es ajeno a tal desenfado, además del costo político que tendría enfrentar estos problemas (por ejemplo frente a los sindicatos), la insuficiente preparación en teoría organizacional de los cuadros dirigentes de ambos niveles de gobierno en la entidad, incluso los del más alto nivel.

Los problemas interorganizacionales son menos evidentes y por tanto menos conocidos. En Yucatán son relativamente buenas las relaciones entre los niveles de gobierno estatal y federal y entre las distintas agencias que intervienen en la implementación de la política industrial, como pudimos comprobar en el estudio, pero este favorable clima no se traduce en la coordinación eficaz de sus acciones en esta materia. Como se ha indicado, cada agencia transita por su propio camino, que suele ir en dirección muy diferente a las de las otras. En ausencia de una autoridad dominante no se ha logrado construir lo que Stoker llama elegantemente un régimen de cooperación.

Por lo demás, la naturaleza misma de las agencias dificulta la cooperación, por la heterogeneidad de sus relaciones jerárquicas con los poderes centrales: una oficina del sector central (la delegación local de la Secofi); dos sociedades nacionales de crédito, de las que sólo una tiene la misión expresa de apoyar a la micro y pequeña industria (Nafin) mientras que la otra concibe su misión como el fomento de las exportaciones de cualquier unidad productiva y no sólo de las empresas manufactureras; un organismo descentralizado, el Conacyt, que a pesar de sus compromisos formales con la modernización tecnológica todavía se le percibe como distante o incluso se le desconoce en las empresas y, por último, el gobierno estatal, también con diferentes agencias y oficinas que no siempre coinciden en sus objetivos de política industrial. Tenemos entonces lo que podemos llamar una *implementación desarticulada*, cuyos resultados son desarticulados también. No existe una instancia de coordinación eficaz, que haga posible una *dirección unificada de la política industrial*; luego, el reto es crearla. El

Comité de Planeación del Desarrollo de Yucatán (Copladey), como se ha indicado, no es útil para este propósito.

Sin embargo, los rezagos organizacionales son sólo parte del panorama, y quizá no la más importante. Al lado de ellos está el mucho más complejo problema de la relación con los destinatarios de la política industrial: los empresarios manufactureros. Los problemas de esta relación no se limitan al momento de la implementación, sino que involucran también al diseño. En particular, el mercado centralismo que afecta a todo el diseño de la política industrial federal, sumado a la poca conciencia de los condicionantes de una implementación exitosa, han determinado una escasa atención a lo que Rein y Rabinovitz llaman los imperativos racional burocrático y consensual. En relación con el primero, en los dos párrafos anteriores hemos comentado algunos efectos de la insuficiente atención a los problemas organizacionales.

Por lo que respecta al imperativo consensual, un problema evidente es *la sensación de exclusión que tienen los empresarios de todas las fases que conforman el diseño*. Aun cuando el Propice afirma haber sido resultado de una amplia consulta entre todos los involucrados, esto no se confirma al momento de preguntar a los industriales, por lo menos a los de Yucatán. Tanto las políticas como los instrumentos y programas que les dan contenido son percibidos por los hombres de empresa como datos dados por el gobierno, por completo ajenos a cualquier parecer suyo. Ciertos avances, por ejemplo en materia de desregulación, no son percibidos como tales por los industriales. En el capítulo 5 citamos un ejemplo: se reduce un formulario de cinco hojas a una y se pretende que eso es un avance, pero en esa única hoja se sigue pidiendo información cuyo uso no está claro ni aún para la dependencia, y seguirá haciendo perder tiempo y dinero al industrial.

Otro problema que surge desde el momento del diseño es la *inadecuada atención a los canales de difusión de los instrumentos*. Varios industriales encuestados se mostraron sorprendidos de que hubiera tantos y tan variados programas e incluso solicitaron a los encuestadores información sobre aquellos que les parecían interesantes. Sencillamente no sabían que existieran. Las dependencias públicas nos dieron la versión opuesta: que la difusión existe pero los industriales no se interesan; esto puede ser cierto, pero no totalmente, a juzgar por las solicitudes de información, que los encuestadores respondían con la recomendación de dirigirse a la dependencia responsable en cada caso.

Un tercer problema vinculado al diseño es que aun sabiendo de la existencia de los programas, *muchos industriales no tienen claro qué ganarán participando en ellos*. El punto de la utilidad de determinada política para sus supuestos beneficiarios es puesto de manifiesto de una u otra manera por la mayoría de los estudiosos de la implementación que hemos considerado. Berman, por ejemplo, afirma que la implementación es en gran medida el proceso mediante el cual se determina quién obtiene realmente qué beneficios y cuándo y cómo lo hace; más contundentes, Sabatier y Mazmanian plantean que la adhesión de los ciudadanos a la ley está determinada habitualmente por el cálculo que hacen los individuos de los costos y beneficios relativos que les produce obedecer los ordenamientos legales; Stoker recomienda, para mejorar la cooperación, elevar el nivel de recompensas que reciben los participantes.

La cuestión, desde luego, no es repartir recursos entre los destinatarios de la política, sino *mostrarles cómo se beneficiarán con su acatamiento*. Algunos industriales nos dijeron que estaban exportando al margen de cualquier programa oficial de apoyo porque no quieren enredarse con la burocracia; otros mostraron su rechazo a la idea del fortalecimiento tecnológico porque implica endeudarse con una banca voraz; otros más se niegan a buscar un socio extranjero porque perderían autonomía; algunos rechazan participar en una empresa integradora

porque no confían en sus competidores. Detrás de la negativa o la falta de interés de algún empresario en determinado programa siempre hay una razón de peso para justificar el rechazo. Estas razones no han sido estudiadas lo suficiente por los diseñadores de la política industrial. Incluso los objetivos generales del Propice no parecen haber tenido en cuenta la reacción de los industriales. La idea del gobierno actual es ya no competir en el exterior con mano de obra barata sino con calidad y tecnología. Se trata de una idea interesante pero ¿qué tan atractiva resultará para cientos de miles de micro, pequeñas y medianas empresas que sencillamente carecen de los recursos para modernizarse? ¿Cuál es realmente su viabilidad en México?

Percibimos claramente, en el fondo de la actual política industrial, ese defecto de diseño que Elmore señaló a propósito de un programa federal de empleo juvenil en su país: una notoria falta de conciencia sobre la *capacidad limitada de la totalidad de las organizaciones públicas para modificar el comportamiento privado*. Así como Elmore se pregunta porqué los empresarios deberían modificar sus prácticas de reclutamiento y selección para contratar a los beneficiarios del programa de empleo, nosotros nos podríamos preguntar porqué los industriales deberían invertir en tecnología como espera el Propice; las razones que para los diseñadores son evidentes podrían no serlo tanto para muchos empresarios.

El mismo Elmore nos propone algunas recomendaciones para aumentar la probabilidad de que los particulares hagan suyos los objetivos de las políticas: partir en el diseño del punto mismo en que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas, definiendo el comportamiento específico que, en el último nivel de implementación, genera la necesidad de una política. Si queremos una industria *privada* que sea tecnológicamente moderna, competitiva, exportadora, ¿cómo lograremos que los industriales modifiquen su comportamiento en dirección de esta meta? Más aún, ¿qué esperamos que hagan las oficinas que tienen contacto directo con ellos para lograrlo?

Entre otras cosas que es posible hacer a ese nivel, Elmore nos formula una propuesta que se opone no sólo a todos los enfoques “de arriba hacia abajo” conocidos sino, por lo que respecta al caso mexicano, se opone de lleno a nuestra vieja tradición centralista: *mientras más cerca se esté del origen del problema mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él*; por tanto, debe maximizarse la capacidad de decisión ahí donde el problema se manifiesta de manera más inmediata. A pesar de algunos avances en esta dirección, la cámara de la industria del vestido nos ejemplificó la distancia que media aún de una efectiva descentralización: la banca de fomento no tiene capacidad de resolución de crédito a nivel local. Si una empresa solicita financiamiento a Nafin, por ejemplo para modernización tecnológica, se enterará de que debe esperar a que los comités localizados en la ciudad de México aprueben o rechacen su solicitud, lo que puede llevar hasta seis meses o incluso más, según los industriales del vestido.

En un sentido más amplio, lo que Elmore nos quiere decir es que la *negociación* directa con los destinatarios de una política, junto con los *incentivos reales*, son elementos decisivos en la implementación: El diseño de una política debe ser lo suficientemente flexible para permitir que se desarrolle libremente el proceso local de negociación; más aún, debe considerar el establecimiento de coaliciones y arenas de negociación, donde participen los individuos afectados por la misma; las políticas basadas en controles jerárquicos estrictos desalientan la conformación de estas arenas. En el campo de la política industrial, no lo olvidemos, los destinatarios no son burócratas o empleados del gobierno; tampoco son efectivos de alguna institución de tipo corporativo. Se trata, en cambio, de calculadores independientes, cerradamente individualistas, que sólo harán algo si piensan que les ayudará a incrementar sus beneficios.

En el terreno de la negociación, Elmore hace, a propósito de su ejemplo de empleo juvenil, una serie de recomendaciones que nosotros consideramos aplicables al caso de la política industrial en Yucatán: construir un *sistema de ejecución perfectamente consolidado a nivel local*, que en nuestro caso tendría que incluir a los empresarios y a los dos niveles de gobierno y sus dependencias. Para asegurarse la cooperación del sector privado una estrategia sería considerarlos como parte del programa de ejecución de las políticas (federal y estatal) y no como meros consumidores.

Pero Elmore no sólo habla de negociación, sino también de incentivos reales. La arena de negociación que propone tendría a su cargo el manejo de los recursos federales previstos para estimular el empleo juvenil. No se trata de una instancia simplemente deliberativa, a la manera del Copladey yucateco, sino de una instancia realmente ejecutiva. En México tenemos un ejemplo de este tipo de coaliciones de negociación en los fondos mixtos de promoción turística (Cozumel, Puerto Vallarta, Los Cabos, entre otros), que han dado resultados porque tienen una razón real de existir: administrar los fondos aportados por los gobiernos estatal, federal y los prestadores de servicios turísticos y decidir su inversión en las diferentes opciones de promoción turística dentro y fuera del país. Podemos dar por un hecho que, cuando una instancia mixta tiene entre sus funciones manejar recursos importantes, asistirán los funcionarios de alto nivel.

