



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA

FACULTAD DE ECONOMÍA ♦ DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

El papel y las políticas de la micro y pequeña industria en el ocaso de la industrialización mexicana

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
Maestra en Economía

PRESENTA:

Nancy Ivette Belmont Quiroz

TUTOR

Dra. María Teresa Aguirre Covarrubias
Posgrado de Economía, UNAM

MIEMBROS DEL JURADO:

Dr. Juan Carlos Moreno Brid
Facultad de Economía, UNAM

Dra. Tayra B. González Orea Rodríguez
Posgrado de Economía, UNAM

Dra. Ana Luisa Arévalo González
Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Mtro. Horacio Quetzalcóatl Yedra Hernández
Facultad de Economía, UNAM.



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.

Agradecimientos.

Este proyecto fue realizado gracias a una beca otorgada por el CONACYT, a quien agradezco la oportunidad que me brindó para poder cursar mis estudios de Maestría y verlos culminados en este documento.

A mi Directora de Tesis, la Dra. María Teresa Aguirre Covarrubias que con su entrega y pasión por la docencia hizo posible la realización de este proyecto. Agradezco todo el tiempo dedicado, las múltiples aportaciones realizadas y su incansable esfuerzo para que descubriera las respuestas a mis inquietudes. Admiro profundamente su trabajo y su capacidad para transmitir y generar conocimiento, sin duda, los resultados de sus invaluable enseñanzas se ven reflejados en mi formación profesional y personal.

A mis padres quienes siempre se esforzaron y no escatimaron jamás en darme lo mejor. En especial al “sol de mis días” quien me enseñó a ser valiente, a luchar desde pequeña y a confiar en mí misma, sin ella, sin su amor, no sería la mujer que ahora soy.

A los miembros del jurado, a quienes admiro y respeto, muchas gracias por su interés y disposición para leer mi trabajo y por sus valiosas contribuciones.

A mi familia y amigos por darme siempre ánimos, por admirar mi esfuerzo, por regresarme la confianza en momentos difíciles y por todo su amor.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por acogerme en sus instalaciones y darme la oportunidad de continuar con mi formación profesional, siempre estaré profundamente orgullosa de lo que he aprendido en esta institución, de los profesores a los que conozco y admiro y de los amigos que hice, gracias por todo eso.

A Sergio, mi héroe personal, quien con su nobleza e infinito amor convirtió mis sueños en los suyos y ha luchado conmigo por ellos como ningún hombre podría hacerlo, gracias por existir.

A Dios que sin lugar a duda guía mis pasos y me permite pisar fuerte a donde quiera que voy.

Contenido

Introducción

Planteamiento del problema.....	4
Objetivos Generales.....	11
Objetivos particulares.....	11
Hipótesis General.....	12
Hipótesis particulares.....	12

Capítulo 1

Propuestas teóricas para el análisis de empresa industrial y su papel en el desarrollo

1.1 La empresa y su función en el mercado.....	14
1.2 Teoría evolutiva de la empresa.....	16
1.3 Industrialización y desarrollo en la perspectiva de Gerschenkron y Hirschman.....	22
1.3.1 Alexander Gerschenkron.....	22
1.3.2 Albert O. Hirschman.....	27
1.4 Teoría Estructuralista.....	31
1.5 A manera de conclusiones.....	39

Capítulo 2

Las micro y pequeñas industrias en México. Una perspectiva histórica (1940-1982)

2.1 Sustitución fácil. (1940-1954).....	45
2.1.1. Características generales y funciones de las MIPI en la sustitución fácil.....	53
2.2. Sustitución difícil (1955-1982).....	61
2.3. Política económica e industrial 1970-1982.....	69
2.3.1. Política económica.....	70
2.3.2. Aspectos coyunturales que modificaron la política económica.....	75
2.3.3. Política industrial y programas de fomento para la micro y pequeña industria ...	77
2.4. Actores y componentes de la estructura industrial.....	83
2.4.1. Las grandes industrias.....	84
2.4.2. Roles y funcionamiento de la gran empresa.....	87
2.4.3. Nacional Financiera.....	90
2.5. Características y funciones de las micro y pequeña industria en la sustitución difícil. 92	
2.5.1. Número de establecimientos y población ocupada.....	93

2.5.2. Remuneraciones.....	98
2.5.3. Producción bruta y Valor agregado.....	100
2.5.4. Caracterización cualitativa de la micro y pequeña industria de 1970 -1982.....	106
2.6. A manera de conclusiones.	119

Capítulo 3

Las Micro y pequeñas industrias en México en el tránsito y consolidación del modelo neoliberal (1982-1994)

3.1. Transición y consolidación del modelo neoliberal (1983-1994).....	124
3.2. Política económica 1982-1994	132
3.2.1. Política económica.....	132
3.2.2. Aspectos coyunturales que determinan la política económica.....	139
3.2.3. Programas de fomento para la micro y pequeña industria.	140
3.3. Actores y componentes de la estructura industrial.....	157
3.3.1. Grandes empresas	157
3.3.2. Nacional Financiera.	163
3.4. Características y funciones de la micro y pequeña industria en el neoliberalismo ...	165
3.4.1. Número de establecimientos y personal ocupado	166
3.4.2. Producción Bruta y Valor agregado.....	172
3.4.3. Características cualitativas y funciones de la micro y pequeña industria.....	180
3.5. A manera de conclusiones.	192

Reflexiones finales	196
----------------------------------	------------

Bibliografía.....	210
--------------------------	------------

Introducción

Planteamiento del problema

La política de industrialización en México desde el inicio del proceso industrializador se orientó en mayor medida hacia la gran industria, de tal forma que los esfuerzos del Estado se encaminaron en su mayoría a desarrollar grandes industrias en sectores específicos, tales como la siderurgia, petróleo, electricidad, química y papel; dejando de lado políticas que integraran a la micro y pequeña industria (MIPI) al desarrollo. Sin embargo, esta visión se transformó a finales del siglo XX debido a los cambios generados en las formas de producción. La crisis del modelo industrial por sustitución de importaciones, que se tradujo en la crisis de deuda en 1982 y en la desregulación de los mercados, produjo una aparente paradoja, mientras que se transforma y luego se abandona la política industrial y la participación del Estado en la industria como inversionista (excepto PEMEX Y CFE), cobra relevancia la política económica dirigida a la micro y pequeña industria, debido a que su número crece como porcentaje del total de empresas y por su potencial para adaptarse a las nuevas formas de producción, por su capacidad para responder con eficacia en los momentos de crisis y por ser la mayor fuente de empleos.

Existe consenso entre los estudiosos, que 1982 marca un hito en la historia del país; al estallar la crisis de deuda, se acelera la reconversión de la economía nacional a través de las políticas de ajuste impuestas por el FMI (préstamos condicionados) ante la declaración de moratoria en el pago de la deuda por parte de México en agosto de 1982. El paquete de políticas de ajuste profundizó el tránsito de un modelo de crecimiento industrial -sustitución de importaciones- dirigido al mercado interno y fuerte presencia estatal, a un modelo de crecimiento neoliberal, abierto y con menor presencia directa del Estado en la economía.

De esta manera, los años ochenta representan un punto de inflexión en la economía de México y del mundo, pues sucedieron cambios significativos en la producción y el comercio. La flexibilización de los sistemas de producción y de distribución junto con la apertura y desregulación-liberalización de los mercados, fueron consideradas como estrategias de crecimiento y desarrollo de los países, pues permitirían la ampliación de los mercados y la convergencia entre economías avanzadas y atrasadas.

En esa coyuntura, para algunos autores se registra el abandono de una política industrial activa, mientras que para otros, se trata de una etapa de reconfiguración del sector industrial

en la que inicia la venta de empresas paraestatales y la reducción de la inversión industrial, incluida la Inversión Extranjera Directa (IED). En este contexto y no obstante la quiebra de numerosas empresas, la política industrial se dirige a la pequeña y mediana industria, se argumentó que el cambio obedecía a tres razones principales: su potencial para adaptarse a las nuevas formas de producción, su capacidad para responder con eficacia en los momentos de crisis y su potencial de absorber la creciente fuerza de trabajo (empleo), que crecía como resultado de la explosión demográfica en la década de los años sesenta.

Si bien, el proceso de industrialización se convirtió en el eje de la acumulación en los años cuarenta, fue hasta 1979 que se empezó a realizar una planeación industrial detallada. En el caso de los programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa se llevaron a cabo desde 1953, sin embargo éstos eran fragmentados y estaban desarticulados. Es hasta 1982 cuando hay un cambio significativo en la política económica, pues se considera el fomento a las pequeñas y medianas empresas de manera específica en el marco de la política industrial, lo cual se considera como rasgo característico del régimen de Miguel de la Madrid. Sin embargo, en un contexto de crisis nacional, estos esfuerzos no fueron suficientes para desarrollar con eficacia a la micro y pequeña industria, esto hace pensar que la política industrial era inconsistente o ambigua, producto de la presión externa e interna que se dirige a reorientar la política económica hacia políticas de ajuste para garantizar el pago de la deuda, razón por la que el fomento a estas empresas no dio los resultados esperados.

En efecto, la nueva política económica y en especial la política industrial se reorientó otorgando mayor peso al mercado, el Estado redujo su participación directa en la economía, se inicia la venta de empresas paraestatales, pero en relación con la política industrial hay un debate al interior del gabinete de Miguel de la Madrid para redimensionar el sector industrial y la política a seguir. Se hizo un inventario de las condiciones en que se encontraban las empresas paraestatales y su papel en la economía nacional¹. Al mismo tiempo la crisis al incidir en el sector industrial produjo la contracción en las inversiones lo que tuvo una serie de efectos negativos en la economía y la sociedad como la expansión del trabajo informal, incremento de la concentración de capital, baja productividad, ausencia de innovación, rezago tecnológico; bajos salarios, reducción del ingreso, y aumento de pobreza. Los resultados sobre el sector industrial y en especial en la micro y pequeña industria no fueron los esperados

¹ Los resultados de estos trabajos se publicaron en una colección del Fondo de Cultura Económica sobre el papel del Estado en la economía y sobre las empresas paraestatales más importantes y su papel.

por la política dirigida a estas empresas, por el contrario, su desarrollo fue cada vez más desalentador.

Las MIPIs han existido a lo largo del desarrollo industrial de nuestro país, han cumplido distintas funciones en la economía nacional y se han relacionado de diferentes maneras con las grandes empresas; en la etapa de industrialización dirigida al mercado interno fueron proveedoras de insumos a las grandes empresas en el sector industrial y productoras de bienes finales, sin embargo en la transición al modelo neoliberal hay un cambio radical en la política económica que obliga a plantear algunas preguntas como ¿Cuál fue la función que adquieren estas industrias en el nuevo modelo, que las vuelve importantes en la política industrial? ¿La importancia que adquieren las micro y pequeñas industrias se debe a la eliminación, o quiebre de grandes empresas públicas y privadas? ¿Qué fue lo que falló en los diversos programas y políticas de fomento a la MIPI impulsadas en este periodo de transición? ¿Estos programas y políticas representaban un esfuerzo para incluirlas dentro de la dinámica económica o solo eran un mecanismo para la sobrevivencia de un amplio sector de la población, afectado por la crisis? Estas son las preguntas que a través de la investigación se pretenden contestar.

Son muchos los estudios que se han realizado sobre la micro y pequeña industria, en los que generalmente se identifican y analizan los factores que han limitado su crecimiento. Entre estos factores destaca la falta de financiamiento, la ausencia de asesoramiento especializado en la toma de decisiones, la falta de personal capacitado y especializado, así como la capacitación al interior de las empresas y la deficiencia en las políticas e instituciones orientadas a la atención de estas empresas. Otro grupo de estudios han enfatizado las iniciativas encaminadas a su desarrollo, a la planeación y ejecución de proyectos integrales que han tendido a potenciar su crecimiento y permanencia en el mercado, también existen una serie de investigaciones que analizan específicamente la crisis de los ochenta y la desregulación-liberalización de los mercados como marco de desarrollo de la micro y pequeña industria. Sin embargo, estos trabajos no profundizan en las funciones que las MIPIs fueron cumpliendo a lo largo del proceso industrializador y en la transición al modelo neoliberal. Tampoco se ha profundizado lo suficiente en el contenido y la ejecución de las políticas industriales orientadas a estas empresas, por lo que es difícil indagar las razones por las cuales no prosperaron dichas políticas en el modelo neoliberal.

En general, los estudios sobre la MIPI dan prioridad a la capacidad que tienen éstas para generar empleo y la importancia que ello tiene en el crecimiento del país. La mayoría analiza

periodos breves, omitiendo el proceso histórico en el que las MIPIs se desarrollan, así como la perspectiva integral que permite o no el auge de este tipo de empresas y la mayor o menor atención que el gobierno pudo ofrecerles a través de la política económica e industrial, y cómo repercutió todo ello en la vida económico – social del país.

Uno de los objetivos de este estudio es cubrir por lo menos parcialmente esta omisión, al ofrecer una perspectiva histórica, en donde se identifiquen de manera específica las funciones de las MIPIs y las posibles causas de su significativo crecimiento y función en el modelo neoliberal; indagar las causas por las cuáles la política económico-industrial orientada a estas empresas, no produjo los efectos esperados y no funcionó como era deseable, contribuyendo a la estabilidad y crecimiento de estas empresas.

En México la liberalización de la economía en la década de los ochenta trajo consecuencias y cambios fundamentales en todos los ámbitos; como ya se mencionó, uno de estos cambios es la mayor participación de la micro y pequeña empresa en la economía mexicana, que se expresó en el aumento proporcional en relación con el total de empresas y se convirtió en un modo de sobrevivencia y de generación de empleo para una gran parte de la población.