En este sentido la política industrial está todavía un paso atrás de la de fomento al turismo. Tanto el Propice como el plan estatal de desarrollo semejan largos compendios de buenos propósitos más que documentos ejecutivos que busquen resultados verificables. La política de fomento industrial en su conjunto carece de un efectivo apoyo presupuestal (que no tendría que ser exclusivamente público, como lo demuestra el caso del turismo), que financie las acciones de promoción, en este caso de la modernización tecnológica, la investigación y el desarrollo, las exportaciones y los otros procesos que aspira a impulsar. También carece de

estímulos claros, por ejemplo fiscales (salvo quizá el fomento de las exportaciones), financieros o administrativos. Así, a más de tres años de que se inició el actual gobierno la política industrial aún no logra trascender de los documentos a la realidad.¹

Un buen ejemplo de la utilidad de las arenas de negociación lo fue la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), no porque administrara recursos para la promoción o incentivos reales sino, sencillamente, porque se convirtió en un foro de discusión de los problemas que obstaculizaban la actividad exportadora y porque brindaba un canal de comunicación hasta el más alto nivel, de hecho hasta el presidente de la República, luego de agotar las instancias estatal, regional y nacional. Sin embargo, el gobierno del presidente Zedillo no compartió el entusiasmo de su antecesor por los foros de discusión directa con los empresarios y en enero de 1998 fueron eliminadas las reuniones regionales y nacional de la COMPEX, es decir las más importantes por la dimensión de los problemas que en ellas se trataban, dejando solamente las estatales, también con su desaparición en perspectiva. En vez del encuentro directo de los exportadores con los funcionarios de las agencias responsables, donde se ventilaban en público los obstáculos de todo tipo a la exportación (y que, podemos suponer, no siempre eran reuniones cómodas para los segundos), ahora se ha dejado a los exportadores que enfrentan algún problema la discreta e impersonal opción del internet. Los teclados y las pantallas han sustituido a la relación cara a cara, en una decisión diametralmente opuesta a las recomendaciones de Elmore que nosotros hemos hecho nuestras.

¹ Ver, al respecto, la memoria del Foro *Acciones Legislativas en Apoyo al Programa de Industrialización*, celebrado los días 17 y 18 de febrero de 1998 ante la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El autor tuvo la oportunidad de exponer en dicho foro algunos de los conceptos desarrollados en este trabajo.

5. Política industrial y desarrollo regional. El imperio del mercado.

Por último, tenemos que señalar un probable límite a la utilidad de las recomendaciones de autores como Elmore, Stoker, Rein y Rabinovitz en nuestro país. La política industrial en México no sólo enfrenta obstáculos de tipo organizacional o derivados de la relación entre instituciones responsables y empresarios. Obstáculos posiblemente mayores que aquéllos derivan del entorno macroeconómico y de la inconsistencia de otras políticas económicas con la industrial. Como nos dijo un funcionario de Nafin, muchos pequeños y medianos industriales no se ocupan de modernizar sus empresas sencillamente porque están entrapados en sus problemas de falta de financiamiento, carteras vencidas, estrechamiento del mercado interno y encarecimiento de sus insumos, entre otros semejantes. Las medidas restrictivas de política monetaria, como la elevación de las tasas de interés y las intervenciones del banco central para dejar *cortos* (sin liquidez) a los mercados financieros, y la libre flotación del tipo de cambio, han resultado devastadoras para la micro y pequeña industria manufacturera; frente a los efectos de tales medidas palidecen muchos de los programas de fomento industrial. Poco puede hacer, por ejemplo, la eliminación de trámites prevista en la política de desregulación frente al problema de la cartera vencida o la falta de financiamiento.

A la inversa, los avances en materia de política industrial parecen deberse más a condiciones del entorno macroeconómico que a los instrumentos y programas específicos de fomento. Por ejemplo, el superávit comercial logrado entre 1995 y 1997, que en su momento fue presentado como prueba de éxito del modelo, fue posible gracias a la abrupta devaluación de diciembre de 1994, y desapareció desde el segundo semestre de 1997 conforme se reducía el margen de subvaluación.² En el mismo sentido, el auge de las exportaciones manufactureras

² A partir de julio de 1997 la balanza comercial mexicana volvió nuevamente a los déficit mensuales crecientes: 61 millones de dólares en ese mes, 124 millones en agosto, 179 millones en septiembre, 159 millones en octubre, 386 millones en noviembre y 733 millones en diciembre. Para 1998 el Bancomext ha

logrado en los últimos años aparece fuertemente vinculado a la suscripción de acuerdos de libre comercio, en especial al Tratado de Libre Comercio con América del Norte, antes que a un incremento generalizado de la competitividad industrial. Las exportaciones de manufacturas siguen concentradas en sectores limitados de la industria (automotriz, electrónica, informática), sin que su dinamismo se haya transmitido al conjunto de la planta productiva nacional. Hemos exportado más sencillamente por la subvaluación del peso y por la apertura comercial, pero las importaciones han crecido a un ritmo mayor que las exportaciones, con un alto costo para los sectores que el Propice mismo define como los perdedores de la apertura: vestido, calzado, juguetes, muebles y manufacturas plásticas, entre otros.

En Yucatán, el creciente auge maquilador difícilmente puede ser asociado a un impacto exitoso de la política industrial, tal como está contenida en el Propice y en el Plan Estatal de Desarrollo. El Tratado de Libre Comercio con América del Norte impulsó un proceso de atracción de inversión extranjera al brindar acceso al mercado estadounidense a productos maquilados en la entidad; como antes se señaló, han llegado incluso inversionistas asiáticos y europeos a instalar maquiladoras de ropa para aprovechar las ventajas de las reglas de origen que ofrece el tratado, con procesos productivos intensivos en mano de obra y productos de baja complejidad tecnológica. Pero no es éste precisamente el tipo de industrialización a que aspira el Propice y de hecho se explica mejor en términos de las políticas comercial y cambiaria que de las políticas específicas de fomento industrial.

Verdaderos hilos conductores de la política económica implementada en México desde mediados de los años 80 han sido la apertura hacia el exterior y el fomento de las exportaciones. En la base de esta política está la estrategia de la

estimado un déficit de cinco mil millones de dólares en la balanza comercial (*El Financiero*, 11 y 19 de febrero de 1998).

Industrialización Orientada al Exterior (IOE), que propone la abolición de todas las restricciones a los mecanismos de mercado como punto de partida de una estructura productiva más eficiente que incrementaría el ingreso nacional y el bienestar. La IOE conceptualiza al desarrollo industrial como una consecuencia de la competencia y el desarrollo libre de las fuerzas del mercado; enfatiza las condiciones macroeconómicas (equilibrios fiscal y monetario, estabilidad de precios) dando por hecho que si éstas son favorables también lo serán las condiciones microeconómicas, por eso descuida la discusión sobre el desarrollo industrial y se orienta por políticas neutrales, confiando en que la estructura industrial se ajustará automáticamente a las condiciones del mercado en función de las ventajas comparativas.

Como demuestra Dussel Peters, la estrategia de la liberalización inspirada en la IOE significó para la industria manufacturera una mayor polarización en dos grupos bien definidos de industrias: un grupo de ramas altamente dinámicas, con elevada intensidad de capital y generalmente orientadas a los mercados externos (automóviles, equipo eléctrico, vidrio, entre otras) y, por otro lado, la mayoría de las demás ramas, con un pobre desempeño a lo largo de los últimos diez años en crecimiento del PIB, productividad, uso de capacidad instalada y generación de empleos, entre otras variables. En este segundo grupo se ubican las ramas de baja intensidad de capital y uso intensivo de mano de obra: vestido, cuero y calzado, madera, alimentos y bebidas; es decir, prácticamente toda la manufactura existente en Yucatán.

Vimos en el capítulo 2 que entre 1988 y 1993 casi todas las ramas manufactureras registraron tasas negativas de crecimiento en Yucatán, con un decremento promedio de 30.6 por ciento, explicable en parte pero no totalmente por la desaparición de Cordemex. También decrecieron las ramas textil y del cuero y calzado; la de madera y productos de madera; la de papel, imprenta y

editoriales y la de alimentos y bebidas, entre otras. Así, el balance de la estrategia de la liberalización en Yucatán dista de ser favorable.

No es mejor el balance en el terreno de las políticas regionales. La política industrial del gobierno federal implementada en los últimos 15 años hizo tabla rasa de la heterogeneidad regional, estableciendo objetivos que debían ser perseguidos en todo el territorio nacional, como el objetivo actual de elevar la competitividad en el exterior con base en el menor uso relativo de mano de obra y la mayor complejidad tecnológica. La evolución de las manufacturas en Yucatán confirma el carácter *vacío* de las políticas regionales a que se refieren autores como Wong, Corona y Bendesky.

El auge actual de la industria maquiladora en Yucatán puede ser visto como un sucedáneo ante el retroceso de la manufactura local. Su antecedente directo fue la liberación de una enorme cantidad de fuerza de trabajo a raíz del retiro del estado de la agroindustria henequenera, proceso también inscrito en el marco de la estrategia de la liberalización, que creó así la principal *ventaja* del estado para atraer a este tipo de empresas: mano de obra estable, dócil y sumamente barata. La liberación de esa fuerza de trabajo, base objetiva para la expansión del empleo maquilador, fue completada con políticas macroeconómicas que incrementaron el atractivo de instalar maquiladoras en la entidad, como la citada suscripción del TLCAN y la adopción de un tipo de cambio altamente flexible, junto con una política laboral permisiva que facilitó la aplicación de esquemas tayloristas en la organización del trabajo. En Yucatán, como en la mayoría de los otros estados de la República, han faltado políticas específicas para promover la industrialización endógena de la entidad.

Nuestro país, como sostiene Ruiz Durán, debe aprender a tomar ventaja de su diversidad, superando los enfoques derivados de una visión central para asumir de manera sistemática una visión territorial. Desde una posición que recuerda a la

que Elmore defiende bajo del concepto de diseño retrospectivo, Ruiz Durán propone razonar en términos de *territorios socialmente organizados*, concepto que incluye no sólo al espacio geográfico sino también a los gestores públicos locales y/o regionales, a los actores privados empresariales y al conjunto de la sociedad civil. En esta perspectiva, el logro de la eficiencia productiva y la competitividad es visto como una función sistémica de todo el conjunto de actividades que costea la sociedad: educación, capacitación, salud, vivienda, un sistema judicial eficaz, conservación de recursos estratégicos y servicios avanzados de la producción.

Wong propone recuperar la importancia de lo regional dentro del marco general de políticas públicas, considerando el nuevo entorno económico y político. En el contexto de la globalización, lo regional puede convertirse en un factor que contribuya a la consecución de los grandes objetivos del desarrollo nacional. La política regional debe buscar, así, el desarrollo del potencial endógeno y a la vez aprovechar al máximo las ventajas competitivas en los mercados externos, toda vez que uno refuerza al otro.

En esta misma tónica, Dussel Peters, Piore y Ruiz Durán nos proponen, como fundamento de una política industrial alternativa en la era de la globalización y la flexibilización de la producción, la promoción de los encadenamientos mercantiles globales y los distritos industriales. Para ambos objetivos la dimensión regional es por demás relevante: la flexibilización de la producción es mucho más eficaz cuando las personas involucradas comparten un lenguaje y una cultura comunes y un marco de trabajo flexible que les permite tomar ventaja de sus diferencias para lograr soluciones creativas ante los problemas de la producción y el consumo.

El concepto de distritos industriales es similar al de los agrupamientos industriales que nos propone el Propice, pero existen al menos dos diferencias importantes: por un lado no se limita a los exitosos agrupamientos de alta tecnología que

destaca el Propice (automotriz, electrónica, informática), sino que se extiende a desarrollos industriales en ramas manufactureras tradicionales, como el vestido y el calzado, por ejemplo, y esto lo hace por demás interesante para entidades como Yucatán. Podemos pensar así en distritos industriales que aprovechen intensivamente el recurso más abundante que Yucatán posee: la fuerza de trabajo.

Por otro lado, a diferencia del Propice, que advierte que sólo el mercado puede crear *clusters* exitosos (aunque, de manera contradictoria, finalmente se opta por definir un *cluster* para cada entidad), la nueva dinámica estatal que nos proponen estos autores iría más allá de la cultura del subsidio, para promover la discusión y la evaluación hacia el interior de cada región y de cada localidad, un poco a la manera de Elmore. Tanto los distritos industriales como los encadenamientos mercantiles globales se contemplan como resultado de la intensificación de las relaciones interempresariales, que son las que finalmente dan contenido a una economía de redes. Se trata de aprovechar las ventajas que derivan del entono, reencontrando las virtudes de las organizaciones locales y buscando que ellas mismas se conviertan en ventajas comparativas en una sociedad global y flexible.

En síntesis, parece clara la pertinencia de recuperar la dimensión regional en el diseño de la política pública, dejando atrás el convencimiento, de cuño neoliberal, de que el mercado eliminará las disparidades regionales y proveerá las bases de un desarrollo regional equilibrado. También ha quedado clara la necesidad de dejar atrás las políticas horizontales de desarrollo, que hacen tabla rasa de las diferencias regionales y sectoriales, y avanzar hacia políticas específicas para cada región y sector, en cuyo diseño participen activa y decisivamente los agentes locales.

A la vez, políticas eficaces de desarrollo regional tendrían que ser complementadas con una activa política industrial en el nivel nacional que

tampoco se subordine a la lógica del mercado. Sigue faltando a la política industrial en México una visión de conjunto, como la que propone Chang desde una perspectiva institucional: en una economía abierta un cambio estructural efectivo (y el Propice persigue un verdadero cambio estructural) requiere de la transformación coordinada de numerosos componentes de la economía (Chang, 1996). Antes dijimos que la política industrial del actual gobierno no se ajusta a los estrechos marcos del neoliberalismo académico e incorpora prescripciones de inspiración claramente institucional, por ejemplo el desarrollo de mecanismos institucionales que permitan dotar a las empresas de los bienes públicos necesarios para la industrialización (capacitación, modernización tecnológica, infraestructura para la mejora continua de la calidad de productos y procesos productivos).

Sin embargo, el compromiso del gobierno de Zedillo con la dimensión institucional es limitado y en todo caso se subordina a su compromiso, mucho más fuerte, con el mercado. A nivel de la estrategia económica en su conjunto los objetivos de la política industrial han sido subordinados a las exigencias de mantener los equilibrios financieros y la estabilidad macroeconómica; la política monetaria de corte restrictivo para combatir la inflación ha impedido la recuperación del mercado interno y de la planta productiva no exportadora.

Persiste la duda de si una política industrial subordinada a la lógica del mercado permitirá alcanzar los objetivos por demás ambiciosos del Propice: competir en el exterior, no con uso intensivo de mano de obra sino sobre bases de calidad y fortaleza tecnológica crecientes, y acercar las condiciones de competitividad de la planta productiva mexicana a las de Estados Unidos y Canadá. Estos objetivos, como se reconoce en el Propice, requieren de una profunda reestructuración productiva, en cierto sentido comparable a la que convirtió en potencias industriales a países como Corea. El sudeste asiático, como han demostrado varios autores, entre ellos el propio Chang, logró su cambio estructural desafiando

en varios sentidos al mercado, y todavía lo sigue haciendo. A raíz de la crisis financiera de la región, que tuvo lugar a finales de 1997, Corea del Sur congeló por un año las deudas de pequeñas empresas, en una medida destinada a evitar las quiebras³.

Chang nos propone un segundo objetivo de la política industrial desde la perspectiva institucional: la resolución de conflictos, que surgen inevitablemente con las innovaciones tecnológicas que caracterizan el crecimiento moderno y el proceso de cambio estructural, y que con frecuencia llevan a la dislocación de los factores productivos, como la creciente polarización de la industria manufacturera que la liberalización ha inducido en México. Frente a los conflictos, el Estado puede aceptar las soluciones del mercado o bien desafiarlas, en el sentido de realizar acciones que revelen claramente quién obtiene protección y para qué. En México la apertura comercial generó ganadores y perdedores; las grandes empresas manufactureras con avanzada tecnología y uso intensivo de capital han estado entre las primeras, mientras que la micro, pequeña y mediana industria no exportadora (es decir, la gran mayoría de la planta productiva y casi toda la manufactura yucateca) ha estado en mayor o menor grado en el segundo grupo. El estado mexicano podía optar entre aceptar la solución que brindaba el mercado o intentar soluciones que se apartaran de su lógica, introduciendo mecanismos eficaces de protección selectiva que permitieran a determinados sectores (vestido, calzado, manufacturas de plástico, entre otros) mantenerse a flote durante la transición. El gobierno de Zedillo, al igual que el de su antecesor, aceptaron las soluciones del mercado.

³ *Bloomberg*, Diario de Yucatán, 27 de enero de 1998.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

AGUILAR Barajas, Ismael, 1998, "La micro, pequeña y mediana empresa en las estrategias recientes de desarrollo industrial y regional de México", en S. Rodríguez, M. Camarena y J. Serrano (Coords.), *El Desarrollo Regional en México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Amecider y Universidad Autónoma de Querétaro, PP. 313-341.

AGUILAR García, Javier, 1997, "Comentarios sobre la teoría del corporativismo y la experiencia mexicana", en *Revista de Economía*, Vol. XIV, No. 49, segundo semestre, Mérida, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán, PP. 51-65.

AGUILAR Villanueva, Luis F., 1992, Estudio introductorio, en Luis Aguilar V. (Comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 15-84.

_____, 1993, Estudio introductorio, en Luis Aguilar V. (Comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 15-72.

_____, 1993, Estudio introductorio, en Luis Aguilar V. (Comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 15-92.

_____, 1994, Estudio introductorio, en Luis Aguilar V. (Comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 15-74.

ALLISON, Graham T., 1992, "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 119-200.

APTER, David, 1970, *Estudio de la modernización*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

ARELLANO Gault, David, 1996, "Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente", en *Gestión y Política Pública*, Vol. V, No. 2, segundo semestre, México, CIDE, PP. 319-347.

ARELLANO Gault, David y Enrique Cabrero Mendoza, 1993, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", en *Gestión y Política Pública*, Vol. II, No. 1, enero-junio, México, CIDE, PP. 59-86.

ARIAS, Xosé Carlos, 1996, *La formación de la política económica*, Madrid, Editorial Civitas.

ARROYO Alejandro, Jesús y Marco Antonio Medina Ortega, 1998, "La pertinencia de una descentralización regionalizada o la regionalización de las políticas públicas", en S. Rodríguez, M. Camarena y J. Serrano (Coords.), *El Desarrollo Regional en México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Amecider y Universidad Autónoma de Querétaro, PP. 359-371.

ASCHER, William, 1994, "La evolución de las ciencias de políticas", en Luis Aguilar V. (Comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 181-195.

ASPE Armella, Pedro, 1993, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.

AYALA Espino, José, 1996, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Facultad de Economía de la UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

BARTRA, Armando, 1996, "Federalismo y democracia. México: el papel de los municipios en el desarrollo social", en *Economía Informa*, No. 249, julio-agosto, México, Facultad de Economía de la UNAM, PP. 32-36.

BAÑOS Ramírez, Othón, 1995, "Neoliberalismo y reprivatización de la agroindustria henequenera de Yucatán", en Othón Baños R. (Comp.), *Liberalismo, actores y Política en Yucatán*, Mérida, Edición de la Universidad Autónoma de Yucatán.

_____, 1996, *Neoliberalismo, reorganización y subsistencia rural. El caso de la zona henequenera de Yucatán: 1980-1992*, Mérida, edición de la Universidad Autónoma de Yucatán.

BARDACH, Eugene, 1993, "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en Luis Aguilar V., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 219-233.