Muchos autores hacen un análisis sobre las razones por las que estas empresas se volvieron tan importantes para la economía nacional al punto que representaban un factor determinante en el nuevo modelo de libre mercado. Estas empresas tienen características productivas particulares: tiene pocos requerimientos de capital, una amplia capacidad para generar empleo, capacidad para abrir circuitos comerciales en donde las grandes empresas no pueden llegar y flexibilidad ante condiciones de inestabilidad económica. (Alba Vega 1995; Barragán 1995; Gutiérrez Soria 1995)

Otros autores también consideran que su importancia radica en, que las micro y pequeñas empresas proliferan como una estrategia de sobrevivencia familiar, ante la falta de empleo (Gutiérrez Soria 1995), derivada de la expansión de la población económicamente activa (PEA), la reducción de la inversión y el empleo en las grandes empresas, y la aceleración del proceso de urbanización. De esta manera, las micro y pequeñas empresas se multiplican como la única opción para generar ingresos y ofrecer artículos baratos para las familias de escasos recursos. (Alba Vega 1995).

Por tanto, en contraste con el pasado parece que las micro y pequeñas empresas adquieren mayor protagonismo en la vida económica y en las decisiones del país en la década de los ochenta. Aunque estas empresas siempre han tenido un papel importante como captadoras

de empleo, incluso han permitido que la fijación de costos medios deje un margen mayor de ganancia a las grandes empresas que venden a precios similares que las micro, pequeñas y medianas empresas. La diferencia es que en las décadas anteriores las políticas dirigidas a estas empresas se orientaban a que las pequeñas pudieran convertirse en medianas y éstas en grandes empresas, para garantizar su sobrevivencia.

De esta forma, durante el proceso de industrialización en México -tanto en el modelo primario exportador, como en el de sustitución de importaciones- el desarrollo de la gran industria fue considerado fundamental para el crecimiento económico. Se tenía claro que para lograr el progreso se requería de la adopción de tecnología de punta que sólo podían aplicar las grandes empresas, -era la que podía invertir en tecnología de punta importada, para luego adaptarla, esperando que ello condujera al aprendizaje para luego realizar la propia innovación- por lo que todos los esfuerzos y recursos del Estado se encaminaron en ese sentido.

En los años sesenta, la mayor presencia de la inversión extranjera directa, a través de sus filiales en América Latina, contribuyen a consolidar a la gran empresa. Al difundir la tecnología estándar del centro --que allí comenzaba a ser obsoleta-- en las economías latinoamericanas, que contaban con un mercado interno relativamente amplio, con mercados con capacidad de absorción, como en México las filiales de empresas transnacionales adquieren la dimensión de grandes empresas. Por otra parte, el crédito tanto de la banca privada como los fondos gubernamentales, se orientaron a la gran empresa -que cuenta con respaldos (garantías) sobre los préstamos- fomentando su establecimiento, desarrollo y crecimiento (Alba Vega 1995; Barragán 1995).

Por su parte la micro y pequeña empresa, hasta los años setenta, quedó fuera del marco de las políticas gubernamentales y al margen del crédito otorgado por los bancos privados, a pesar de que eran la mayoría de las empresas y en los años cuarenta y cincuenta jugaron un papel importante en la industrialización del país. No obstante CANACINTRA logró que se orientaran algunos apoyos hacia su fortalecimiento pero no se desarrolló una planeación industrial integral que orientara la política industrial. Si bien al finalizar la revolución se organizaron grupos de empresarios (Primer Congreso Nacional de Industriales, el 16 de noviembre de 1917 y constitución de la CONCAMIN el 13 de septiembre de 1918; En 1941 es fundada CANACINTRA) para tener participación en las decisiones políticas; pronto las organizaciones de este sector empresarial perdieron el objetivo de su existencia, convirtiendo la necesidad de representatividad, en una relación clientelar con los partidos políticos, dejando

de lado las verdaderas necesidades de las empresas, y condicionando la asignación de recursos al voto de sus miembros. (Alba Vega 1995, Méndez Martínez 1996).

Es hasta 1977 que se empieza a hacer un mayor esfuerzo en la elaboración de programas de fomento para las pequeñas y medianas empresas (pymes); hacia 1979 -que se observa una planeación industrial detallada- comienzan a impulsarse aún más los apoyos a las pymes aunque estos se encontraban desarticulados y no se desarrollaron los mecanismos para evaluar la política industrial.

Otros aspectos relevantes que influyeron en la creciente mirada hacia la MIPI durante la década de los setenta fueron los cambios en la organización de la producción, que tratan de impulsarse en México tomando como referentes Japón e Italia. En Japón principalmente, la producción se caracteriza por procesos flexibles, donde las grandes empresas integran cadenas productivas, que incorporan a las pequeñas empresas con alta capacidad productiva. A nivel mundial este nuevo sistema de producción significaba una ventaja competitiva en el mercado. También se inició el estudio de los clústeres italianos y su impacto en la formación y capacitación de recursos humanos (capital social), lo que hacía pensar que era necesario un cambio, que trajo consigo una nueva dinámica en la economía. Por otra parte, la desregulación de los mercados también era una nueva estrategia para el crecimiento de las naciones, por lo que México se perfilaba para implementarla.

Es hasta 1982 cuando hay un cambio significativo en la política Industrial, pues se contempla el fomento a las pequeñas y medianas empresas, convirtiéndose en un rasgo característico del régimen de Miguel de la Madrid; más adelante, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se da un viraje hacia el desarrollo de la micro y pequeña industria. Esta nueva política buscaba dar apoyo cualitativo y cuantitativo a estas empresas (Méndez Martínez 1996). Según algunos autores esta nueva estrategia del gobierno tiene como fundamento el cambio en la organización a escala mundial, en donde la micro y pequeña empresa con alta competitividad tiene oportunidades de participar de esta nueva organización (Barragán 1995).

Otros autores consideran que, con los efectos de la crisis de 1982 -que causaron desempleo en la industria- y el incremento de la PEA desempleada, modificó la percepción del gobierno, quien consideró importante este grupo de empresas debido a su capacidad para absorber fuerza de trabajo, reaccionar a las etapas de crisis y como estrategia de sobrevivencia de una parte de población, durante esta etapa de inestabilidad. (Alba Vega 1995). Derivado de todos estos cambios estructurales, se promovió un fuerte apoyo del gobierno, a través de la política

industrial y la creación de instituciones, sin embargo, los resultados no fueron los esperados, ya que, las políticas de ajuste y liberalización provocaron que la economía se deprimiera más.

Por principio, la mayoría de las microempresas adquirió nuevas funciones: incrementó la tendencia a la expansión del sector informal, al punto que, para algunos autores es complejo conceptualizarlo porque difícilmente se podía distinguir entre este sector informal y la microindustria (Alba Vega 1995; Gutiérrez Soria 1996). A ello se sumaron dos situaciones relevantes: la primera fue que las mujeres incrementaron su participación en el trabajo productivo, el cual podían mezclar con la atención familiar, y la segunda fue la reducción de los costos fijos -que se asumían como parte de los costos del hogar, que en el peor de los casos causó transferencia de valor a las grandes empresas (Gutiérrez Soria 1996; Alba Vega 1995). El proceso también se fortaleció con la participación de las grandes empresas transnacionales, quienes se vieron altamente beneficiadas de la transferencia de valor, no solo por los costos que asumían las MIPIs, sino porque en algunos casos (talleres cuasi artesanales) eran éstas quienes capacitaban a la fuerza de trabajo empleada en el sector industrial por medianas y grandes empresas.

Por último, en términos de competitividad y productividad la MIPI no pudo alcanzar a la gran industria. Con la liberalización de la economía, la cantidad de importaciones presionó a través de los precios, al punto que las MIPIs tuvieron la necesidad de bajar más sus precios reduciendo los salarios y el ingreso, lo cual se volvió un rasgo distintivo de estas empresas (Gutiérrez Soria 1996; Alba Vega 1995). Sin embargo proliferaron las empresas unipersonales o de dos personas cuyas condiciones de operación eran precarias, o bien si operaban con maquinaria esta era de tecnología atrasada. (Gutiérrez Soria 1996; Alba Vega 1995), provocó una profundización de la heterogénea estructura industrial haciéndola ampliamente asimétrica con respecto a la gran empresa (Ferraro y Stumpo 2010) lo que ha levantado desde entonces barreras de entrada, que inhiben el desarrollo empresarial. (Gutiérrez Soria 1995)

Se observa entonces que los factores que contribuyeron a que las MIPIs no se desarrollaran en esta época, son múltiples, algunos autores consideran que se debe tanto a las condiciones externas e internas en las que están inmersas (Gutiérrez Soria 1996), mientras que otros consideran que son las políticas las que no han sido correctamente ejecutadas (Ferraro y Stumpo 2010). En este sentido una política industrial que promueva el desarrollo de estas empresas debe contener objetivos para mejorar la información, la administración especializada en las regulaciones y programas dirigidos a estas empresas, la educación y capacitación, la cooperación académica, gubernamental y empresarial, la amplitud y eficacia

del sistema financiero para que de acceso a las empresas pequeñas, la seguridad de los contratos y los derechos de propiedad. (Méndez Martínez 1996) Así como el seguimiento a las empresas y a los programas y su posterior evaluación. Por las características que asumen hoy, las micro y pequeñas empresas pareciera que solo aumentaron el tamaño de la economía informal (autoempleo, “changarros” y pequeñas empresas) que generan empleo pero su desempeño se realiza en condiciones de precariedad y vulnerabilidad.

Otros autores consideran que el apoyo a estas empresas ha sido nominal, con tintes asistencialistas, y como parte del discurso político, debido a que no existe un respaldo en las acciones encaminadas a su desarrollo, la política dirigida a éstas es caracterizado por un proceso incipiente de articulación y sin unificación de los esfuerzos. En este sentido, existe una necesidad de construir un marco institucional y organizativo que encare y articule en una estrategia los desafíos que enfrentan estas empresas y con base en ello articular las políticas para su apoyo. (Peres y Stumpo 2001)

Objetivos Generales

Esta investigación tiene como **principales objetivos**:

1. Ofrecer una perspectiva histórica, en donde se identifiquen de manera específica las funciones de las MIPIs, indagar las posibles causas de su significativo crecimiento y función en el tránsito al dominio del modelo neoliberal; su relación con los profundos cambios estructurales que se impulsaron dando lugar a una nueva forma de organización social de la producción.
2. Analizar por qué la política económica y en especial la política industrial dirigida a las MIPIs no tuvo los efectos esperados, contribuyendo a la estabilidad y crecimiento de estas empresas. Su estudio detallado, debe ser prioritario, para entender las fallas que no le han permitido integrarse adecuadamente a la dinámica económica y que la obligan a continuar en condiciones de rezago y vulnerabilidad.

Objetivos particulares

1. Hacer una somera revisión de distintas perspectivas teóricas, para identificar los aspectos que explican el desempeño de la empresa y seleccionar las posibles

variables de análisis para indagar las relaciones entre la política industrial y el desempeño de la industria, en particular de las micro y pequeñas industrias.

2. Analizar las funciones que han cumplido las MIPIs en el proceso de industrialización desde la década de los años cuarenta para detectar sus cambios e indagar que función cumplen en el contexto de crisis y reestructuración del modelo de crecimiento.
3. Incorporar una perspectiva histórica que nos permita comprender-explicar por qué en México se reproduce una estructura industrial heterogénea donde se reproducen las micro y pequeñas industrias en las distintas etapas del proceso de industrialización.
4. Evaluar teórica y empíricamente si los limitados alcances de la política orientada a las MIPIs provienen de la estructura de las políticas, o de la condición de vulnerabilidad que afrontan las MIPIs.

Hipótesis General

- La hipótesis central de este trabajo es que los programas y políticas de apoyo a la micro y pequeña industria (MIPI), impulsadas durante el periodo de 1982 a 1994 en México no obtuvieron los resultados esperados para fortalecer su desarrollo y estabilidad. Ello se debió a que las políticas no eran compatibles con la realidad que enfrentaban estas empresas, producto de la reorientación del modelo de crecimiento; o bien porque el apoyo a estas empresas ha sido más nominal que real, con tintes asistencialistas, y como parte del discurso político, pero no con respaldo en las acciones encaminadas a su desarrollo, o por ambas causas.

Hipótesis particulares

- Las políticas y programas más importantes del periodo de 1982 a 1994, dirigidos a las MIPIs, tenían incompatibilidades en su diseño entre la planeación y su ejecución, y/o no partieron de un diagnóstico de las necesidades y desafíos que enfrentaban en la realidad las micro y pequeñas industrias y las acciones que se impulsaron no los atendían.
- Las MIPIS desde el inicio del proceso de industrialización han contribuido de manera significativa en la generación de empleo, producción de insumos y de bienes y servicios, pero su potencial económico ha sido subestimado por la política industrial, lo que se ha traducido en la ausencia de una política integral específica para el desarrollo y consolidación de estas empresas

- La política industrial (crédito, subsidios, subvenciones, comercio, fuerza de trabajo) hasta los años ochenta se dirigió en mayor medida a las grandes industrias, sin que estas integraran a su reproducción a las MIPIs, ello contribuyó a fortalecer la concentración industrial y reproducir la heterogeneidad estructural de nuestra economía.

Para el análisis de las políticas orientadas a la MIPI y sus funciones la investigación se divide en tres capítulos. En el capítulo I se abordan las perspectivas teóricas con que se han estudiado las empresas y su interrelación con la política económica y el desarrollo, desde el punto de vista micro y macroeconómico. En el capítulo II se realiza una sucinta mirada histórica del modelo de sustitución de importaciones hasta su agotamiento (1940-1982); a esta revisión histórica se integra la trayectoria e importancia de las MIPIs y se describe su función. En el capítulo III se analiza la política económica en la etapa de transición y consolidación del modelo neoliberal hasta 1994, identificando en la política industrial, los programas de apoyo a la MIPI, los aspectos coyunturales que influyeron en los resultados de estos programas y su impacto en los actores. Por último a manera de conclusiones se ofrecen los argumentos y evidencia empírica que sustentan las hipótesis y se da respuesta a las preguntas planteadas, además de proponer algunas recomendaciones y nuevas líneas de investigación.

Capítulo 1

Propuestas teóricas para el análisis de empresa industrial y su papel en el desarrollo

La influencia que tienen las políticas en el desempeño de la empresa se puede entender y se realiza desde distintas perspectivas teóricas. En este capítulo se pretende, identificar los aspectos que explican el desempeño de la empresa desde diferentes corrientes de pensamiento, y seleccionar las variables de análisis para indagar las relaciones entre la política industrial y el desempeño de la industria, en particular de las micro y pequeñas industrias.