BASULTO Tamay, José Arturo, 1986, *Industrialización y fuerza de trabajo en Yucatán*, tesis de licenciatura, Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Yucatán.

BAZÚA, Fernando y Giovanna Valenti, 1993, "Hacia un enfoque amplio de política pública", en *Revista de Administración Pública No. 84, "Políticas Públicas"*, México, INAP, PP. 25-81.

_____, 1994, "Configuración estatal, gestión buropolítica y desarrollo. Consideraciones teóricas acerca de las determinantes sociopolíticas del crecimiento económico moderno", en Manuel Canto y Pedro Moreno (Comps.), *Reforma del Estado y políticas sociales*, México, UAM Xochimilco, PP. 41-96.

BECKER, Guillermo, 1995, *Retos para la modernización industrial de México*, México, Nafin y Fondo de Cultura Económica.

BEHN, Robert D., 1994, "El análisis de políticas y la política", en Luis Aguilar V. (Comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 239-274.

BENÍTEZ, Fernando, 1956, *Ki, el drama de un pueblo y una planta*, México, Fondo de Cultura Económica,

BENDESKY, León y Federico Morales, 1996, "Espacio económico y actividad industrial en México", en Enrique de la Garza T. (Coord.), *Políticas públicas alternativas en México*,

México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, PP. 191-211.

BENDESKY, León, 1998, "El espacio económico", en S. Rodríguez, M. Camarena y J. Serrano (Coords.), *El Desarrollo Regional en México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Amecider y Universidad Autónoma de Querétaro, PP. 161-172.

BERMAN, Paul, 1993, "El estudio de la macro y micro-implementación", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 323-372.

BERRY, R. Albert, "Análisis de la "mejor práctica" en la cooperación interempresarial", en E. Dussel Peters, M. Piore y C. Ruiz Durán (Coords.), *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, México, UNAM, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Jus, PP. 229-291.

BERTELLI, Domenick y Melissa Moyer, "Un nuevo enfoque para la política industrial a nivel regional", en E. Dussel Peters, M. Piore y C. Ruiz Durán (Coords.), *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, México, UNAM, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Jus, PP. 389-431.

BORJA Martínez, Francisco, 1992, *El nuevo sistema financiero mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.

BRACAMONTE, Pedro, 1989, *Amos y Sirvientes. Las Haciendas de Yucatán: 1800-1860*, tesis de maestría, Facultad de Ciencias Antropológicas, Universidad Autónoma de Yucatán.

BROWN Grossman, Flor y Lilia Domínguez Villalobos, 1997, "¿Es posible conformar distritos industriales? La experiencia del calzado en León, Gto.", en E. Dussel Peters, M. Piore y C. Ruiz Durán (Coords.), *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, México, UNAM, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Jus, PP. 155-183.

BUCHANAN, James M. y Gordon Tullock, 1993, *El cálculo del consenso*, Barcelona, Planeta-Agostini.

CABRERO Mendoza, Enrique, 1997, *Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las "policy sciences" en contextos cultural y políticamente diferentes*, México, mimeo, CIDE.

CAIDEN, Gerald, 1992, "Frente a la década de 1990: desafíos para los gerentes del sector público", en *Gestión y Política Pública*, Vol. I, Núm. 1, julio-diciembre, PP. 79-92.

CALVA, José Luis, 1995, *El modelo neoliberal mexicano*, México, Juan Pablos.

CANTO Chac, Manuel, 1994, "Política social e intercambio político", en Manuel Canto y Pedro Moreno (Comps.), *Reforma del Estado y políticas sociales*, México, UAM Xochimilco, PP. 119-144.

CANTO Sáenz, Rodolfo, 1997, "México. Los alcances de la política industrial", en *Revista de Economía*, Vol. XIV, No. 49, segundo semestre, Mérida, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán, PP. 89-99.

CÁRDENAS, Enrique, 1996, *La política económica en México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.

CARDOZO Brum, Myriam, 1993, "La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones", en *Revista de Administración Pública No. 84, "Políticas Públicas"*, México, INAP, PP. 167-197.

_____, 1993, "La descentralización de los servicios de salud en México", en *Gestión y Política Pública*, Vol. II, No. 2, julio-diciembre, PP. 365-391.

CARRILLO, Jorge y Miguel Ángel Ramírez, 1993, "Nuevas tecnologías en la industria maquiladora", en Jordi Micheli (Comp.), *Tecnología y modernización económica*, México, UAM Xochimilco y CONACYT, PP. 347-368.

CASAS Guzmán, Francisco Javier, 1994, *La modernización de la empresa pública en México: logros y resultados 1988-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.

CASTAINGTS Teillery, Juan, 1996, "Hacia un plan económico alternativo", en Enrique de la Garza T. (Coord.), *Políticas públicas alternativas en México*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, PP. 53-80.

CASTILLA Ramos, Beatriz y Beatriz Torres Góngora, 1994, "Un nuevo impulso a la industria maquiladora", en José Luis Sierra V. y G. de Jesús Huchim K. (Comps.), *Yucatán de Cara al Siglo XXI*, Libro 2, Mérida, Academia Yucatanense de Ciencias y Artes A.C. PP. 287-307.

CASTILLO Peraza, Carlos (Comp.), 1987, *Historia de Yucatán*, Mérida, Producción Editorial Dante.

COBB, Roger W. y Charles D. Elder, 1986, *Participación en Política Americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*, México, Noema.

_____, 1993, "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en Luis Aguilar V., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 77-104.

COBB, Roger W., Jennie-Keith Ross and Marc Howard Ross, 1976, "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, num. 70, march.

CONDE, Raúl, 1996, "Política de comercio exterior: evaluación y alternativas", en Enrique de la Garza T. (Coord.), *Políticas públicas alternativas en México*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, PP. 141-169.

CORONA Rentería, Alfonso, 1998, "Conceptualización y métodos de las Ciencias Regionales", en S. Rodríguez, M. Camarena y J. Serrano (Coords.), *El Desarrollo Regional en México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Amecider y Universidad Autónoma de Querétaro, PP. 57-74.

CORREA, Eugenia y Gregorio Vidal, 1996, "Acumulación, reforma económica, industria y desarrollo", en Enrique de la Garza T. (Coord.), *Políticas públicas alternativas en México*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, PP. 171-190.

CROZIER, Michel, 1990, "Hacia dónde debe dirigirse hoy la política?", en *Reforma del estado: las razones y los argumentos*, México, Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI, PP. 7-16.

_____, 1992, "El cambio en las organizaciones públicas", en *Gestión y Política Pública*, Vol. I, Num. 1, julio-diciembre, PP. 93-100.

CHÁVEZ Gutiérrez, Fernando J., 1995, *Los servicios en México, crecimiento, empleo y rentabilidad*, México, UAM Azcapotzalco y Fundación Friedrich Ebert.

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

DAHRENDORF, Ralph, 1990, "La desreglamentación y la intervención del estado", en *Reforma del estado: las razones y los argumentos*, México, Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI, PP. 121-127.

DÁVILA Ibáñez, Hilda R., Cuauhtémoc Pérez Llanas y Raúl Livas Vera, 1993, "Modernidad económica, salarios, empleo y productividad", en *Producción Económica 92. Anuario de investigación*, Vol. II, México, UAM Xochimilco, PP. 9-39.

DE LA GARZA Toledo, Enrique, 1996, "El nuevo estilo de desarrollo en México", en Enrique de la Garza T. (Coord.), *Políticas públicas alternativas en México*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, PP. 11-52.

DEJUANA, Carlos A., 1997, "Inland alternative. Who on earth would choose Yucatan as the site for their maquiladora?", en *Mexico Business*, march. PP. 16-18.

DOMÍNGUEZ Villalobos, Lilia, 1993, "Transferencia de tecnología y capacidades tecnológicas: el caso de la industria electrónica", en Jordi Micheli (Comp.), *Tecnología y modernización económica*, México, UAM Xochimilco y CONACYT 287-321.

DOWNS, Anthony, 1993, "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología", en Luis Aguilar V., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 141-159.

DROR, Yehezkel, 1992, "Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia?", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 255-264.

_____, 1994, "Prolegómenos para las ciencias de políticas", en Luis Aguilar V. (Comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 119-147.

DUSSEL Peters, Enrique, 1996, "La nueva política industrial ¿buenas intenciones?", en *Economía Informa*, No. 249, julio-agosto, México, Facultad de Economía de la UNAM, PP. 17-20.

_____, 1997a, "En el nombre de la libertad. El sistema teórico del neoliberalismo", en *Economía Informa*, No. 255, marzo, México, Facultad de Economía de la UNAM, PP. 20-25.

_____, 1997b, *La Economía de la Polarización. Teoría y Evolución del Cambio Estructural de las Manufacturas Mexicanas (1988-1996)*, México, UNAM y Editorial Jus.

_____, 1997c, "La evolución de las exportaciones de confección mexicanas a los Estados Unidos (1990-1995)", en E. Dussel Peters, M. Piore y C. Ruiz Durán (Coords.), *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, México, UNAM, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Jus, PP. 79-153.

DUSSEL Peters, Enrique, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán, 1997a, "El proceso de ajuste y el potencial del autoaprendizaje en la industria de la confección mexicana", en E. Dussel Peters, M. Piore y C. Ruiz Durán (Coords.), *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, México, UNAM, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Jus, PP. 27-78.

_____, 1997b, "Hacia un nuevo paradigma industrial", en E. Dussel Peters, M. Piore y C. Ruiz Durán (Coords.), *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, México, UNAM, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Jus, PP. 11-23.

ELMORE, Richard F., 1993a, "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 185-249.

_____, 1993b, "Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones públicas", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 251-280.

ESPADAS Sosa, Freddy J., 1997, *Yucatán: modernización y democracia en los años noventa*, Mérida, UADY, ICY y Maldonado Editores.

ETZIONI, Amitai, 1992, "La exploración combinada: un tercer enfoque en la toma de decisiones", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 265-282.