Para lograr este objetivo, el capítulo se ha dividido en tres secciones. En la primera sección, se analiza el concepto de empresa y la función que desempeña en una economía de mercado. En la segunda sección, se abordarán las teorías que establecen una relación entre el desempeño de la empresa y las políticas públicas; estas teorías han sido seleccionadas por el contraste de enfoques, con la finalidad de ofrecer un fundamento teórico adecuado para el estudio: la teoría evolutiva de la empresa, cuyo enfoque microeconómico permitirá observar los elementos teóricos que surgen desde la empresa, los aportes de Alexander Gerschenkron y Albert O. Hirschman, que refuerzan el análisis de empresa desde la perspectiva del desarrollo y la teoría estructuralista, cuyo enfoque macroeconómico permite identificar elementos teóricos desde una perspectiva histórico-estructural. En la tercera sección a manera de conclusiones se realiza una interpretación de estos enfoques, en el que se pretende establecer un vínculo entre empresa y Estado.

1.1 La empresa y su función en el mercado

¿Qué es una empresa y cuál es su función en el mercado? Per Bylund, argumenta que, si bien el concepto ha sido definido desde diferentes puntos de vista,

“la economía no ha sido capaz de encontrar muy buenas respuestas a esta(s) y otras preguntas al respecto, ni históricamente ni en la teoría contemporánea”.²

² El autor hace una revisión de la forma en que se ha manejado el concepto de empresa a través de las diversas teorías económicas propuestas por diversos economistas, entre ellos, Adam Smith, que aborda el concepto, desde la eficiencia de las manufacturas utilizando una forma más intensa de división del trabajo, Karl Marx cuya

Lo anterior hace pensar que la definición desde el punto de vista económico no es tan relevante como su desempeño y su influencia en la división del trabajo y en la obtención de ganancias. De esta forma, las diversas teorías económicas, hacen referencia a ella desde distintos ángulos, colocándola como la célula central del sistema económico, que tiene la capacidad de formar estructuras productivas complejas dinamizadoras y de integrar inversión, producción y consumo en un mismo proceso.

Sin embargo, Bylund propone un concepto de empresa que integra estos factores y que da respuesta a la pregunta inicial de este capítulo.

(La empresa) no es sólo un vehículo para establecer nuevas estructuras de producción por parte de emprendedores en busca de beneficios, también desempeña un papel indispensable en la evolución del proceso de mercado y el desarrollo de futuras divisiones del trabajo y, por tanto, de la civilización. La empresa es el medio por el que los empresarios establecen nuevas y más intensas divisiones del trabajo, que, cuando son rentables, ponen en marcha un proceso de descubrimiento competitivo dirigido por el empresario que es inflexible en impulsar al mercado hacia una utilización más eficiente de los recursos escasos. (Bylund, 2018)

Frank Knight define implícitamente a la empresa, como una unidad que organiza la vida económica a través de los recursos que la forman.

“(la empresa) supone que los hombres tienen una vida económica organizada, con división primaria y secundaria del trabajo, uso del capital, etc.”. (Knight, 1964, p.267.)

Edith Penrose señala que la empresa es una unidad administrativa con fines de lucro, por tanto, reúne y organiza un conjunto de recursos propios y adquiridos fuera de ella, para la producción y venta de bienes y servicios, destacando que el curso que ésta toma es definido a través de las decisiones administrativas.

La empresa es más que una unidad administrativa; es también una colección de recursos productivos, cuyo propósito general es organizar el uso de recursos propios junto con otros recursos adquiridos fuera de la empresa para la producción y venta de bienes y servicios con fines de lucro; sus recursos físicos

explicación hace aportes a la visión de la empresa, como unidad en la confluyen intereses opuestos patrones-dueños y trabajadores. Posteriormente Durkheim, quien se centra en la división del trabajo limitada por el nivel del mercado y Marshall, que la describe en términos de una función de producción. Más adelante, Robinson parte de los estudios de Smith sobre la intensidad de la división del trabajo para definir el tamaño óptimo de las empresas, aportación complementada por su esposa Joan. Ronald Coase, Oliver Williamson y Edith Penrose harán aportaciones enfocadas a la organización de la empresa. Argumenta también que la Escuela Austriaca no ha hecho aportaciones relevantes en este tema. *Per Bylund es miembro del Instituto Mises y ha publicado investigaciones en las principales revistas de emprendimiento y gestión, así como en el Quarterly Journal of Austrian Economics y en la Review of Austrian Economics.* (Bylund, 2018)

brindan servicios esenciales para la ejecución de los planes de su personal, cuyas actividades están unidas por el marco administrativo dentro del cual se llevan a cabo. (Penrose, 2009, pág. 29)

Alfred Chandler, define a la empresa como una entidad legal y administrativa que establece lazos con diversos actores económicos, pero destaca que es una entidad que genera conocimiento y capital. Al igual que Edith Penrose argumenta que, en la medida en que las actividades de la empresa van siendo más complejas la labor de la gerencia es muy importante en la coordinación y monitoreo de éstas.

Una empresa es una entidad legal -una que firma contratos con proveedores, distribuidores, empleados y a menudo clientes. Es también una entidad administrativa, si hay una división del trabajo dentro de la empresa o lleva a cabo más de una actividad, un equipo de administradores es necesario para coordinar y monitorear estas diferentes actividades. Una vez establecida se convierte en un conjunto de habilidades aprendidas, instalaciones físicas y capital líquido. (Chandler, 1992, pág. 483)

De estas propuestas se puede concluir que la empresa es una unidad que reúne, organiza y administra recursos propios y externos y actividades para la elaboración y venta de bienes y servicios, a través de los cuáles, se articula con los diversos actores del sistema económico y que conforme se desarrolla va generando divisiones del trabajo y la integración de más actividades, genera conocimiento y habilidades con los que retroalimenta al sistema y a sí misma. Su trayectoria y expansión dependen del equipo de gestión, que no solo coordina los recursos de la empresa y la vincula con los demás agentes económicos, sino que es el receptor del cambio, indicando como responder a éste y como convertirlo en oportunidades de expansión.

1.2 Teoría evolutiva de la empresa

La teoría evolutiva de la empresa fue consolidada por Sidney Winter y Richard Nelson, aunque antes hubo otros autores cuyas aportaciones contribuyeron a la definición de los elementos teóricos que la integran, como Frank Knight y Edith Penrose. Esta teoría explica el desarrollo de la empresa tomando los fundamentos de la teoría evolutiva de la biología, para establecer una serie de analogías respecto a la selección natural y la lucha por la sobrevivencia de las empresas. Bajo los argumentos de Winter y Nelson, se considera a la empresa como una especie que evoluciona a través de un gen, el conocimiento, el cual se genera en los procesos internos de la empresa a los que llaman rutinas. Este conocimiento no solo se transfiere de una generación a otra a través de la imitación, sino que es capaz de aportar información

adicional que genera nuevos conocimientos, modificando los procesos internos, lo cual le permite permanecer a través del tiempo y responder mejor a la incertidumbre del comportamiento no rutinario, generado por variaciones fortuitas. Además, este gen también puede mutar a través de la “búsqueda”, -concepto utilizado para determinar el origen del cambio en los procesos de la empresa- y que está determinada por los niveles de producción, es decir, la empresa no buscará un cambio bajo niveles de producción óptimos, pero si lo hará, en tanto el nivel de producción disminuya significativamente, obligándola a buscar nuevas alternativas que lo eleven.³

El elemento central de esta teoría es el conocimiento, sin embargo, son los procesos de la empresa la fuente de éste, pues en ellos se genera toda la información que se convierte en conocimiento; por tanto, en la medida que éstos tienen un mejor desempeño la empresa genera y acumula mayor conocimiento para enfrentar los problemas fortuitos, lo que le permite desarrollar mejores características para sobrevivir en un ambiente de competencia de mercado.

En este sentido, Geoffrey Hodgson señala que algunos argumentos de Adam Smith, en La riqueza de las naciones, coinciden con los de esta teoría, principalmente los referidos a la fuente de conocimiento -los procesos- y las ventajas de su acumulación en la empresa, pues consideraba que los trabajadores se especializaban en la práctica, lo cual tenía ventajas en la productividad laboral y con esto en el incremento en las ventas de la empresa.

“(...) la división del trabajo en la empresa significaba que los trabajadores podían especializarse y mejorar sus habilidades al aprender haciendo, así la productividad laboral aumentaba y este aumento conducía a elevar las ventas y a expandir el mercado.” Adam Smith. (Hodgson, 2007, p.222)

Frank Knight combina dos elementos que influyen en el comportamiento de la empresa, el conocimiento y la incertidumbre, creando un vínculo, donde el conocimiento es la herramienta que permite a la empresa responder ante situaciones de incertidumbre. Destaca que, en el análisis de la empresa, la incertidumbre es una variable de la cual no se puede prescindir, pues ésta le da sentido de existencia; por tanto, si la empresa tuviera información cierta de las situaciones que enfrenta, no tendría sentido que existieran organizaciones controlando la producción, por eso considera que

³ (Hodgson, 2007, pág. 233)

“(…) la existencia de la empresa es el resultado de la incertidumbre, (…) pues si la incertidumbre estuviera “completamente ausente, cada individuo en posesión de un conocimiento perfecto de la situación no tendría ocasión para responsabilizarse de la gestión o el control de la actividad productiva”. (Knight, 1964, p. 267)

Para Knight, la incertidumbre asigna funciones a la empresa, en un sentido estricto, de dirección, control y generación de conocimiento, pues una empresa que opera en ausencia de incertidumbre, se concentra en una producción mecánica, esto reduce la necesidad de control y la oportunidad de generar conocimiento; sin embargo, en presencia de la incertidumbre la gestión empresarial y el conocimiento son fundamentales, pues las actividades mecánicas o de ejecución, pasan a un segundo término, priorizando “el saber qué hacer y cómo hacerlo” (Knight, 1964, pág. 268), por tanto, para hacer frente a la incertidumbre la empresa debe generar y aplicar capacidades de gestión.

La incertidumbre provoca mutaciones importantes en la función de la empresa, en donde se vuelve necesario tomar decisiones para responder a ella; en este sentido Knight, hace una analogía con el “proceso de cefalización” de la evolución biológica, la cual permite a los seres responder a estímulos externos, ésta respuesta será más o menos eficiente en función del grado de cefalización de cada uno de ellos, de tal forma, considera el desarrollo de la gestión empresarial como la mutación más importante y necesaria en la selección natural de las empresas.

“Cuando la incertidumbre está presente, la tarea de decidir qué hacer y cómo hacerlo, predomina sobre la ejecución; la organización interna de los grupos productivos no es ya una cuestión indiferente o un detalle mecánico. La centralización de esta función de decisión es imperativa; un proceso de “cefalización” tal como tiene lugar en la evolución de la vida orgánica es inevitable, y por las mismas razones que en la evolución biológica. (Knight, 1964, pág. 268)

Por otra parte, destaca que el conocimiento ajusta la división del trabajo, pues las ocupaciones dependerán de las capacidades y habilidades que la empresa requiera para competir. Esto significa que la competencia estará en función de la acumulación y la gestión de las capacidades y habilidades de los individuos que la integran, así como de la forma de organizarse lo cual determinará el lugar que ocuparán en el mercado.

*“(…) los grupos o establecimientos productivos ahora compiten por su **capacidad de gestión, y sus habilidades**, el resultado natural es una considerable reorganización del personal. El ajuste final colocará a cada*

productor en el lugar donde la combinación particular de los tipos de atributos parece ser más efectiva.” (Knight, 1964, p.269).

Edith Penrose, también hace énfasis en la gestión empresarial, ya que le da un peso importante a la capacidad emprendedora e imaginativa de la dirección, características que considera fundamentales para que la empresa encuentre oportunidades de expansión y decida tomarlas.

“(…) el crecimiento de la empresa está determinado por las oportunidades que encuentra para expandirse, este estará restringido en la medida en que una empresa no vea oportunidades de expansión, no esté dispuesta a actuar sobre ellas o sea incapaz de responder a ellas.” (Penrose, 2009, pág. 29)

Penrose comparte con Knight, la idea de que las capacidades y habilidades del personal administrativo, determinan el crecimiento de la empresa, además, que estos conocimientos se van acumulando en el tiempo y modificándose, para generar nuevo conocimiento, a este proceso le llama, “recursos gerenciales heredados”, los cuales constituyen un incentivo interno en la búsqueda de crecimiento. Por tanto, reafirma la importancia de la acumulación de conocimiento y de la gestión empresarial para generarlo y propagarlo en la empresa.

*“Desde que los servicios de **recursos gerenciales "heredados"** controlan la cantidad de nuevos recursos gerenciales que pueden ser absorbidos, crean un límite fundamental e ineludible para la cantidad de expansión que una empresa puede emprender en cualquier momento.” (Penrose, 2009, p. 44)*

Penrose, igual que Knight, destaca el conocimiento como factor de crecimiento, pero marca una diferencia entre dos **tipos de conocimiento, objetivo y tácito**:

El conocimiento llega a las personas de dos maneras diferentes. Un tipo (conocimiento objetivo) puede ser formalmente enseñado, se puede aprender de otras personas o de la palabra escrita y, si es necesario, se puede expresar y transmitir formalmente a otros. El otro tipo (conocimiento tácito) también es el resultado del aprendizaje, pero el aprendizaje en forma de experiencia personal (...) Pero la experiencia en sí misma nunca se puede transmitir; produce un cambio, con frecuencia un cambio sutil, en los individuos y no puede separarse de ellos. (Penrose, 2009, p. 48)

Para ambos autores, **el conocimiento tácito es fundamental en la expansión**, pues la experiencia provoca cambios en el conocimiento adquirido y cambios en las habilidades para usar el conocimiento, por tanto, la experiencia y la expansión incrementarán en función del tiempo y de la acumulación de conocimiento. La experiencia y la expansión también estarán determinadas por el tamaño de la empresa, Penrose argumenta que las empresas pequeñas

realizan actividades de expansión esporádicamente, mientras que las grandes empresas lo hacen de manera continua.