FLORES Salgado, José y Federico Novelo U., 1993, "El Tratado trilateral del libre comercio y la persistencia de la incertidumbre", en *Producción Económica 92. Anuario de investigación*, Vol. II, México, UAM Xochimilco, PP.109-203.

FRAGA, Julia y Luisa Paré, 1994, *La costa de Yucatán: Desarrollo y vulnerabilidad ambiental*, Cuadernos de Investigación No. 23, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

FORESTER, John, 1992, "La racionalidad limitada y la política de salir del paso", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 315-340.

FREDERICKSON, Jorge H., 1992, "Hacia una teoría del público para la administración pública", en *Gestión y Política Pública*, Vol. I, No. 1, julio-diciembre de 1992, México, CIDE, PP. 7-31.

GANDARILLA Salgado, José Guadalupe, 1997, "Problemas epistemológicos del neoliberalismo. Entre la conjetura de su cientificidad y su crítica racional", en *Economía Informa*, No. 255, marzo, México, Facultad de Economía de la UNAM, PP. 45-49.

GARZÓN, G. David, 1994, "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", en Luis Aguilar V. (Comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 149-179.

GÓMEZ, Emeterio, 1990, "Reflexiones sobre el neoliberalismo", en *Reforma del estado: las razones y los argumentos*, México, Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI, PP. 41-57.

GÓMEZ, Ricardo J., 1997, "Antineoliberalismo = idiotez: una respuesta crítica", en *Economía Informa*, No. 255, marzo, México, Facultad de Economía de la UNAM, PP. 4-10.

GOODIN, Robert e Ilmar Waldner, 1992, "Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 283-314.

GUERRERO, Omar, 1993a, "Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria", en *Ciencia*, revista de la Academia de la Investigación Científica, Vol. 44, No. 1, marzo, México, PP. 29-40.

_____, 1993b, "Políticas públicas: interrogantes", en *Revista de Administración Pública* No. 84, "Políticas Públicas", México, INAP, PP. 83-88.

_____, 1994, "Los usos del análisis de implementación de políticas", en *Gestión y Política Pública*, Vol. III, No. 1, primer semestre, México, CIDE, PP. 19-43.

GUILLÉN Romo, Héctor, 1997, *La contrarrevolución neoliberal en México*, México, Ediciones Era.

GUILLERMO Aguilar, Adrián, 1998, "El sistema mundial y la "reconfiguración" regional. Una propuesta de interpretación y análisis", en S. Rodríguez, M. Camarena y J. Serrano (Coords.), *El Desarrollo Regional en México*, México, Instituto de Investigaciones

Económicas de la UNAM, Amecider y Universidad Autónoma de Querétaro, PP. 173-187.

GUTIÉRREZ Ruiz, Carlos, 1996, "La pertinencia de una política industrial para un entorno global", en *Economía Informa*, No. 249, julio-agosto, México, Facultad de Economía de la UNAM, PP. 10-13.

HABERMAS, Jürgen, 1973, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.

_____, 1986, *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Ediciones G. Gili.

HECLO, Hugh, 1993, "Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo", en Luis Aguilar V., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 257-284.

HENIG, Jeffrey R., 1990, "La privatización en los Estados Unidos: teoría y práctica", en *Reforma del estado: las razones y los argumentos*, México, Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI, PP. 201-221.

HINKELAMMERT, Franz J., 1997, "El huracán de la globalización: la exclusión y la destrucción del medio ambiente vistos desde la teoría de la dependencia", en *Economía Informa*, No. 255, marzo, México, Facultad de Economía de la UNAM, PP. 11-19.

HODARA, Joseph, 1993, "Ciencia básica y apertura comercial: ¿incompatibles?", en Jordi Micheli (Comp.), *Tecnología y modernización económica*, México, UAM Xochimilco y CONACYT, PP. 457-470.

IBARRA, Luis Guillermo, 1993, "Ley federal sobre metrología y normalización", en *Revista de Administración Pública No. 84, "Políticas Públicas"*, México, INAP, PP. 137-143.

IBARRA Colado, Eduardo y Luis Montaña Hirose, 1992, "Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación", en *Gestión y Política Pública*, Vol. I, Num. 1, julio-diciembre de 1992, PP. 49-75.

INEGI, 1989, *Censos Económicos. Yucatán. XIII Censo Industrial, resultados definitivos*, Aguascalientes, INEGI.

_____, 1994, *Censos Económicos. Yucatán. XIV Censo Industrial, XI Censo Comercial y XI Censo de Servicios*, Aguascalientes, INEGI.

_____, 1996, *Anuario estadístico del estado de Yucatán*, Aguascalientes, INEGI.

JEANNOT Rossi, Fernando, 1993, "Respuestas al Neoliberalismo Institucional: La Escuela del Bienestar y la Teoría de la Coacción", en *Análisis Económico*, No. 22, México, UAM Azcapotzalco, PP. 47-86.

KING, Desmond S. y Jeremy Waldron, 1990, "Ciudadanía, ciudadanía social y la defensa de la previsión social", en *Reforma del estado: las razones y los argumentos*, México, Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI, PP. 155-179.

KOSONEN, Pekka, 1990, "¿De la colectividad al individualismo dentro del estado de bienestar?", en *Reforma del estado: las razones y los argumentos*, México, Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI, PP. 131-144.

KLIKSBURG, Bernardo, 1992, "Cómo reforzar el Estado para la lucha contra la pobreza", en *Gestión y Política Pública*, Vol. I, Num. 1, julio-diciembre, PP. 33-48.

LANDAU, Martin D., 1994, "El ámbito propio del análisis de políticas", en Luis Aguilar V. (Comp.), *El estudio de las políticas públicas*, Tomo 1, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 275-280.

LASSWELL, Harold D. 1994a, "La orientación hacia las políticas", en Luis Aguilar V. (Comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa. PP. 79-103.

_____, 1994b, "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Luis Aguilar V. (Comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 105-117.

LINDBLOM, Charles E. 1991, *El proceso de elaboración de políticas públicas*, México, INAP y Miguel Ángel Porrúa.

_____, 1992a, "La ciencia de "salir del paso"", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 201-225.

_____, 1992b, "Todavía tratando de salir del paso", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 227-254.

LLISTERRI, Juan José, 1997, "La experiencia española de apoyo a la política territorial", en E. Dussel Peters, M. Piore y C. Ruiz Durán (Coords.), *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, México, UNAM, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Jus, PP. 353-388.

LORÍA Díaz, Eduardo, 1997, "La economía mexicana en 1997: ¿Otra vez la restricción externa al crecimiento?", en *Economía Informa* No. 254, febrero, México, Facultad de Economía de la UNAM, PP.4-9.

LOWI, Theodore J., 1992, "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 89-117.

MAJONE, Giandomenico, 1992a, "Los usos del análisis de políticas", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 341-366.

_____, Giandomenico, 1992b, "La factibilidad de las políticas sociales", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 393-432.

MARTÍNEZ, Gabriel y Guillermo Fárber, 1994, *Desregulación Económica (1989-1993)*, México, Fondo de Cultura Económica.

- MARTÍNEZ, Ifigenia, 1997, "Las camisas de fuerza de la economía neoliberal", en *Economía Informa*, No. 255, marzo, México, Facultad de Economía de la UNAM, PP. 40-44.
- MAY, Peter J., 1993, "Claves para diseñar opciones de políticas", en Luis Aguilar V., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 235-256.
- MÉNDEZ, José Luis, 1993, "Elementos teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas", en *Revista de Administración Pública No. 84, "Políticas Públicas"*, México, INAP, PP. 107-121.
- MENÉNDEZ, Carlos R., 1914, *La primera chispa de la Revolución Mexicana*, Mérida, Imprenta de La Revista de Yucatán.
- MENÉNDEZ, Iván, 1982, *Lucha social y sistema político en Yucatán*, México, Editorial Grijalbo.
- MELTSNER, Arnold J., 1992, "La factibilidad política y el análisis de políticas", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 367-392.
- MENDIOLA P., Gerardo, 1997, Las empresas maquiladoras de exportación 1980-1985, en E. Dussel Peters, M. Piore y C. Ruiz Durán (Coords.), *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, México, UNAM, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Jus, PP. 185-226.
- MENDOZA, Miguel Ángel, 1997, "Modelo de desagregación del PIB por entidad federativa, 1970-1995", en E. Dussel Peters, M. Piore y C. Ruiz Durán (Coords.), *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, México, UNAM, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Jus, PP. 465-475.
- MENY, Ives y Jean-Claude Thoenig, 1992, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- MICHELI, Jordy, 1996, "Reflexiones acerca de la política tecnológica en México", en Enrique de la Garza T. (Coord.), *Políticas públicas alternativas en México*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, PP. 353-374.
- MIZRAHI, Yemile, 1995, "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", en *Política y gobierno*, Vol. II, No. 2, segundo semestre, México, CIDE, PP. 177-205.
- MONTALVO Ortega, Enrique, 1996, "Globalización, fundamentalismo y cultura regional", en Héctor Tejera Gamboa (Coord.), *Antropología política. Enfoques contemporáneos*, México, Plaza y Valdés, PP. 71-85.
- MONTALVO Ortega, Enrique e Iván Vallado Fajardo, 1997, *Yucatán: sociedad, economía, política y cultura*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y

Humanidades de la UNAM.

MONTOYA, Miguel A. y Violeta Núñez, 1997, "Neoliberalismo económico... un recuento bibliográfico", en *Economía Informa*, No. 255, marzo, México, Facultad de Economía de la UNAM, PP. 40-44.

MOORE, Mark H., 1993, "Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas", en Luis Aguilar V., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 189-218.

MORALES Pita, Antonio, 1995, "Situación agropecuaria y forestal del estado de Yucatán", en *Economía Hoy* No 2, marzo, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán, P. 13.

MORENO Salazar, Pedro H., 1993, "Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas", en *Revista de Administración Pública* No. 84, "Políticas Públicas", México, INAP, PP. 9-23.

_____, 1994, "Elaboración de la política social y transformación del Estado", en Manuel Canto y Pedro Moreno (Comps.), *Reforma del Estado y políticas sociales*, México, UAM Xochimilco, PP. 111-118.

NAFIN y Preinversión, Estudios y Proyectos, S.C., 1993, *Perspectivas de desarrollo del Estado de Yucatán*, Mérida, edición del Gobierno del Estado de Yucatán.

NELSON, Barbara J., 1993, "La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños", en Luis Aguilar V., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 105-140.

NICKSON, R. Andrew, 1993, "La democratización y los gobiernos locales de América Latina", en *Gestión y Política Pública*, Vol. II, No. 2, julio-diciembre de 1993, México, CIDE, PP. 339-364.

NOZICK, R., 1984, *Anarquía, Estado y Utopía*, México, Fondo de Cultura Económica.

ORTIZ Martínez, Guillermo, 1994, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, México, Fondo de Cultura Económica.

OROZCO Alvarado, Javier, María Teresa Orozco López y Olivia Ortiz Alvis, 1996, *Globalización e integración económica mundial*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco y Universidad de Guadalajara.

O'TOOLE, Jr., Laurence J., 1993, "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 413-470.

PAOLI, Francisco José, 1984, *Yucatán y los orígenes del nuevo estado mexicano*, México, Ediciones Era.

- PAOLI, Francisco y Enrique Montalvo, 1977, *El socialismo olvidado de Yucatán*, México, Siglo XXI editores.
- PENICHE Vallado, Leopoldo, 1983, *Visión de Yucatán*, Mérida, Maldonado Editores.
- PERAZA Menéndez, Jesús, 1994, "El sector pesquero en Yucatán", en José Luis Sierra V. y G. de Jesús Huchim K. (Comps.), *Yucatán de Cara al Siglo XXI*, Libro 2, Mérida, Academia Yucatanense de Ciencias y Artes A.C. PP. 337-357.
- PÉREZ Motta, Eduardo, 1996, "Programa de política industrial y comercio exterior. Una agenda para el desarrollo industrial de México", en *Economía Informa*, No. 249, julio-agosto, México, Facultad de Economía de la UNAM, PP. 4-9.
- PETERS, B. Guy, 1995, "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", en *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, No. 2, segundo semestre, México, CIDE, PP. 257-276.
- PETRELLA, Riccardo, 1996, *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes y Editorial Sudamericana.
- POPPER, Karl, 1990, "Tesis sobre los principios liberales", en *Reforma del estado: las razones y los argumentos*, México, Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI, PP. 3-6.
- PORTES, Alejandro, 1995, *En torno a la informalidad: Ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*, México, FLACSO y Miguel Ángel Porrúa.
- PRESSMAN, Jeffrey y Aaron Wildavsky, 1973, *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press.
- POZAS, María de los Ángeles, 1993, "Problemas de la innovación y la transferencia tecnológica en empresas regiomontanas", en Jordi Micheli (Comp.), *Tecnología y modernización económica*, México, UAM Xochimilco y CONACYT, PP. 323-346.
- PUGA, Cristina y Ricardo Tirado (coordinadores), 1992, *Los empresarios mexicanos, ayer y hoy*, México, UNAM, UAM, COMECOS y Ediciones el Caballito.
- QUINTAL Martín, Fidelio, 1984, "Breve historia de Yucatán durante la última década del Porfiriato (1901-1910)", en *Boletín de la Escuela de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Yucatán*, Vol. II. No. 65, marzo-abril, Mérida, Universidad de Yucatán, PP. 43-67.
- QUINTAL Martín, Fidelio (Comp.), 1990, *Antología Yucatán en el siglo XX*, Mérida, Facultad de Ciencias Antropológicas de la Universidad Autónoma de Yucatán.
- RAMÍREZ Carrillo, Luis Alfonso, 1993a, *Sociedad y población urbana en Yucatán 1950-1989*, México, Cuadernos del CES No. 36, El Colegio de México.

_____, 1993b, "El escenario de la Industrialización en Yucatán", en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 43, No. 2, febrero, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, PP. 171-187.

_____, 1994a, *Secretos de familia. Libaneses y élites empresariales en Yucatán*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

_____, 1994b, "Empresarios, Estado y Modernización en Yucatán", en José Luis Sierra V. y G. de Jesús Huchim K. (Comps.), *Yucatán de Cara al Siglo XXI*, Libro 1, Mérida, Academia Yucatanense de Ciencias y Artes A.C. PP. 303-318.

REBOLLO López, Álvaro, 1993, "La política pública de la desincorporación de entidades paraestatales", en *Revista de Administración Pública No. 84, "Políticas Públicas"*, México, INAP, PP. 145-159.

REIN, Martin y Francine F. Rabinovitz, 1993, "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 147-184.

RENDÓN, Teresa y Carlos Salas, 1996, "Generación de empleo y políticas económicas para las mayorías", en Enrique de la Garza T. (Coord.), *Políticas públicas alternativas en México*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, PP. 263-282.

RIVERA de la Rosa, Jesús, 1996, "Evaluación de la política neoliberal en México desde la perspectiva de su inserción en la economía mundial", en *Revista de Economía*, Vol. XIII, No. 46, Mérida, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán, PP: 9-31.

RITTEL, Horst W. J. y Melvin N. Webber, 1993, "Dilemas de una teoría general de planeación", en Luis Aguilar V., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 161-187.

ROBLES Tapia, Gonzalo, 1993, "La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas", en *Revista de Administración Pública No. 84, "Políticas Públicas"*, México, INAP, PP. 89-105.

ROCARD, Michel, 1990, "El fin del mesianismo", en *Reforma del estado: las razones y los argumentos*, México, Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI, PP. 59-65.

ROGOZINSKY, Jacques, 1993, *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica.

RUIZ Durán, Clemente, 1996, "Redimensionamiento territorial de la política industrial", en *Economía Informa*, No. 249, julio-agosto, México, Facultad de Economía de la UNAM, PP. 21-26.

_____, Clemente, 1997, "Lo territorial como estrategia de cambio", en E. Dussel Peters, M. Piore y C. Ruiz Durán (Coords.), *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, México, UNAM, Fundación

Friedrich Ebert y Editorial Jus, PP. 433-463.

RUIZ Sánchez, Carlos, 1996, *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México, Plaza y Valdés y UIA.

SABATIER, Paul A. y Daniel A. Mazmanian, 1993, "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 323-372.

SABIDO Méndez, Javier, 1995, *Los hombres del poder. Monopolios, oligarquía y riqueza en Yucatán: 1880-1990*, Mérida, Edición de la Universidad Autónoma de Yucatán.

SCHNEIDER, Ben Ross, 1995, "El abrazo esquivo: sinergia entre el sector privado y el Estado en los países de industrialización reciente", en *Política y Gobierno*, Vol. II, No. 1, primer semestre, México, CIDE, PP. 5-41.

SIERRA Villarreal, José Luis, 1994, "Yucatán en la encrucijada: conservadurismo o modernización", en José Luis Sierra V. y G. de Jesús Huchim K. (Comps.), *Yucatán de Cara al Siglo XXI*, Libro 1, Mérida, Academia Yucatanense de Ciencias y Artes A.C. PP. 7-50.

SIERRA Villarreal, José Luis, Antonio Paz Pineda y Guadalupe Huchim Koyoc, 1986, *Política y poder en Yucatán*, Mérida, Academia Yucatanense de Ciencias y Artes e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

SOBERÓN Martínez, Oscar, 1959, *La industria henequenera en Yucatán. Los costos de desfibración*, México, Centro de Investigaciones Agrarias.

SOTELO Valencia, Adrián, 1997, "Globalización del capital e inversión del ciclo económico en América Latina", en *Investigación Económica*, revista de la Facultad de Economía de la UNAM, No. 219, enero-marzo, PP. 71-84.

STEWART Jr., Donald, 1990, "¿Qué es el liberalismo?", en *Reforma del estado: las razones y los argumentos*, México, Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI, PP. 17-40.

STOKER, Robert P., 1993, "Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 373-412.

TENA Ramírez, Felipe, 1976, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa.

TORGERSON, Douglas, 1994, "Entre el conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas", en Luis Aguilar V. (Comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 197-237.

TURNER, John Kenneth, 1990, "Los esclavos de Yucatán", en Fidelio Quintal M. (Comp.), *Antología Yucatán en el siglo XX*, Mérida, Facultad de Ciencias Antropológicas de la Universidad Autónoma de Yucatán.

UVALLE Berrones, Ricardo, 1994, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

VALLADO Fajardo, Iván, 1996, "Partidos políticos en el campo yucateco, 1978-1993", en Héctor Tejera Gamboa (Coord.), *Antropología política. Enfoques contemporáneos*, México, Plaza y Valdés, PP. 243-264.

VAN METER, Donald S. y Carl E. van Horn, 1993, "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en Luis Aguilar V. (Comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 97-146.

VARELA Petito, Gonzalo, 1994, "Las políticas públicas en el desarrollo actual de América Latina", en Manuel Canto y Pedro Moreno (Comps.), *Reforma del Estado y políticas sociales*, México, UAM Xochimilco, PP. 97-110.

VELA Sosa, Raúl, 1998, *Yucatán y el comercio en la cuenca del Caribe*, Mérida, SISIERRA-CONACYT y Latin American and Caribbean Center.

VERNON, Raymond, 1990, "La promesa y el reto de la privatización", en *Reforma del estado: las razones y los argumentos*, México, Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI, PP. 183-199.

VICENCIO A., Gustavo A., 1997, "El neoliberalismo, el modelo económico salinista y el PAN", en *Economía Informa*, No. 255, marzo, México, Facultad de Economía de la UNAM, PP. 34-39.

VILLANUEVA, Eric, 1985, *Crisis henequenera y movimientos campesinos en Yucatán 1966-1983*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia.

VILLARREAL, René, 1991, *Mitos y realidades de la empresa pública. ¿Racionalización o privatización?*, México, Editorial Diana.

_____, 1993, *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, México, Fondo de Cultura Económica.

VILLARREAL Gonda, Roberto, 1993, "Una política integral para promover la modernización tecnológica de la industria", en Jordi Micheli (Comp.), *Tecnología y modernización económica*, México, UAM Xochimilco y CONACYT, PP. 249-286.