Aunque el análisis de Penrose es microeconómico, considera que la empresa tiene incentivos y obstáculos internos y externos, que influyen en la expansión. Los incentivos externos provienen del entorno en el que se desarrollan, como el crecimiento de la demanda, cambios en la tecnología, nuevos mercados, formación de monopolios, etc. Allí se desarrollan obstáculos externos como derechos de patentes y otras restricciones en el uso de conocimiento y tecnología, altos costos de entrada en nuevas áreas, o dificultades para encontrar materias primas, fuerza de trabajo o personal técnico y administrativo especializado. Los incentivos internos serán recursos físicos y humanos, así como los conocimientos especiales que se encuentran dentro de la empresa (utilizados o no) (Penrose, 2009, pág. 48). El propósito de la innovación buscará una manera de usarlos al cien por ciento y potenciarlos utilizando el conocimiento que la empresa posee, por tanto, los obstáculos internos serán aquellos relacionados con la falta de conocimientos para hacer uso de los recursos que posee.

Los diferentes tipos de incentivos y obstáculos influyen en la dirección y el método de expansión elegido por la empresa. Si, por ejemplo, el incentivo externo para expandirse es la rentabilidad de un mercado nuevo y en crecimiento, pero existe un obstáculo externo para la entrada, por ejemplo, derechos de patente, los incentivos y obstáculos externos pueden ser altos y el único método factible de expansión puede ser la adquisición de otra empresa. (Penrose, 2009, p.59).

Nelson y Winter, al igual que los autores anteriores, hacen cuestionamientos a los supuestos de la teoría neoclásica; consideran que la teoría evolutiva es una alternativa para explicar el comportamiento de la empresa, y consolidan la visión evolutiva organizacional, desde el punto de vista de la selección natural de la biología, atribuyendo este proceso, al **ambiente de mercado**, que obliga a las empresas a desarrollar una habilidad de sobrevivencia, que se transmite a través de la genética de la empresa, además, para los autores, esta habilidad tiene consecuencias macroeconómicas.

*“Los **patrones de supervivencia y crecimiento diferenciales** en una población de empresas pueden producir cambios en los agregados económicos que caracterizan a esa población, incluso si las características correspondientes de las empresas individuales son constantes. Apoyar nuestro énfasis analítico en este tipo de evolución mediante la selección natural es una **visión de la genética organizacional**, los procesos mediante los cuales los rasgos de las organizaciones, incluidos los rasgos subyacentes a la capacidad de producir*

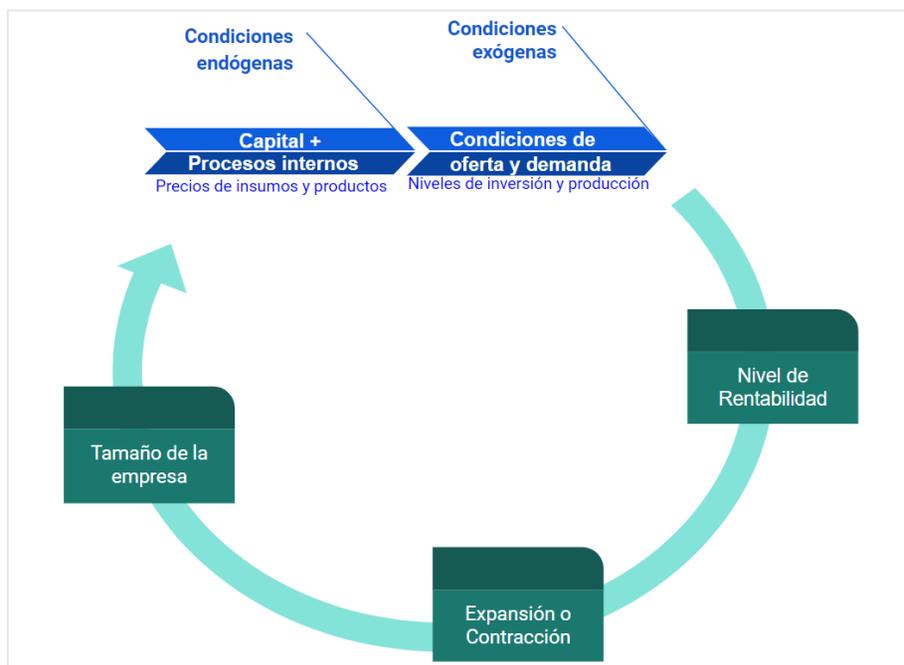
resultados y obtener ganancias, se transmiten a través del tiempo”. (Nelson & Winter, 1982, p. 9)

Por tanto para estos autores, los procesos de la empresa (rutinas) son el elemento más importante en la evolución pues, al igual que los genes en la biología, son una característica de la empresa y determinan su comportamiento y existencia a través del tiempo.

*“(…) las **rutinas son los patrones regulares** y predecibles de comportamiento (procesos internos) de la empresa, con los que hereda a la empresa del mañana muchas de sus características, su existencia a través del **tiempo en la población de organizaciones** dependerá de tener un mejor desempeño que las otras”. (Nelson & Winter, 1982, p. 14)*

Los autores mencionados consideran que las posibilidades de crecimiento de la empresa dependerán de las características de sus procesos internos e incentivos externos, por lo tanto las empresas deben crear procesos de cambio que busquen el mejoramiento de sus procesos operativos, factor que permitirá que haya un cambio radical en la empresa (mutación) que le asegure sobrevivir en el proceso de selección natural del mercado.

Figura 1. Representación esquemática de Nelson y Winter sobre el desempeño de la empresa



Fuente: elaboración propia con información de (Nelson & Winter , 1982, pág. 18)

Esta dinámica entre búsqueda y selección sucede a nivel individual, pero está sujeta al ambiente. Winter y Nelson proponen que la empresa está inmersa en un ambiente en el que existen condiciones endógenas y características operativas individuales: existencias de capital, niveles de inversión y producción, barreras a la entrada y salida. Pero, en suma con las condiciones exógenas de oferta y demanda de mercado, determinan los precios de insumos y productos, a través de los cuales se determinarán los niveles de rentabilidad, factor de expansión y contracción de cada una de las empresas. La alteración del tamaño de la empresa a través de la rentabilidad resultará en nuevos niveles de inversión y producción que modificarán nuevamente la rentabilidad de la empresa. Las condiciones en que la empresa se desempeña en cada periodo constituyen las semillas de su condición en el siguiente periodo (Nelson & Winter , 1982, pág. 18).

1.3 Industrialización y desarrollo en la perspectiva de Gerschenkron y Hirschman

En los estudios recientes sobre la industrialización y el análisis de sus posibilidades, límites y carencias, se ha retomado a dos pensadores cuyas obras tuvieron impacto significativo en los años cincuenta y sesenta, alertando sobre aspectos que condicionaban las potencialidades de industrialización en los países atrasados, Alexander Gerschenkron y Albert O'Hirschman.

1.3.1 Alexander Gerschenkron.

Analiza cómo países atrasados consiguieron un mayor desarrollo económico, no obstante que partían de un proceso de industrialización tardía respecto al Reino Unido. A través de un estudio histórico comparativo de los procesos de industrialización tardía en países europeos como Alemania, Francia, Italia, Austria, Hungría y Rusia. Afirma que cada país lleva a cabo un proceso de industrialización distinto al de Inglaterra, donde tuvo origen la revolución industrial. Estas diferencias tienen su origen en las condiciones históricas diversas en que se desarrolla su proceso de industrialización, además de su temporalidad lo que ha requerido el apoyo de instituciones y políticas para abatir el rezago tecnológico. Observa que los países atrasados tienen obstáculos a la industrialización provenientes de ineficiencias institucionales las cuales deben de ser eliminadas, pero también existen ventajas para estos países, tales como la existencia de innovaciones tecnológicas desarrolladas en los países avanzados, las cuales deben ser aprovechadas para poder avanzar rápidamente en el proceso de Industrialización:

“Cuanto más grande sea el bagaje de innovaciones tecnológicas que el país atrasado pueda tomar del adelantado, la promesa que la industrialización encierra, es también mayor.” (Gerschenkron, 1968, pág. 18)

Destaca la importancia que da al empleo de la mejor tecnología en función del ahorro de mano de obra, principalmente porque considera que en los procesos de industrialización atrasados existe una escasez de fuerza de trabajo industrial, ocasionada por la falta de conocimientos y capacitación cuyo proceso es difícil y de largo plazo.

Para demostrar las diferencias en cada proceso de industrialización realiza un análisis comparativo donde destaca dos factores básicos que históricamente han tenido el papel principal en el impulso de la industrialización de los países europeos, pero que también han constituido una diferenciación en la estructura productiva de las industrias. Estos factores son el crédito y papel de los bancos y el papel del Estado, los cuales van a desarrollarse en proporciones distintas en cada país, dependiendo del nivel de atraso.⁴ Así por ejemplo, para Alemania, los bancos fueron un elemento primordial no solo porque recaudaban y distribuían los recursos financieros necesarios, sino porque, articularon una mancuerna entre empresa y banco en la toma de decisiones empresariales, mientras que en Rusia el comportamiento del grupo empresarial proveniente de una clase que se sirve del trabajo de servidumbre, era poco confiable y tendiente a las actividades fraudulentas, por lo que resultaba imposible expandir el crédito como instrumento de capitalización para la industria, así, el gobierno tuvo que intervenir para que a través de políticas pudieran recaudar el capital necesario.⁵ Con estos ejemplos demuestra que las necesidades manifestadas por la industrialización pueden ser las mismas pero los instrumentos utilizados varían de un país a otro, esto también depende de elementos ideológicos.

A diferencia de los países avanzados cuya industrialización siguió procesos lógicos, los países atrasados hacen uso de una dosis ideológica que influye en las decisiones económicas y en el comportamiento de los individuos que participan en la estructura productiva, por ejemplo, el éxito de los bancos en Alemania, fue producto de una ideología fundamentada en la ética comercial la cual se construyó a través de las asociaciones profesionales que mantenían ciertos patrones de calidad y formalidad,⁶ al igual que en Francia en la época de Napoleón III,

⁴ (Gerschenkron, 1968, pág. 21)

⁵ Para poder conseguir el capital que la industrialización requería, fue necesario el funcionamiento de la máquina estatal que con su poder obligatorio, y por medio de su política impositiva consiguió desviar las rentas del consumo a la inversión. (Gerschenkron, 1968, pág. 29)

⁶ (Gerschenkron, 1968, pág. 56)

muchos de los políticos influyentes, eran partidarios de las doctrinas socialistas de Saint Simon, cuyas ideas influyeron en las decisiones económicas y en la participación de los bancos como instrumentos de organización y desarrollo de la economía (Gerschenkron, 1968, pág. 30).

Para Gerschenkron, el grado de atraso determina la dependencia de tecnología extranjera, el nivel de intervención del Estado y la tendencia hacia la gran empresa más que a la pequeña, esto se debe a que en los países atrasados hay una necesidad de grandes cantidades de capital para iniciar la industrialización, lo que va a fomentar que las instituciones y los empresarios prefieran la tecnología que genere mayores ganancias. A su vez, la dinamización de los sectores que tienen mayor rentabilidad en los países avanzados genera una tendencia a la monopolización y cartelización donde los pequeños sectores se mantienen al margen, lo que provoca disparidad y discontinuidad en el desarrollo.

El grado de atraso también permite identificar si una economía ha tenido éxito en el proceso de industrialización, pues este debería ir disminuyendo conforme el proceso avanza, ello implica una menor dependencia y protección de las instituciones que promovieron el proceso industrializador, dando paso a otros instrumentos que fomenten el avance a partir del nuevo grado de atraso.⁷ Además cuestiona la manera en que se mide el atraso, pues los parámetros para hacerlo establecen por principio la existencia de países adelantados, por tanto, sugiere que el nivel de renta por persona puede ser una medida satisfactoria del atraso, sin embargo esta no es exacta ni suficiente, pues en la medida en que el análisis del nivel de atraso sea más dinámico, los factores sociales e ideológicos también pueden determinar el grado de atraso.⁸

“(...) el atraso es un término relativo que presupone la existencia de otros países más avanzados. (...) En caso de que los niveles de producción o de renta por persona pudieran considerarse una medida adecuada del atraso, (...) aun

⁷ Cuando las industrias (alemanas) que en un tiempo habían sido numerosas pasaron a alcanzar su mayoría de edad. No pudo mantenerse por más tiempo la ascendencia original e indiscutible que sobre ellas habían venido manteniendo los bancos. (...) a medida que los antiguos protectorados industriales pasaban a alcanzar su soberanía, iniciaban una política que consistía en cambiar los términos de sus alianzas con los bancos. (...) Alemania había pasado a ser una nación industrialmente desarrollada y las condiciones de escasez de capital a las que sus bancos debían su posición histórica, habían desaparecido. En Rusia -en el periodo 1907- 1914- (alcanzó) una alta tasa de crecimiento industrial, el carácter del proceso de industrialización había cambiado enormemente. El estado si bien continuaba con la construcción de ferrocarriles, lo hacía a una escala mucho menor. (Gerschenkron, 1968, pág. 30)

⁸ Hace referencia a dos economías con el mismo nivel de recursos y de producción sin embargo una economía tiene menores niveles de alfabetización en la población activa y creencias religiosas contrarias a la urbanización, estos serán obstáculos para el adiestramiento industrial y la rápida respuesta a incentivos pecuniarios. (Gerschenkron, 1968, pág. 51)

cuando aceptásemos como buena esta medida, para llegar a establecerla nos encontraríamos con dificultades bastante serias. La proyección de las producciones de varios países diferentes sobre la pantalla que supone que el sistema de precios de un dato puede conducir a una clasificación muy diferente de la que resultaría si se hubiese tomado el índice de precios de un país diferente (...) en la práctica y debido a que la esfera productiva de un país atrasado es más limitada que la del otro adelantado, solo puede elegirse el sistema de precios del país que esté más adelantado entre los del grupo. (Gerschenkron, 1968, pág. 51)

Para Gerschenkron, la forma en que se adopta el proceso de **industrialización difiera de un país a otro** y no sea considerado no son simples desviaciones del modelo, es relevante en la medida que requiere apoyos específicos por parte del Estado, que deberán responder a esas condiciones particulares de cada país. Sin embargo, existen procesos que aparecen en todas las formas que adopta la industrialización, pues las industrializaciones tienen características comunes.⁹ No obstante, las industrializaciones anteriores y las situaciones particulares de las economías atrasadas influyen en sus procesos, por tanto los modelos de industrialización generales funcionan como referencia,¹⁰ pero no se pueden aplicar en su totalidad; cada país tendrá su propia vía con diferencias importantes que determinarán distintos caminos al desarrollo.