VILLARREAL González, Diana R., 1993, "Las políticas del gobierno de Nuevo León y las condiciones generales de la producción 1980-1990", en *Producción Económica* 92. *Anuario de investigación*, Vol. II, México, UAM Xochimilco, PP. 67-107.

_____, 1996, "La política industrial en el estado de Nuevo León", en Cuauhtémoc V. Pérez LL. y Carlos A. Roza B. (Comps.), *México. Modernización ante la apertura*, México, UAM Xochimilco, PP. 207-233.

WILSON, Patricia, 1996, *Las nuevas maquiladoras de México. Exportaciones y desarrollo*

local, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

WONG González, Pablo, 1998, "Desarrollo regional en México: entre la globalización y el centralismo", en S. Rodríguez, M. Camarena y J. Serrano (Coords.), *El Desarrollo Regional en México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Amecider y Universidad Autónoma de Querétaro, PP. 283-311.

ZABLUDOVSKY, Jaime, 1993, "La política pública del Tratado de Libre Comercio", en *Revista de Administración Pública No. 84*, "Políticas Públicas", México, INAP, PP. 161-165.

DOCUMENTOS GUBERNAMENTALES

Informes de los gobernadores de Yucatán:

Francisco Luna Kan, *VI Informe de Gobierno*, Mérida, enero de 1982.

Graciliano Alpuche Pinzón, *I Informe de Gobierno*, Mérida, enero de 1983.

_____, *II Informe de Gobierno*, Mérida, enero de 1984.

Víctor Cervera Pacheco, *III Informe de Gobierno*, Mérida, enero de 1985.

_____, *IV Informe de Gobierno*, Mérida, enero de 1986.

_____, *V Informe de Gobierno*, Mérida, enero de 1987.

_____, *VI Informe de Gobierno*, Mérida, diciembre de 1987.

Víctor Manzanilla Schaffer, *I Informe de Gobierno*, Mérida, enero de 1989.

_____, *II Informe de Gobierno*, Mérida, enero de 1990.

_____, *III Informe de Gobierno*, Mérida, enero de 1991.

Dulce María Sauri, *IV Informe de Gobierno*, Mérida, enero de 1992.

_____, *V Informe de Gobierno*, Mérida, enero de 1993.

_____, *VI Informe de Gobierno*, Mérida, diciembre de 1993.

Federico Granja Ricalde, *I Informe de Gobierno*, Mérida, junio de 1994.

_____, *II Informe de Gobierno*, Mérida, junio de 1995.

Víctor Cervera Pacheco, *I Informe de Gobierno*, Mérida, junio de 1996.

_____, *II Informe de Gobierno*, Mérida, junio de 1997.

Planes estatales de desarrollo:

Gobierno del Estado de Yucatán, *Plan de Desarrollo Estatal 1982-1988*, Mérida, 1982.

_____, *Plan de Desarrollo Estatal 1988-1994*, Mérida, 1988.

_____, *Plan Estatal de Desarrollo 1994-1995*, Mérida, 1994.

_____, *Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001*, Mérida, 1996.

Planes y programas federales:

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 1980.

_____, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.

_____, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.

_____, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988*, México, 1984.

_____, *Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994*, México, 1990.

_____, *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior*, México, 1996.

Programas conjuntos:

Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y Gobierno Constitucional del Estado de Yucatán, *Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán*, Mérida, mayo de 1984.

Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gobierno Constitucional del Estado de Yucatán y Gobiernos Constitucionales de 31 municipios de la Zona Henequenera, *Programa de Desarrollo Regional de la Zona Henequenera de Yucatán 1992-1994*, Mérida, mayo de 1992.

ANEXO 1. DIRECTORIO DE EMPRESAS ENCUESTADAS. Octubre de 1997.

Empresa	No. de empleados	Exporta?		Giro	Giro INEGI
		Si (1)	No (0)		
Humberto Acevedo Buhl	4	0	0	Pinturas y decoración	Otras inds. manuf.
La Casa de la Moda	5	0	0	Fábrica de ropa	Tex. vest. cuero
D'Mabe	7	0	0	Fáb. de arts. de pewter	Otras inds. manuf.
Lan Di (Landy Díaz Martínez)	7	0	0	Elab. de artesanías	Otras inds. manuf.
Ma. Elena Gómez León	8	0	0	Elab. de jarabes	Alims, bebs, y tab.
Calzado de exportación William	9	1	0	Fabric. y venta de calzado	Tex. vest. cuero
D'Callejas	9	0	0	Panes, pasteles, canapés	Alims, bebs, y tab.
Pesc. y Mariscos Luper, S.A. de C.V.	10	0	0	Pescados y mariscos	Alims, bebs, y tab.
Proquiba (Productos Químicos Básicos)	12	1	0	Productos Químicos	Quim. hule y plást.
D'Regil Creaciones S.A. de C.V.	13	1	0	Fáb. de arts. de pewter	Otras inds. manuf.
Beatriz E. Carrillo Farfán	13	0	0	Chocolates	Alims, bebs, y tab.
Laboratorios Plata Plus	15	1	0	Elab. platal coloidal	Quim. hule y plást.
Totales microindustria	12	4	0		
Lasser Class	17	0	0	Persianas verticales	Quim. hule y plást.
Baquedano Mueblera S.A. de C.V.	19	1	0	Muebles de madera	Ind. y prods. madera
Hielo Gold S.A. de C.V.	20	0	0	Fábrica de hielo	Alims, bebs, y tab.
Diseños Originales de México, S.A.	20	0	0	Fábrica de ropa	Tex. vest. cuero
Nery C. Teresita Erosa Lizarraga	20	1	0	Ropa y artículos para bebé	Tex. vest. cuero
Gomma Peninsular	23	1	0	Envases de plástico	Quim. hule y plást.
Valto Tecnología, S.A. de C.V.	23	1	0	Equipo Purificación de Agua	Metal. maq. y equipo
Fábrica de gorras San Antonio	25	1	0	Fábrica de gorras	Tex. vest. cuero
Pastelería Beatriz Casellas S.A. de C.V.	25	0	0	Pastelería	Alims, bebs, y tab.
D'Moore	25	0	0	Taller de costura	Tex. vest. cuero
Licores de Yucatán S.A. de C.V.	27	0	0	Licores	Alims, bebs, y tab.
Productos London S.A. de C.V.	30	0	0	Artículos de plástico	Quim. hule y plást.
Derivados Plásticos de Yucatán	30	0	0	Tubería PVC	Quim. hule y plást.
Abastecedora de Productos Naturales	35	0	0	Alimentos naturales	Alims, bebs, y tab.
Alimentos Balanceados de Oriente	35	0	0	Alimentos balanc. animales	Alims, bebs, y tab.
Le Chu' uhuk, S.A. de C.V.	45	0	0	Pastelería	Alims, bebs, y tab.
Industrial Empacadora, S.A. de C.V.	50	1	0	Alimentos procesados	Alims, bebs, y tab.
Creaciones Textiles Tropicana	50	0	0	Fáb. de playeras	Tex. vest. cuero
Returbo, S.A. de C.V.	50	0	0	Rehab. de maquinaria	Metal. maq. y equipo
Alim. Balanc. Lorgam, S.A. de C.V.	62	0	0	Alimentos balanc. animales	Alims, bebs, y tab.
Avícola del Mayab, S.A. de C.V.	70	0	0	Alimentos balanc. animales	Alims, bebs, y tab.
Avena Rivero, S.A. de C.V.	79	0	0	Molino y prods. de avena	Alims, bebs, y tab.
Tubos Plásticos del Ste. S.A. de C.V.	80	1	0	Tubos plásticos	Quim. hule y plást.
Vegetales La Milpa, S.A. de C.V.	80	0	0	Frutas y verduras	Alims, bebs, y tab.
Harinas del Sureste, S.A. de C.V.	80	1	0	Fáb. de harina de trigo	Alims, bebs, y tab.
Totales pequeña industria	25	8	0		
Embotelladora de Sidra Pino. S.A.	110	0	0	Bebidas Gaseosas	Alims, bebs, y tab.
Plastherm de Yucatán, S.A. de C.V.	111	1	0	Polietileno y polipropileno	Quim. hule y plást.
Ind. Procesadora Palina S.A. de C.V.	130	0	0	Bebidas sin gas, botanas	Alims, bebs, y tab.
Atlántida del Sur, S.A. de C.V.	140	1	0	Pescados y mariscos	Alims, bebs, y tab.
Inds. Alimentarias del Ste. S.A. de C.V.	193	1	0	Carnes Frías	Alims, bebs, y tab.
La Anita Conds. y Salsas, S.A. de C.V.	206	1	0	Condimentos	Alims, bebs, y tab.
Ind. Salinera de Yucatán, S.A. de C.V.	300	1	0	Extrac. y refin. de sal	Minerales no metálic.
Productos Prácticos de Madera	320	1	0	Productos de madera	Ind. y prods. madera
Airtemp de México S.A.	350	1	0	Industria automotriz	Metal. maq. y equipo
Prods. Alimenticios Dondé S.A. de C.V.	400	1	0	Galletas	Alims, bebs, y tab.
Ormex S.A. de C.V.	420	1	0	Maquila Prods. dentales	Otras inds. manuf.
Totales mediana industria	11	9	0		
Hidrogenadora Yucateca, S.A. de C.V.	600	1	0	Prods. derivs. de aceite vegetal	Alims, bebs, y tab.
Falco Electronics de Méx. S.A. de C.V.	680	1	0	Maquila Transfr. eléctricos	Metal. maq. y equipo
Grupo Avícola Fernández	1500	0	0	Huevo, pollo, alim. balanc.	Alims, bebs, y tab.
Totales gran industria	3	2	0		
Totales muestra	51	23	0		

ANEXO 2. CUESTIONARIO PARA EMPRESAS DEL SECTOR INDUSTRIAL

1 ¿Ha recibido información y/o apoyos de los siguientes programas o proyectos?:

* Centro de Servicios al Comercio Exterior:

Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____

* Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX):

Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____

* Programa Nacional de Eventos Internacionales:

Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____

* Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX)

Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____

* Programa de Devolución de Impuestos de Importación a Exportadores (DRAWBACK)

Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____

* Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX)

Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____

* Programa de Empresas de Comercio Exterior (ECEX)

Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____

* Programa de Ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX)

Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____

* Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX)

Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____

* Premio Nacional de Exportación de la SECOFI:

Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____

* Sistema Nacional de Orientación al Exportador:

Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____

* Módulo de Orientación al Exportador:

Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____

* Guía Básica del Exportador:

Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____

* Manual de Trámites de Comercio Exterior:

Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____

En los casos afirmativos, ¿cuál ha sido su experiencia? _____

2. ¿Está exportando su empresa actualmente? Si ____ No ____

En caso afirmativo, ¿cuál ha sido su experiencia? _____

3. ¿Ha recibido información y/o apoyos del Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa?