Los **prerrequisitos históricos** para la industrialización también pueden variar de una economía a otra, pues lo que para uno puede ser un prerrequisito de la industrialización o la causa, para otro es un efecto. A pesar de esta conclusión, considera que, es útil detectar aquellos que son comunes a todos los tipos de industrialización, como el **aumento de la productividad agraria** -eliminación de la servidumbre- la transformación de pequeños artesanos en empresarios industriales y obreros industriales y la **aparición de unos hombres que deseen y sean capaces de realizar la función empresarial**, para incentivar la creatividad y originalidad de los países atrasados, para la solución de los problemas particulares del desarrollo. Por otra parte, algunos **prerrequisitos se pueden suplir con la intervención estatal** como por ejemplo, la disponibilidad de capital (sistema bancario y crediticio). Rechaza la idea de que la acumulación primitiva de capital es una condición

⁹ La industrialización significa incrementos en el volumen de capital fijo, cambios en la tecnología, economías de escala, transformación de los trabajadores agrícolas y de los pequeños artesanos en obreros industriales y la aparición de unos hombres que deseen y sean capaces de realizar la función empresarial. (Gerschenkron, 1968, pág. 48)

¹⁰ La generalización para Gerschenkron es inevitable porque *la única forma en que podemos acercarnos a la realidad histórica es a través de la búsqueda de ciertas regularidades o uniformidades y de las desviaciones que se dan con respecto a las mismas*, por eso la idea de *la uniformidad del desarrollo industrial basada en un conjunto de precondiciones* en cierta medida es justificable. (Gerschenkron, 1968, pág. 39).

necesaria para la industrialización, si bien en la revolución industrial inglesa hubo un proceso histórico de acumulación de capital que facilitó el proceso, en la historia de otros países europeos, había profundas necesidades de capital que fueron satisfechas a través de los bancos, la importación de capital y la intervención del Estado.

Esta comparación demuestra dos planteamientos importantes: el primero, que los procesos industrializadores no son iguales; para Inglaterra no fue necesaria la intervención de los bancos como en el caso de Francia, Austria y Alemania o la intervención del gobierno como en el caso de Rusia y Hungría. Por lo tanto, la industrialización que requiere grandes cantidades de capital no surge solo si las condiciones previas permitieron la acumulación de capital, sino que pueden crearse otras formas para conseguirlo. El segundo es que el desarrollo de una economía implica la conjunción de una serie de variables no solo productivas sino ideológicas y sociales, por ejemplo, aún con una existencia original de capital, un factor primordial será el deseo de los dueños del capital para invertirlo en actividades industriales.

Enfatiza la importancia del desarrollo del **mercado interno**, pues si existen relaciones de servidumbre, la población no solo estará alejada de la industria sino que impedirá la expansión de la demanda y del talento empresarial que hacen posible el financiamiento, la inversión, la producción y el consumo. Señala también la disponibilidad de fuerza de trabajo industrial (grado de educación), instituciones que garanticen la honradez comercial, la formalidad del comportamiento empresarial, la **reforma agraria** como condición para el incremento de la oferta de alimentos y la experiencia gremial, como prerrequisitos de la industrialización, que en su ausencia se fueron resolviendo con instituciones o la intervención de gobierno en los distintos países europeos.

Los aspectos más relevantes de este autor son: 1) la diversidad de procesos industriales 2) en esta diversidad, se puede considerar una serie de aspectos comunes de la industrialización, es decir, una serie de prerrequisitos del desarrollo industrial, que ante su ausencia pueden ser suplidos por la intervención estatal 3) estos prerrequisitos funcionan en la medida en que incentivan nuevos caminos del desarrollo industrial 4) la ideología y la sociedad participan en la construcción de los caminos del desarrollo y 5) el papel que juega el Estado y las instituciones es esencial en la construcción y aseguramiento de esos caminos.

Gerschenkron sugiere un modelo de desarrollo sistémico donde cualquier factor de análisis está influido por una diversidad de variables no solo económicas, sino históricas, políticas, culturales, ideológicas y sociales, razón por la que parte de una realidad compleja y única pero en función del grado de desarrollo de otras economías. Esto exige el conocimiento particular del nivel de atraso de la economía y las condiciones históricas en las que inicia el avance hacia el progreso como condición previa a la adopción de un modelo de desarrollo generalizado, con la finalidad de ampliar la visión del proceso de industrialización que se llevará a cabo y los elementos necesarios para lograrlo, partiendo de la idea de que la intervención del Estado y de las instituciones no solo es necesaria sino inevitable. Las propuestas de Gerschenkron hacen pensar en una estrategia en la que el modelo se adapta a la realidad y no la realidad al modelo, colocando las condiciones particulares como elementos centrales del sistema y no como desviaciones del modelo.

1.3.2 Albert O. Hirschman.

Hirschman vivió algunos años en Colombia,¹¹ lo que le permitió, identificar características particulares del desarrollo económico latinoamericanos, pues desde allí realizó varios viajes a diversos países de América Latina. De este ejercicio pudo establecer una serie de propuestas para el desarrollo a lo que el mismo llamó “*estrategia de desarrollo*”. Su propuesta gira en torno a dos ejes, las racionalidades ocultas y los eslabonamientos productivos. Las primeras, las define como “características o procesos particulares de un país, por ejemplo la experiencia de la población local o las creencias. Para Hirschman estas particularidades son pocas veces exploradas, y pasan desapercibidas por los actores y expertos, pero es necesario identificarlas pues son fuerzas económicas que deben ser identificadas por ser una posibilidad para el desarrollo. Los segundos tienen relación con el crecimiento con desequilibrio, el cual sugiere el crecimiento de un sector por encima de otros pero que en conjunto representa un beneficio generalizado, porque el primero “jalará” el crecimiento de otros sectores.¹²

Sus propuestas sobre las racionalidades ocultas sugieren la observación del comportamiento para identificar patrones particulares, pues en ese nivel de detalle se encuentran las explicaciones y soluciones de los problemas del desarrollo, más, que en la aplicación de

¹¹ Hirschman dejó Alemania en 1933 para estudiar economía en Francia, obtuvo una beca de un año en la London School of Economics en 1935 y completó sus estudios en la Universidad de Trieste, donde obtuvo un doctorado en Economía en 1938. (...) En 1952, Hirschman inició su trayectoria latinoamericana, trabajando como consejero económico en Colombia. Su estancia de cuatro años en este país le llevó a la publicación de sus dos obras más importantes sobre desarrollo: *La Estrategia del Desarrollo Económico* (1958) y *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America* (1963). (Benería, 2020, págs. 151,152)

¹² (Hirschman, Díaz Alejandro, & Streeten, 1984, págs. 93,94)

modelos y teorías generales. Al buscar racionalidades ocultas en Colombia, se percató de una situación a la que llamó el “síndrome del economista visitante”, el cual define como la acción de emitir consejos sobre soluciones y principios económicos universalmente válidos, con un conocimiento mínimo del paciente, lo cual provoca diagnósticos equivocados y soluciones erróneas¹³

Hirschman, al igual que Gerschenkron, creía que las economías tenían características particulares y variadas, que determinaban caminos diferentes de crecimiento, por lo tanto, le interesaba conocer minuciosamente las condiciones específicas de cada economía; consideraba que el subdesarrollo era complejo, pues involucra una gran cantidad de factores interrelacionados en diversos ámbitos. De igual forma, rechazaba las teorías generales, pues impedían identificar las particularidades en el análisis, y provocaba la aplicación de modelos que no tenían cabida en las economías subdesarrolladas, omitiendo la observación detallada y el aprovechamiento de las particularidades locales.¹⁴

A través de los cuestionamientos a las grandes teorías que persuadían a las mayorías, derivaron sus principales propuestas, destacando su desacuerdo con la teoría del gran empuje o impulso, planteada por Rosenstein-Rodan (1943), y del crecimiento equilibrado propuesto por varios autores de la escuela neoclásica. Para Hirschman el desarrollo podía lograrse transitando en posiciones intermedias, es decir, a través de la realización de proyectos que solucionaran los problemas de manera secuencial -tal como resolvían los empresarios el problema de la industrialización- pasando por varios peldaños y generando encadenamientos hacia adelante y hacia atrás y no a través de un gran impulso que llevara al país de un punto a otro sin fases intermedias.¹⁵ Además consideraba que esta teoría superponía una estructura industrial sobre el sector tradicional; omitía las especificidades locales, descartando oportunidades significativas para el desarrollo e incrementando la posibilidad de fracaso ya que requería de un esfuerzo simultáneo a gran escala, pues para ir de un punto a otro, se necesitaba un proyecto muy grande y una gran cantidad de capital.¹⁶

¹³ (Hirschman, Díaz Alejandro, & Streeten, 1984, pág. 87)

¹⁴“Hirschman permaneció en el país (Colombia) y abrió su propia oficina de consultoría, viajando y desarrollando lo que más tarde llamaría observación analítica. Durante este tiempo se convenció de que los grandes diseños no servían para gran cosa, de la necesidad de tener visión de largo plazo y aprovechar el conocimiento local.” (Hurtado, 2014, pág. 10)

¹⁵ (Hirschman, Díaz Alejandro, & Streeten, 1984, pág. 105)

¹⁶ Hirschman además consideraba que esta visión había sido reforzada al asociarla con el modelo Harrod- Domar (...) Sin embargo, estos modelos eran inapropiados para tratar el modelo del crecimiento, pues se habían concebido para los ciclos financieros de corto plazo en países desarrollados. (Hurtado, 2014, pág. 14)

Para Hirschman, el crecimiento debía darse con desequilibrio, los empresarios respondían a los problemas de industrialización dando soluciones secuenciales y no espontáneas, de tal forma que una solución se encadenaba con otra.¹⁷ El inicio de este proceso, implica desarrollar un proyecto-núcleo capaz de generar **encadenamientos hacia adelante y hacia atrás**,¹⁸ es decir, la selección de un núcleo de inversiones que sean capaces de generar otras inversiones, a través de un sector estratégico que estimule inversiones en maquinaria y bienes de capital -encadenamientos hacia atrás- demandados por los nuevos proyectos industriales, y encadenamientos hacia adelante, articulados a la producción de insumos y bienes finales que puedan satisfacer la demanda agregada que surge de la expansión del empleo.¹⁹

Esta propuesta sugiere posicionamientos intermedios a través de proyectos que aseguren el crecimiento gradual, ya que los encadenamientos activan el mercado interno e identifican las especificidades y elementos que hacen a una empresa más productiva y perdurable en el tiempo. Además puede explicar mejor el comportamiento de las variables que influyen en el desarrollo, porque la combinación de proyectos permite un mayor control de las necesidades de inversión disponibles.

El crecimiento con desequilibrio implica que uno de los sectores eslabonados en un momento crezca por encima de otros, sin embargo, esta estrategia pretende que el crecimiento se expanda al generar incentivos externos para el desarrollo de otros proyectos de inversión que satisfagan las nuevas necesidades, en suma, sea benéfico para todos los sectores eslabonados. Sin embargo, este representa un riesgo significativo, pues, el desequilibrio puede profundizarse en alguno de los sectores, si no existe un ente regulador que procure la alternancia en los sectores. Es el Estado, quien debe adoptar una función en este proceso, para limitar los niveles de desequilibrio entre los sectores, dosificando adecuadamente las políticas. Lo anterior también representa un riesgo, pues es casi imposible saber cuál es la dosis adecuada de cada política en determinadas circunstancias²⁰

Para Hirschman, cuando se elabora una teoría que explica un fenómeno económico, generalmente este se transforma en una política, que en un principio puede ser exitosa, sin embargo, el empeño de replicar la teoría sin tomar en cuenta las particularidades del país, o

¹⁷ (Hirschman, Díaz Alejandro, & Streeten, 1984, pág. 96)

¹⁸ “*Un sector estratégico capaz de generar una demanda constante de materias primas y productos dentro del país (...) Se buscaría entonces crear necesidades por medio de la inversión en un sector específico (...) promoviendo nuevos eslabonamientos y generando soluciones secuenciales.*” (Hurtado, 2014, pág. 15)

¹⁹ Hirschman, A. *La Estrategia del Desarrollo*, 1961, FCE, original 1958, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press

²⁰ (Hirschman, Díaz Alejandro, & Streeten, 1984, pág. 92)

bien, excediendo la dosis de aplicación de las políticas en varios periodos,²¹ puede provocar que la población comience a anticiparse a las acciones del gobierno, disminuyendo los efectos de la solución o generando nuevos desequilibrios. Hirschman reconoce la importancia del Estado en la economía, sin embargo resalta la necesidad de formular y aplicar políticas de manera concienzuda, en coherencia con una **estrategia que articule corto, mediano y largo plazo**, para que se logren los objetivos.

“Con la política pública es posible dirigir recursos hacia proyectos específicos, evaluar dichos proyectos y determinar cuál genera los mayores eslabonamientos (...) las soluciones desde abajo suponen que los agentes puedan encontrar los eslabonamientos ellos mismos y que los gobiernos acompañen y apoyen sus iniciativas.” (Hurtado, 2014, pág. 18).

Sin embargo, observa una situación ideológica, en el caso de los países latinoamericanos, que influye significativamente en el subdesarrollo, la fracasomanía; refiriéndose a la sensación de inferioridad que tienen los países latinoamericanos que no les permite desarrollar la capacidad para aprender de sus experiencias, impidiendo que identifiquen habilidades ocultas que contribuyan a su desarrollo, y la ausencia de niveles de tolerancia del mal desempeño, los cuales debilitan la competencia y no le permiten encontrar mecanismos que los hagan más eficientes.²² De tal forma, para Hirschman, el principal obstáculo al crecimiento en los países subdesarrollados es su falta de **capacidad para tomar decisiones**.

Nuestro principal supuesto (...) es que la verdadera escasez en los países subdesarrollados no es de los recursos mismos, sino de la habilidad de ponerlos en juego” (Hurtado, 2014, pág. 17)

La visión poco convencional de Hirschman surge de observar la necesidad imperante de las sociedades subdesarrolladas de un **cambio estructural**, sin embargo considera limitadas las alternativas teóricas y de planificación propuestas para lograrlo, destacando la necesidad de una **planeación desde abajo**, en donde los recursos se distribuyen de manera diferente, y la participación de la población en la comunicación de sus necesidades es fundamental, con la finalidad de que desde el Estado se puedan **seleccionar y articular los proyectos de**

²¹ Las políticas proteccionistas desde el gobierno de Cárdenas hasta finales de la década de los setentas son un claro ejemplo del abuso de la aplicación de una política exitosa. De la Peña y Aguirre mencionan que “en 1940 se aprobó la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, que exentaban a esas industrias del pago de impuestos (de maquinaria e insumos) exportación, renta, utilidades y timbre por cinco años. Más adelante mencionan que, la ley de Industrias Nuevas y necesarias, como fue conocida, aseguraba ganancias pero no eficiencia, por ser genérica y poco discriminatoria (...) Escaseaban los insumos y bienes de capital y los aportados por las nuevas industrias eran usualmente de altos precios y mala calidad.” Además sugieren que el proteccionismo a través de estas políticas provocó un “rezago tecnológico por la incapacidad de generar un desarrollo científico propio, que aunado a la concentración en la distribución del ingreso y la falta de una reforma fiscal (...) se convertirán en el talón de Aquiles de la industrialización.” (de la Peña & Aguirre, 2006, págs. 359-391)

²² (Hirschman, Díaz Alejandro, & Streeten, 1984, pág. 99)

manera eficiente, e incluir la experiencia y todas aquellas especificidades que generalmente se omiten, y que son la principal fuente de información en la planeación de proyectos específicos que conducen a encadenamientos adelante y hacia atrás que benefician al crecimiento y a la sociedad en general.

1.4 Teoría Estructuralista

Esta teoría constituye una propuesta alternativa a los problemas del desarrollo desde el pensamiento heterodoxo. Observa la economía como un sistema integral, formando parte de una estructura lo que le permite analizar el sistema como un todo y la dinámica entre sus partes. La teoría se desarrolla con el surgimiento de la CEPAL en 1949 con las propuestas de Raúl Prebisch, quien señala que existe una diferencia en la estructura productiva y en las relaciones comerciales entre países industrialmente atrasados, a los que llama periferia, y países avanzados o centros. La diferencia tiene su base en la estructura productiva: en el caso de los países de la periferia poseen una estructura heterogénea especializada²³ en bienes primarios o industriales de menor contenido tecnológico; e integra sectores tanto de alta como de baja productividad, debido a una propagación desigual del progreso técnico. Mientras que los países del centro poseen una estructura homogénea y diversificada. Estas características van a determinar una relación de dominación y dependencia de los países en diversos ámbitos, por ejemplo, en las funciones que cumplen en la división internacional del trabajo y en los términos de competitividad con que se integran en la economía mundial, dando lugar a un intercambio desigual.

En la década de los años cincuenta se desarrollan diversos planteamientos de los que destacan las tendencias de los países periféricos al **desequilibrio externo, al desempleo-subempleo estructural y al deterioro de los términos de intercambio**, las cuales fueron definidas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como obstáculos estructurales al desarrollo, procesos que tienen su causa en la incapacidad de la periferia para desarrollar innovación científico-técnica, lo que origina a desigual **difusión del progreso técnico**, definido como la aplicación de una serie de innovaciones principalmente

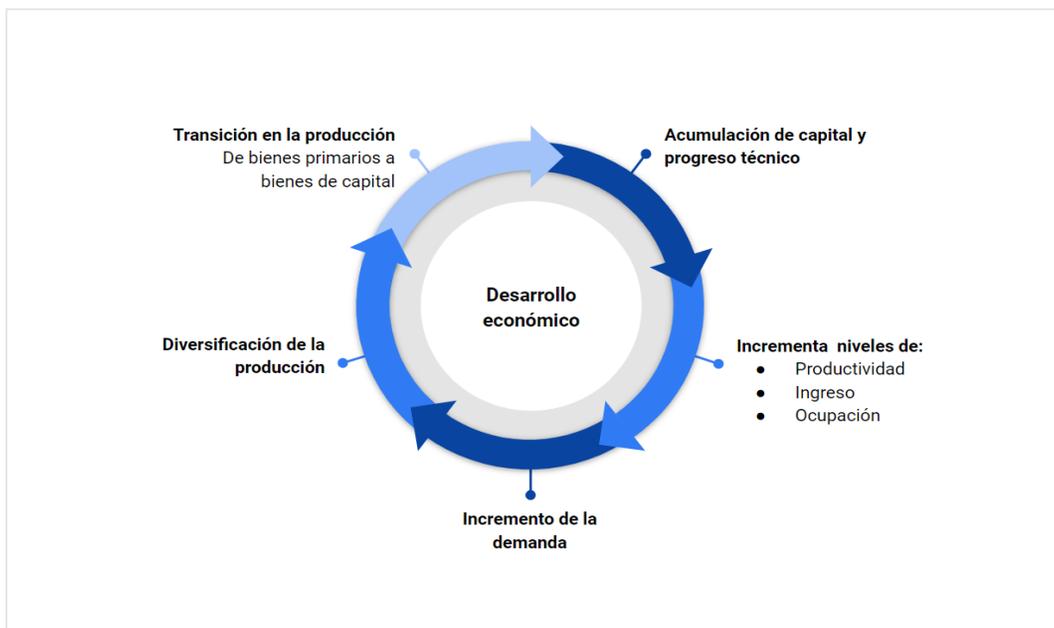
²³ Para Rodríguez, "el carácter especializado, o parcialmente desarrollado, se debe a que una parte sustancial de los recursos productivos se destina a sucesivas ampliaciones del sector exportador de productos primarios, mientras la demanda de bienes y servicios, que aumenta y se diversifica, se satisface en gran parte mediante importaciones". (Rodríguez, 2006, pág. 26)

tecnológicas (nacionales e importadas)²⁴ que se propagan de manera desigual entre sectores, ramas y empresas, dando origen a la heterogeneidad estructural. En cambio en los países centro el progreso técnico se propaga más rápidamente a toda la estructura productiva lo que da origen a estructuras más homogéneas, mientras que en la periferia sólo penetra en las empresas de mayor tamaño que tienen capacidad de incorporar-importar la nueva tecnología, lo que en parte se debe a un proceso de industrialización atrasado, que inicia su formación con un modelo hacia afuera, cuyos sectores exportadores demandarán las nuevas técnicas de producción desarrollada en los centros. Esta propagación “selectiva” de la tecnología genera la heterogeneidad característica de la periferia, donde los sectores atrasados o rezagados coexisten con grandes diferencias en el uso de tecnología y de productividad con las grandes empresas.

En el estructuralismo la innovación es un concepto fundamental pues, según Rodríguez, el desarrollo económico es un proceso de acumulación y progreso técnico, factores necesarios para alcanzar niveles más altos de productividad e ingreso, que conducen al incremento de la producción, la ocupación y el ingreso, y que en consecuencia incrementan la demanda y la diversificación de la producción, reelaborando la producción de bienes primarios y añadiendo mayor valor agregado con la producción de bienes industriales, hasta llegar a la producción de bienes de capital que incorporan la innovación científico-técnica. En la figura 2 se ilustra este proceso, el cual se puede ver como un ciclo que al retroalimentarse genera mayor progreso técnico.

²⁴ Fue Schumpeter quien asoció más claramente el desarrollo económico a la aparición y difusión de innovaciones, principalmente tecnológicas. (CEPAL, 2007, pág. 13)

Figura 2. Proceso de desarrollo económico



Fuente: elaboración propia con información de (Rodríguez, 1980, pág. 30)

Sin embargo, en el caso de la periferia, la propagación desigual del progreso técnico genera una diferencia en las tasas de productividad y acumulación, que reafirma la propia estructura productiva, impidiéndole generar innovación e incorporarla al progreso técnico tal como lo hacen los centros.

Una vez caracterizada la **desigual difusión del progreso técnico** se pueden entender mejor los obstáculos estructurales al desarrollo. El **desequilibrio externo**, se relaciona directamente con el proceso de industrialización tardío de la periferia y se entiende como, una tasa de exportaciones constituida por bienes primarios y con dependencia respecto a la tasa de importación de bienes de capital, lo que tiende a crear déficit comercial. Para Rodríguez, la estructura productiva de los países periféricos es la causa del desequilibrio externo, ya que el elevado ritmo de importaciones que impone la especialización impide que ésta se pueda superar debido a la dificultad para diversificar la economía con el desarrollo de innovaciones productivas propias.

“(...) la especialización de la periferia, y la transformación del aparato productivo exige un elevado ritmo de ciertas importaciones en circunstancias que la propia especialización hace difíciles (...) este fenómeno se explica por las dificultades que existen para superar la especialización a través de la readecuación de la estructura productiva, (Rodríguez, 1980, págs. 36,96)

El **desempleo y subempleo estructural**, proceso que tiene su origen en la sobreabundancia de fuerza de trabajo, causada por la alta tasa de crecimiento de la población en los años sesenta y primer lustro de los años setenta, así como el deterioro del sector agrícola, que da origen a subempleo rural y a la migración de trabajadores rurales a las zonas urbanas.

“(...) el contingente de subempleados rurales y urbanos (es) de dimensiones tales que comprometen la posibilidad de una rápida absorción del conjunto de la mano de obra a niveles de productividad elevados.” (Rodríguez, 2006, págs. 60-61)

Por otra parte, estos fenómenos también pueden ser causados por las disparidades en la acumulación y el progreso técnico en las economías periféricas, donde la falta de adecuación de la tecnología central es un factor clave que provoca la subutilización de la tecnología y por tanto capital ocioso, esto tiene consecuencias negativas en la acumulación y en la demanda de trabajo. De igual forma, la estructura heterogénea que permite la coexistencia de sectores de alta y baja productividad ocasiona que la fuerza de trabajo sin calificación se ocupe en actividades tecnológicas rezagadas. Este fenómeno contribuye a crear presión a la baja de los salarios, que constituye una característica de la periferia e incide en el deterioro de los términos de intercambio.

Por último, el **deterioro de los términos de intercambio** es un término que se utiliza para referirse a, la tendencia de los precios de bienes primarios a deteriorarse frente, -ofrecidos por los países periféricos- frente a los precios de bienes de capital producidos por los centros.

“(...) el poder de compra de bienes industriales de una unidad de bienes primarios de exportación se reduce con el transcurso del tiempo.” (Rodríguez, 1980, pág. 28)

Las consecuencias de este deterioro agudizan las desventajas en los países periféricos que participan en el mercado internacional, pues la productividad crece de manera desigual.

*“(...) la especialización de la periferia establece una **dependencia de los bienes de capital de los centros**, lo que significa que, de mantenerse estables los volúmenes exportados, (...) su capacidad de importar se vería disminuida con el correr del tiempo.” (CEPAL, 2019)*

El deterioro de los términos de intercambio incide negativamente en el ingreso medio de la periferia, reduciéndolo y generando reacciones en cadena en los salarios, las utilidades, las tasas de acumulación, entre otros; esa misma incidencia sucede en los centros pero de manera positiva. Esto ocurre porque al no retener los frutos del progreso técnico en la

periferia²⁵ la acumulación y la innovación es más lenta en la periferia que en los países centro, generando una dependencia de la importación de bienes de capital, y bajas tasas de productividad. Y el ingreso en la periferia es más desigual y tiende a crecer más lentamente, ya que crecerá en promedio al ritmo de la productividad media o a un ritmo menor.²⁶

“(…) si la productividad es menor en la periferia, la caída de la relación de precios implicará necesariamente que la relación entre ingresos tienda a disminuir.” (Rodríguez, 1980, pág. 29)

Ello se traduce en una concentración del progreso técnico en los países centro y una transferencia limitada del progreso técnico del centro a la periferia, en buena medida, a través de las filiales de empresas transnacionales o mediante la importación de maquinaria producida en el centro, lo que genera una constante presión sobre el sector externo: déficit en balanza comercial y cuenta corriente de la balanza de pagos lo cual provoca, como afirma Rodríguez, un efecto negativo sobre las economías periféricas. (Rodríguez, 1980, pág. 29)

La teoría estructuralista representa un aporte original a la teoría del desarrollo económico, en donde el papel del Estado cobra importancia para configurar una política de desarrollo, en la medida en que el libre mercado agudiza los problemas mencionados, por su incapacidad de regular la diversidad de aspectos que influyen en el desarrollo económico (Rodríguez, 1980, pág. 13). Particularmente en el modelo de desarrollo hacia adentro, surgen otros problemas como limitantes del crecimiento tales como, la concentración del ingreso y la riqueza, el incremento del desequilibrio del sector y la deuda externos, la presencia del capital extranjero y las tensiones sociales y políticas. En las propuestas estructuralistas se considera al Estado como promotor de una transformación integral, en los ámbitos político, social y económico, por lo que en sus planteamientos acentúan el enfoque intervencionista.