Información: Si No Apoyos: Si No

En caso afirmativo, ¿cuál ha sido su experiencia? _____

4. ¿Ha recibido información y/o apoyo financiero de alguno de los siguientes programas?:

* Programa Único de Financiamiento a la Modernización Industrial (PROMIN)

Información: Si No Apoyos: Si No

* Programa para la Modernización Tecnológica NAFIN-PNUD

Información: Si No Apoyos: Si No

* Programa de Garantías Nafin

Información: Si No Apoyos: Si No

* Programa de Fortalecimiento de la Infraestructura Especializada en la Atención a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Información: Si No Apoyos: Si No

* Fondo para el Fortalecimiento de las Capacidades Científicas y Tecnológicas (FORCCYTEC)

Información: Si No Apoyos: Si No

* Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica (FIDETEC)

Información: Si No Apoyos: Si No

* Programa de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica (PIEBT)

Información: Si No Apoyos: Si No

* Programa de Enlace Academia-Empresa (PREAEM)

Información: Si No Apoyos: Si No

* Programa de Apoyos Especiales (PAE)

Información: Si No Apoyos: Si No

En los casos afirmativos, ¿cuál ha sido su experiencia? _____

5. ¿Ha recibido información y/o apoyos de las siguientes instituciones y programas?

* Fundación Mexicana para la Innovación y Transferencia de Tecnología en la Pequeña y Mediana Empresa (de la CONCAMIN):

Información: Si No Apoyos: Si No

* Unidad de Transferencia Tecnológica (de la CANACINTRA):

Información: Si No Apoyos: Si No

* Red Nacional de Centros de Competitividad Empresarial:

Información: Si No Apoyos: Si No

- * Sistema Nacional de Servicios de Consultoría
 Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____
- * Programa COMPITE:
 Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____
- * Programa de Mini Plantas Escuelas:
 Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____
- * Programa de Desarrollo Informático:
 Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____

En los casos afirmativos, ¿cuál ha sido su experiencia? _____

6. ¿Participa usted en el Programa de Normalización Voluntaria en Materia de Ahorro de Insumos Básicos
 Si ____ No ____

En caso afirmativo, ¿cuál ha sido su experiencia? _____

7. ¿Ha recibido información sobre la posibilidad de encontrar un socio extranjero que le provea de tecnología? Si ____ No ____

En caso afirmativo, ¿cuál ha sido su experiencia? _____

8. ¿Ha recibido información y/o apoyos sobre los siguientes programas o proyectos?

- * Capacitación en materia de calidad
 Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____
- * Implantación de normas mexicanas de calidad
 Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____
- * Normalización y Metrología
 Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____
- * Programa Nacional de Calidad
 Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____
- * Sistemas de calidad total
 Información: Si ____ No ____ Apoyos: Si ____ No ____

En los casos afirmativos, ¿cuál ha sido su experiencia? _____

9. ¿Ha recibido información oficial sobre los siguientes puntos?:

	Si	No
Desarrollo de agrupamientos industriales	_____	_____
Integración de cadenas productivas	_____	_____
Sustitución eficiente de importaciones	_____	_____
Complementariedad de mercados regionales	_____	_____
Relaciones comerciales interregionales	_____	_____
Demanda de productos en el Centro y Norte del país.	_____	_____
Fondo Mixto de promoción industrial	_____	_____

En caso afirmativo, ¿cuál ha sido su experiencia? _____

10. ¿Participa en alguno de los siguientes proyectos?

	Si	No
Integración de cadenas productivas	_____	_____
Abastecimiento a empresas centrales (grandes)	_____	_____
Sistemas centro-satélite	_____	_____
Capacitación de empresas satélite	_____	_____
Financiamiento a empresas satélite	_____	_____

En caso afirmativo, ¿cuál ha sido su experiencia? _____

11. Participa usted en algún programa de vinculación con:

Empresas medianas o grandes (si es micro o pequeña) Si _____ No _____
Empresas micro o pequeñas (si es mediana o grande) Si _____ No _____

En caso afirmativo, ¿cuál ha sido su experiencia? _____

12. ¿Participa usted en el Programa de Empresas Integradoras? Si _____ No _____

En caso afirmativo, ¿cuál ha sido su experiencia? _____

13. (Para empresas cuyos insumos provienen del sector agropecuario): ¿Participa en algún programa de vinculación con unidades productivas del sector agropecuario? Si _____ No _____

En caso afirmativo, ¿cuál ha sido su experiencia? _____

14. ¿Participa usted en el Prog. de desarrollo de proveedores del sector público? Si ___ No ___

En caso afirmativo, ¿cuál ha sido su experiencia? _____

15. ¿Ha recibido información y/o apoyos de los siguientes programas y proyectos?

* Programa de Desarrollo de Proveedores y Subcontratación
Información: Si ___ No ___ Apoyos: Si ___ No ___

* Eventos de Promoción de la Proveeduría Nacional
Información: Si ___ No ___ Apoyos: Si ___ No ___

* Red Mexicana de Bolsas de Subcontratación
Información: Si ___ No ___ Apoyos: Si ___ No ___

* Red Nacional de Información Estratégica para la Industria
Información: Si ___ No ___ Apoyos: Si ___ No ___

* Actualización del Registro Empresarial
Información: Si ___ No ___ Apoyos: Si ___ No ___

En caso afirmativo, ¿cuál ha sido su experiencia? _____

16. En cuanto a la Desregulación de la Actividad Empresarial, ¿cómo calificaría usted los avances en esta materia por nivel de gobierno?

* Trámites federales:
Grandes avances ___ Algunos avances ___ Pocos avances ___ Ningún avance ___

* Trámites estatales:
Grandes avances ___ Algunos avances ___ Pocos avances ___ Ningún avance ___

* Trámites municipales:
Grandes avances ___ Algunos avances ___ Pocos avances ___ Ningún avance ___

17. En general, ¿qué opinión tiene de la política industrial de los gobiernos estatal y federal?

Del Gobierno Federal:

Muy favorable ___ Favorable ___ Desfavorable ___ Muy Desfavorable ___

Del Gobierno Estatal:

Muy favorable ___ Favorable ___ Desfavorable ___ Muy Desfavorable ___

18. El gobierno estatal está promoviendo activamente las dos políticas que se señalan a continuación. ¿Cómo es su opinión al respecto?

* Promoción de la inversión extranjera en la Entidad:

Muy favorable ____ Favorable ____ Desfavorable ____ Muy Desfavorable ____

* Atracción de empresas maquiladoras:

Muy favorable ____ Favorable ____ Desfavorable ____ Muy Desfavorable ____

19. En cuanto al apoyo que recibe de su cámara industrial para el desarrollo y modernización de su empresa, ¿cómo ha sido?

Muy amplio ____ amplio ____ escaso ____ ninguno ____

20. ¿Cómo considera el entorno económico actual para su empresa?

Muy favorable ____ Favorable ____ Desfavorable ____ Muy desfavorable ____

21. ¿Qué opinión tiene sobre el manejo de las siguientes variables por el gobierno federal actual?:

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala
Inflación	_____	_____	_____	_____	_____
Tipo de cambio	_____	_____	_____	_____	_____
Crecimiento del PIB	_____	_____	_____	_____	_____
Política Fiscal	_____	_____	_____	_____	_____
Comercio Exterior	_____	_____	_____	_____	_____

22. ¿Tiene su empresa acceso a fuentes externas de financiamiento?

	Si	No
De la Banca Comercial	_____	_____
De la Banca de Desarrollo	_____	_____
De una Unión de Crédito	_____	_____
De colocaciones bursátiles	_____	_____
De otras fuentes	_____	_____

23. Si tiene crédito bancario, ¿cómo lo considera en términos de:

	Muy bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy malo
Suficiencia	_____	_____	_____	_____	_____
Oportunidad	_____	_____	_____	_____	_____
Costo	_____	_____	_____	_____	_____
Plazo	_____	_____	_____	_____	_____

24. ¿Ha recibido apoyos financieros para algunos de los siguientes programas?

	Nafin	Bancomext	Banca Comercial
Capacitación y adiestramiento	_____	_____	_____
Modernización industrial	_____	_____	_____
Desarrollo tecnológico	_____	_____	_____
Promoción de exportaciones	_____	_____	_____
Otros	_____	_____	_____

25. ¿Cómo calificaría la infraestructura existente en Yucatán en los siguientes rubros?:

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala
Transportes	_____	_____	_____	_____	_____
Comunicaciones	_____	_____	_____	_____	_____
Agua	_____	_____	_____	_____	_____
Energía	_____	_____	_____	_____	_____
Insumos básicos	_____	_____	_____	_____	_____

26. ¿Como calificaría la oferta de recursos humanos y educativos en Yucatán?

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala
M. de obra no calif.	_____	_____	_____	_____	_____
M. de obra calificada	_____	_____	_____	_____	_____
Mandos medios	_____	_____	_____	_____	_____
Mandos superiores	_____	_____	_____	_____	_____
Educación básica	_____	_____	_____	_____	_____
Educación técnica	_____	_____	_____	_____	_____
Educación superior	_____	_____	_____	_____	_____

Nombre de la Empresa: _____

Dirección: _____

Giro: _____

No. de personal: _____

Nombre del informante: _____

Puesto: _____

Nombre del encuestador: _____

Lugar y fecha: _____