Algunas de sus propuestas servirán como base de nuevas políticas de desarrollo, por ejemplo, el impulso a la industrialización en los años cuarenta y cincuenta, la reforma del sector agrícola

²⁵ Los países subdesarrollados no retienen los frutos del progreso técnico y estos tienden a concentrarse en el centro (Pinto, 1965) Mientras los salarios reales tienden a estancarse en los países periféricos, mientras que éstos y las utilidades aumentan en los países centrales, lo que se traduce en tasas de acumulación más altas y mayores ingresos en el centro, mientras que en la periferia se bloquea el proceso de acumulación de capital y se limitaba considerablemente la posibilidad de elevar los salarios reales. (Guillén Romo A. , 2019)

²⁶ El deterioro de los términos de intercambio también se puede definir a través de la elasticidad – ingreso de la demanda, donde se supone que en un sistema compuesto por centro y periferia, la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones del primero es inferior a la unidad y la del polo periférico mayor que uno. (Rodríguez, 1980, p. 93). Esto significa que en la periferia un aumento del 1% en el ingreso, se traduce en más del 1% en demanda de importaciones, mientras que en los centros la tasa de crecimiento de las importaciones crece a menor ritmo que el ingreso. Esta disparidad de elasticidades va a imponer un límite al crecimiento del ingreso en la periferia.

y de la tenencia de la tierra, representaban una posibilidad para contener el subempleo que entorpecía la acumulación, por lo tanto, el Estado era considerado como el principal impulsor de la reforma agraria, y de los cambios en la política económica, para la planificación del desarrollo, la industrialización, asignación de recursos, desarrollo de innovación, selección de tecnología y política externa.²⁷ Es en las décadas de los años cincuenta y sesenta donde la inversión del Estado tendrá un papel significativo en el impulso a la industria, sin embargo, la inversión extranjera en ascenso será otro de los elementos fundamentales en el incremento de la producción y el crecimiento de las economías subdesarrolladas.

En contraste la teoría estructuralista del desarrollo impulsada por la CEPAL tenía una postura nacionalista que recomendaba la protección como mecanismo de promoción de la industrialización de los países subdesarrollados. Sin embargo este nacionalismo, se irá modificando con el paso de los años cuando el capital extranjero comienza a invertir en las ramas de bienes durables (de punta) capturando gran parte del mercado de este tipo de bienes. Hacia mediados de los años ochenta se había modificado la perspectiva nacionalista de la CEPAL, aunque desde los años setenta había cuestionado el excesivo proteccionismo, recomendando el impulso a las exportaciones manufactureras, aunque el modelo de industrialización por sustitución de importaciones mostraba ya claros síntomas de agotamiento y sería sustituido por el modelo de crecimiento neoliberal impulsado por la apertura y desregulación del comercio y el sistema financiero.

En los años noventa las contribuciones analíticas de la CEPAL constituyeron lo que hoy es denominado como el neoestructuralismo; éstas conservan algunos conceptos del estructuralismo tradicional como la necesidad de industrialización y diversificación, el análisis integral del desarrollo, que incluye los procesos económicos, pero también los procesos políticos, sociales y culturales. Sus propuestas consideran la apertura comercial, la libre competencia y el incremento de las exportaciones, como elementos que pueden impulsar el desarrollo. Integra a la dinámica del progreso técnico, la participación del Estado, cuyo objetivo debiera ser, el rediseño de políticas que permitan articular los elementos necesarios para una expansión sostenida y garantizar en el corto y largo plazo las condiciones de esta expansión.²⁸

²⁷ (Rodríguez, 2006, pág. 16).

²⁸ Según Rodríguez, las políticas macroeconómicas de corto plazo, “*como las fiscales, monetarias, cambiarias, financieras, conducen a situaciones de equilibrio en tanto se conciben o se impulsan en un marco estratégico de crecimiento sostenido de la producción.*” (Rodríguez, 2006, pág. 24). Por ello considera que estas políticas de corto plazo deben articularse con políticas de mediano y largo plazo que vayan “*corrigiendo*” las desviaciones de los objetivos estratégicos, como es la construcción de un núcleo endógeno de reproducción autónoma

Sus contribuciones a la teoría no solo constituyen un eje complementario del estructuralismo, sino que representan una propuesta concreta para fomentar el desarrollo económico; además, manifiestan la importancia del análisis sistémico de la economía y de una visión estratégica de largo alcance por parte del Estado.

De esta etapa, destacan las aportaciones de Fernando Fajnzylberg, quien conceptualiza el progreso técnico, colocando los procesos de aprendizaje como base de los conocimientos, tanto de lo bienes como de los procesos de producción, de ahí la importancia que se le da a la educación básica.

“(...) admite como punto de partida la existencia de modelos de aprendizaje, que son la base de los conocimientos sobre los bienes por producir y sobre los métodos con que se produce. El progreso técnico se define como ese incremento de saberes disponibles (...) un simple aumento sobre qué y cómo producir. (Rodríguez, 2006, p. 21).

Esta conceptualización representa un cambio importante en la teoría, pues el proceso de desarrollo económico inicia con la generación y acumulación de conocimiento, las cuales generan progreso técnico. A diferencia de la propuesta de las décadas anteriores, pone la disponibilidad de conocimiento como fundamental para que exista progreso técnico, en su ausencia, es imposible desarrollar procesos de innovación. Según Rodríguez, esta contribución implica una dinámica que integra acumulación, crecimiento y la creación de progreso técnico, a través de la innovación en donde destaca el concepto de eficiencia.

“Subyace (...) un concepto implícito de eficiencia que permite una continuidad dinámica de acumulación y crecimiento a través de la incorporación de tecnología a los procesos productivos, vía innovaciones para generar progreso técnico continuo.” (Rodríguez, 2006, pág. 21).

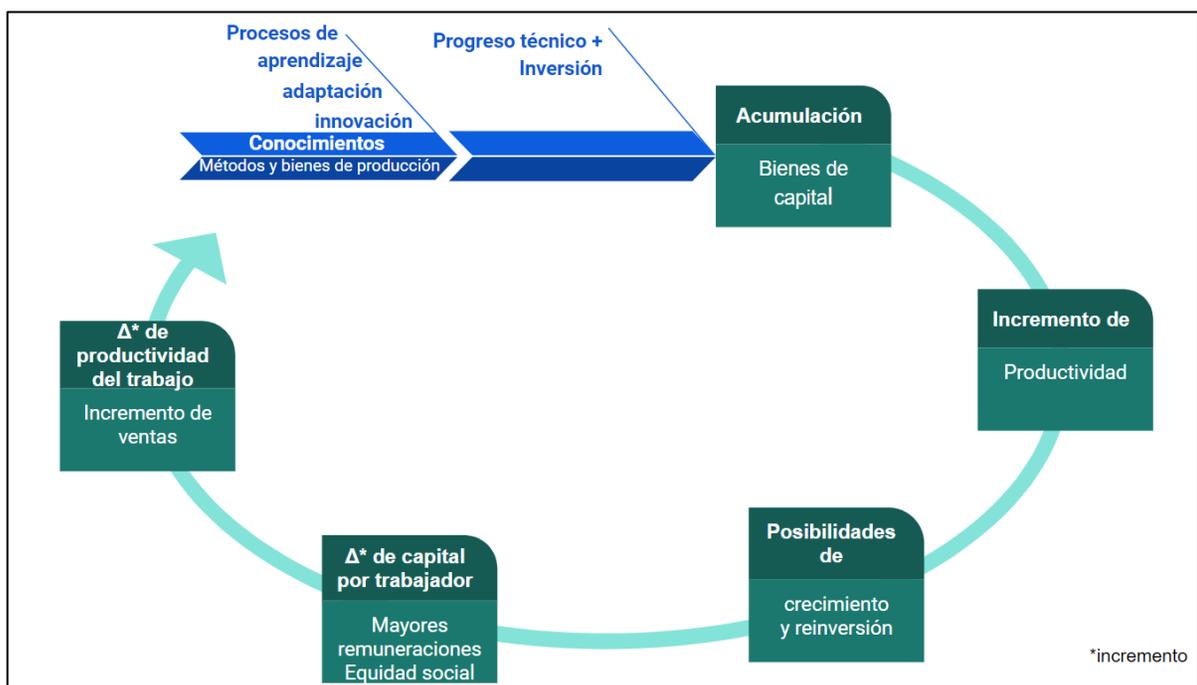
La continuidad dinámica de acumulación se entiende, como un ciclo de “*expansión sostenida*”, que inicia con un cuerpo de conocimientos adquirido de los bienes y métodos de producción disponibles, los cuales ponen en marcha procesos de aprendizaje que constituyen la base pero debe avanzar a la adaptación e innovación en el progreso técnico, hasta lograr un núcleo endógeno de reproducción autónoma, es decir un núcleo de innovación lo suficientemente sólido como para jalar el crecimiento de la economía en su conjunto.

A través de la inversión, el uso de la tecnología se convierte en producción y acumulación de bienes de capital, dando como resultado el incremento de la productividad y crecimiento. Este crecimiento provoca un incremento del capital por trabajador a través del aumento en

tecnología y en las remuneraciones, lo que tiene diversos efectos: por el lado de la oferta, un incremento de la productividad, mayor potencial de crecimiento y reinversión; por el lado de la demanda, mayores niveles de salarios, de bienestar y mayor equidad social; además de un incremento en las ventas de bienes y servicios, como en el propio progreso técnico. (figura 3)

El neoestructuralismo también considera la incapacidad del mercado para generar por sí mismo los patrones de desarrollo sostenido, por tanto, la participación del Estado es fundamental en la generación de una perspectiva estratégica que garantice los procesos de dinamización y la continuidad del desarrollo, a través de la articulación de instrumentos y políticas de corto, mediano y largo plazo (Rodríguez, 2006, pág. 23). Esta será una gran diferencia con el estructuralismo de la década de los sesenta, aunque Hirschman ya lo planteaba en su libro *La Estrategia del Desarrollo*, desde 1958.

Figura 3. Ciclo de expansión sostenida.



Fuente: elaboración propia, con información de (Rodríguez, 2006, pág. 21).

Los nuevos aportes destacan la necesidad de apoyarse en una visión estratégica de conjunto, que con la integración de los agentes inmersos en cada uno de estos ámbitos conforma el **núcleo endógeno de dinamización tecnológica** el cual se define como:

“El conjunto de sectores y empresas con capacidad de generar progreso técnico, cuyo liderazgo es clave en la ejecución de una estrategia orientada a la realización de las potencialidades de cada país en materia de acumulación de conocimientos tecnológicos y recursos productivos.” (Rodríguez, 2006, págs. 24-25)

Si la dirección impuesta para la conformación del núcleo es adecuada, se promueve la generación de progreso técnico y se cierra la brecha tecnológica entre centro y periferia, pero si no lo es, entonces se profundiza el rezago tecnológico y la dependencia de la periferia al centro.

La importancia del neoestructuralismo radica en el enfoque integral de su análisis desde el punto de vista económico pues integra aspectos sociales, culturales y políticos, que influyen en el desarrollo. Sugiere alternativas de solución a los problemas del subdesarrollo a través de la dirección del proceso de industrialización a cargo del Estado, y su efectividad, en función de la capacidad de articulación de las políticas públicas que garanticen la aplicación adecuada de los instrumentos y programas dirigidos a la innovación científico-técnica como base del incremento de la productividad, de la acumulación, el empleo y la distribución del ingreso. Lo anterior implica la formación de un proyecto integral que considera el desarrollo simultáneo del mercado interno y externo, donde es esencial la elaboración de políticas consistentes, coherentes y de largo alcance, en las actividades dinamizadoras de la acumulación y la producción, que garanticen resultados observables, hasta llegar a un núcleo endógeno de reproducción autónoma, por eso para la CEPAL, el desarrollo como un proceso integral es su idea más cara en la historia de la institución. (Rodríguez, 2006, pág. 24)

1.5 A manera de conclusiones.

Esta sección se dedica a establecer vínculos entre las ideas más destacadas, previamente expuestas, para sustentar la importancia que tiene la relación entre **empresa, industrialización, Estado, mercado y desarrollo**, que de manera empírica no solo se asume sino se construye en la sociedad.

La empresa genera una serie de procesos que constituyen la dinámica económica, política y social de la población. La forma en que cada empresa se va integrando al mercado, así como su desarrollo a través del tiempo, determinan la pauta de crecimiento y generan, de manera alterna, las condiciones en que las demás empresas se integrarán y desarrollarán. Lo anterior

coloca el desempeño de la empresa como la esencia del crecimiento, pues de manera agregada, contribuye al desarrollo sistémico de la sociedad.

La teoría evolucionista nos permite establecer la importancia de la **integración, permanencia y trascendencia** de la empresa en la **dinámica social**, en donde la generación de conocimiento tiene un papel muy importante, pues permite los cambios paulatinos o radicales de la empresa, los cuales contribuyen a tener un mejor desempeño y por ende una mejor posición en el mercado, factores que determinan el tamaño y la rentabilidad de ésta.

Tomando en cuenta que la empresa está inmersa en un ambiente en el que coexiste con otras, es necesario considerar no solo los factores internos, sino también los externos, que generalmente construyen mecanismos que las vinculan y generan equilibrio entre ellas. El ambiente en el que estas empresas se desenvuelven (el mercado) no tiene la capacidad para que crezcan de manera equilibrada, lo cual tiene repercusiones sociales, ya que éstas son agentes dinamizadores, que ponen en movimiento el ingreso, la producción, el consumo, la inversión, el ahorro y hasta la ideología de la sociedad. Por ello es necesario articular en el análisis los aspectos de la política económica que impactan a nivel micro y los que impactan a nivel macro, lo que incorpora el ambiente macro institucional en el que se desarrollan las empresas.

Gerschenkron y Hirschman hacen énfasis en la forma en que deben desarrollarse estas políticas para impulsar la industrialización y cómo puede abatirse la brecha del progreso técnico entre países desarrollados y países atrasados. Consideran que cada economía tiene características particulares, por eso requieren estrategias de crecimiento distintas, es decir, cada economía debe tomar un camino distinto hacia el desarrollo.

Coinciden con las demás teorías, en que el conocimiento es el generador de progreso técnico y un elemento del desarrollo pero su generación requiere de una estrategia de largo plazo y de **capital** para el cual existen diversas formas de conseguirlo, destacando la participación del Estado a través de la creación de instituciones o en la elaboración de políticas. Para Hirschman, a través de las políticas se puede asignar capital en dosis adecuadas a proyectos estratégicos que articulen una gran cantidad de inversores, de esta forma, al evaluar cuáles políticas deben impulsarse, pone el acento en aquellas que son más proclives a la generación de encadenamientos, jalando o estimulando el desarrollo de otras inversiones hacia adelante (demanda) y hacia atrás (bienes de capital). Sin embargo, consideran que no se necesitan grandes cantidades de capital, sino la capacidad de las economías para conocer sus

condiciones de atraso e impulsar políticas públicas que potencien las posibilidades de desarrollo, esto se logra a través de la dirección y orientación que desde el Estado se imprime a través de la política económica, pues al igual que en la teoría estructuralista, consideran que es el ambiente institucional, el adecuado para generar y articular las políticas necesarias en el corto, mediano y largo plazo.

El estructuralismo, destaca el progreso técnico como fundamento de los grandes desequilibrios entre las estructuras centrales y las periféricas, pues éste es considerado como el motor de crecimiento de las economías, pero éstas, al tener estructuras productivas distintas en estrecha relación generan una propagación desigual del progreso técnico, que a su vez provoca desigualdad en la estructura social, e incrementa las dificultades del desarrollo.

Esta teoría sugiere que para el desarrollo económico es fundamental la generación de un **núcleo endógeno de acumulación** que integra un grupo de agentes capaces de diseñar y poner en acción un conjunto de **estrategias de corto, mediano y largo plazo**. Entre ellos el **Estado como agente promotor de políticas económica e industrial** que generan las condiciones para el desarrollo de las empresas y la economía y crean los incentivos para modelar el comportamiento económico de los agentes, mientras que las empresas desarrollan condiciones internas -conocimiento y habilidades- que permitan el aprovechamiento de las condiciones creadas por el Estado.

La generación y acumulación de conocimiento como fuente de **progreso técnico**, es un punto en el que convergen todos los enfoques analizados, por eso no es solo una herramienta para mejorar el desempeño de la empresa y mejorar su posición en el mercado, sino que también determina la posición que en conjunto asumen las empresas en la economía mundial, por tanto, la falta de propagación o **la ausencia de progreso técnico es una fuente de desigualdad** y un obstáculo al crecimiento, no solo entre empresas sino entre las economías nacionales y su posición en la economía mundial.

Los diversos enfoques que se han expuesto en este capítulo son desde nuestra perspectiva, referentes para el análisis de la empresa en su marco institucional, pues permiten el vínculo del ámbito micro y macro, y posibilita analizar las interacciones entre el mercado y el Estado, a través del **análisis de las políticas económicas y su impacto**.

Estos enfoques permiten plantear algunos elementos internos y externos para analizar el desempeño de la MIPI en México y los vínculos que establece con el Estado, en específico con las políticas económica e industrial.

Los elementos desde el punto de vista interno son:

- 1) La disponibilidad de capital y generación de conocimiento como elementos fundamentales para el desarrollo de progreso técnico.
- 2) El progreso técnico como herramienta vital de la empresa, para responder a los estímulos del mercado, incrementar los niveles de competitividad y rentabilidad y por ende garantizar el crecimiento y permanencia de la empresa.
- 3) La gestión y el talento empresarial para encaminar los recursos internos y externos al desarrollo de progreso técnico, la respuesta oportuna a los cambios en el mercado y la evolución de la empresa en el tiempo.

Los elementos desde el punto de vista externo son:

- 1) La dirección adecuada del Estado, de aquellos sectores con posibilidades de generar y retener el progreso técnico, a través de la articulación de políticas públicas de largo alcance, en dosis adecuadas, que favorezcan la acumulación de tecnología, producción, ganancias, y diversificación de la estructura productiva.
- 2) La eficiencia de las instituciones en la aplicación de los programas públicos en el corto mediano y largo plazo y en la vinculación con los actores económicos, que garantice resultados positivos en la generación de conocimiento, desarrollo de progreso técnico y competitividad.
- 3) La capacidad del Estado para planear proyectos de pequeña y gran escala que se entrelacen y aprovechen las particularidades de la economía, para lograr resultados integrales que beneficien el desarrollo económico y al conjunto de la población.
- 4) La formación de mecanismos que recopilen información, experiencia y aprendizaje de los actores económicos, para que retroalimenten el sistema económico y garanticen una planeación cercana a la realidad y no a un modelo general.

Estos elementos son los que determinan el comportamiento económico que asume la MIPI en su interior y en su interacción con el ambiente, el cual está fuertemente relacionado con las decisiones del gobierno, capaz de generar los instrumentos para que la relación entre grandes y pequeñas empresas se lleve a cabo en un ambiente de competencia e igualdad, para que se generen oportunidades para articularse o bien contribuir a que crezcan de manera desequilibrada, incrementando la concentración del ingreso y de la tecnología.

Así la capacidad de las MIPIs de absorber y generar progreso técnico y lograr mayores niveles de rentabilidad, está en función del rol, que en gran medida, se les impone en el modelo de

crecimiento y del ambiente institucional que logre el Estado, de su impacto en la dinámica de la estructura productiva, lo que significa que los recursos, roles y funciones de las MIPIs solo pueden vincularse de manera positiva en la economía, si existe un Estado capaz de desarrollar proyectos integrales de largo alcance, ejecutados de manera progresiva en sectores estratégicos, soportados por políticas e instituciones que asuman la consecución exitosa de los proyectos.

Capítulo 2

Las micro y pequeñas industrias en México. Una perspectiva histórica (1940-1982)

La micro y pequeña industria (MIPI) ha sido importante en el desarrollo económico de México, su presencia no surge de manera espontánea en la década de los ochenta, por el contrario, ha coexistido con la mediana y la gran empresa cumpliendo diversas funciones en el proceso de industrialización. Sin embargo, la asimetría existente entre las grandes y pequeñas empresas y la falta de una estrategia que garantice su permanencia e integración al crecimiento y desarrollo económico ha contribuido a la formación y reproducción de una estructura productiva heterogénea, que dificulta la creación de un núcleo endógeno de progreso técnico.

A pesar de que las MIPIs son el segmento que domina en la estructura industrial por número de establecimientos, es altamente vulnerable y con altos niveles de rotación, sólo entre el 10 y 25% –según la etapa histórica- de los establecimientos micro y pequeños sobreviven más de 2 años; además existe un amplio sector en expansión de microindustrias que operan en la economía informal,²⁹ lo que impide una distribución más equitativa del ingreso, en ese sentido contribuyen a la reproducción de la estructura heterogénea y la desigual distribución del ingreso como factores que se consideran causa y expresión del atraso.

El propósito de este capítulo es entender, cómo y por qué se reproducen las MIPIs, sin llegar a integrarse plenamente al desarrollo asegurando su crecimiento y consolidación, aún en etapas de auge como fue el periodo 1940-1970. El análisis con una perspectiva histórica nos permitirá identificar cuál ha sido la importancia y la función que estas empresas han tenido en el proceso industrializador; entender el papel que han jugado en las distintas etapas del desenvolvimiento económico del país, aunque la política industrial sólo las haya considerado de manera específica e integral cuando comenzaba a declinar la sustitución de importaciones. En este capítulo se estudiará, de manera somera, el periodo 1940 a 1982; la primera etapa “sustitución fácil” (1940-1955) y la sustitución difícil (1955-1970), pues nos interesa

²⁹ Se considera que la economía informal está constituida por empresas que no tienen establecido un contrato de trabajo claro, con todas las prestaciones que otorga la ley federal del trabajo, (seguridad social, sistema de pensiones, vivienda, días de descanso y vacaciones pagadas, contrato escrito) normalmente se trata de empresas familiares donde uno o más de sus miembros no cubre las condiciones establecidas por la ley federal del trabajo. Casi todas las microempresas caen en esta condición. Son empresas muy vulnerables porque pueden perder su fondo de capital (que es muy pequeño) con mucha facilidad.

profundizar en la crisis del modelo de crecimiento de sustitución de importaciones y su transición al modelo neoliberal.

Para facilitar el estudio, el capítulo se divide en seis secciones, a través de las cuales se pretende contextualizar, analizar, caracterizar, a las MIPIs y destacar sus funciones en las distintas etapas (auge y crisis) del modelo de sustitución de importaciones. En la primera sección se analiza la industrialización por sustitución fácil; en la segunda, la industrialización por sustitución difícil hasta el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, en la tercera, se analiza la política industrial, sobre todo a partir de los años setenta que es cuando se incorpora de manera específica programas dirigidos a las MIPIs; en la sección cuarta se analiza la política industrial dirigida a este segmento y se valora su efecto en las MIPIs y en la quinta sección se caracteriza a las MIPIs en la estructura industrial, tanto por su aporte a la estructura industrial y al crecimiento (número de establecimientos, empleo, PIB, Valor Agregado). Finalmente se realiza una reflexión de lo observado a manera de conclusiones.

2.1 Sustitución fácil. (1940-1954)

Hay consenso en la mayoría de los autores en que la industria se transforma en el motor del crecimiento hacia 1940, dando lugar a una transformación en el modelo de desarrollo de uno primario exportador a otro basado en la industria y dirigido al mercado interno y con fuerte participación estatal. Las razones que indujeron al cambio en el modelo de desarrollo en México son diversas, estas pueden ser de orden interno o externo, pero todas ellas convergen en la necesidad de un cambio de rumbo. En el aspecto interno, Héctor Guillén argumenta que había una necesidad de cambiar la especialización en la producción que se adquirió en el modelo primario exportador para mejorar la dinámica de intercambio con el exterior.³⁰ Para otros autores como Sergio De la Peña y Teresa Aguirre, el auge del modelo primario exportador permitió la acumulación de capital y la división social del trabajo, bajo las cuales se sustenta el modelo de sustitución de importaciones, aunque la industria sólo se convertirá en el sector dominante de la producción hasta 1940, luego de que la revolución y la crisis de 1929-33 indujeran la ampliación del mercado interno y el dominio de la industria como motor del crecimiento (de la Peña & Aguirre, 2006, págs. 352, 353).

³⁰A este respecto se destacaba la inestabilidad de los productos primarios, el deterioro de los términos de intercambio de los países subdesarrollados y la necesidad de asegurar el aprovisionamiento de bienes esenciales en caso de dificultad de la balanza de pagos. (Guillén, 2018, pág. 315)

En las causas de orden externo, los autores convergen en que la crisis de 1929 impuso el cambio en el modelo. Arturo Guillén considera que esta crisis precipitó la sustitución de importaciones y el viraje hacia adentro en América Latina (Guillén Romo A. , 2019, pág. 12). Cárdenas argumenta que la Gran Depresión tuvo graves consecuencias comerciales, monetarias y fiscales que dejaron ver la frágil estructura productiva y la dependencia de la economía mexicana del exterior. Sin embargo, fue el encarecimiento de los bienes de importación debido a las devaluaciones de los años treinta lo que obligó al país a producirlos internamente (Cárdenas, 2003, págs. 242-244). Sergio De la Peña y Teresa Aguirre, consideran que el nuevo modelo era una respuesta a los acontecimientos internacionales y que la infraestructura ya instalada en las décadas anteriores permitió que México pudiera responder a estos.

“La sustitución de importaciones no obedeció a una política deliberada de planeación del desarrollo industrial, fue más bien una respuesta un tanto espontánea ante los choques externos que implicaron la crisis de 1929 y la segunda guerra mundial.” (de la Peña & Aguirre, 2006, pág. 353)

Las diversas causas que los autores exponen convergen en un momento coyuntural atribuible al inicio del modelo de sustitución de importaciones, por tanto, se tiene una idea generalizada que el proceso se induce con la Gran Depresión en 1930, aunque internamente, para el avance de la industrialización y su conversión en sector dominante en México, se requería la ampliación del mercado interno (poder de compra de la población), lo que se consiguió, por lo menos parcialmente, con la reforma agraria cardenista que eliminó el peonaje e incrementó la productividad agraria, por ello se considera que el modelo de crecimiento industrial domina hacia 1940 (de la Peña & Aguirre, 2006, pág. 353), y culmina con la crisis de 1982, aunque ya mostraba indicios de agotamiento desde la década de los sesenta.

El estructuralismo llama proceso de sustitución fácil, al periodo que abarca desde 1940 hasta mediados de la década de los cincuenta (Guillén Romo A. , 2019, págs. 13-14). En los primeros años, se aprovechan las instalaciones industriales disponibles desde el porfiriato, por lo tanto, las técnicas de producción son sencillas, esto condiciona la sustitución a la producción de bienes no durables o de bienes de consumo inmediato, como alimentos, textiles y calzado, aunque ya se fabricaban algunos bienes intermedios provenientes de la industria química y siderúrgica. El capital privado invertido en estas industrias era principalmente nacional, pero el esfuerzo industrial fue significativamente impulsado por el Estado que contribuyó a través del gasto público, la elaboración de políticas de fomento industrial, la

creación de instituciones como la banca de desarrollo y de empresas estatales en ramas estratégicas como electricidad, petróleo, puentes y caminos, e industria siderúrgica. A través de estas inversiones contribuyó a la formación de la infraestructura necesaria para el desarrollo de las empresas nacionales.

Durante la Segunda Guerra Mundial, la vecindad geográfica de México con Estados Unidos representó una oportunidad de expansión económica. La relación comercial bilateral establecida entre los países se acrecentó con la firma del acuerdo de libre comercio, lo que permitió que México fuera considerado como nación favorecida y gozara de la disminución de impuestos a la importación de bienes mexicanos, por parte de Estados Unidos. El acuerdo fue firmado en diciembre de 1942 y facilitó la exportación de bienes mexicanos al país vecino, por eso, a diferencia de los demás países latinoamericanos -que vieron afectadas sus ventas al exterior por la guerra- México vio un incremento de sus exportaciones durante el periodo bélico,³¹ pues Estados Unidos fue su principal comprador en esa etapa, y en el resto de siglo XX y lo que va del XXI.

Esta oportunidad de expansión pudo capitalizarse debido a varias razones: 1) La culminación de las negociaciones para restablecer los pagos de la deuda con Estados Unidos, con la que México pudo disponer de crédito externo, necesario para la industrialización (de la Peña & Aguirre, 2006, págs. 365-368). 2) La gran cantidad de entradas de capital extranjero que salían de países en guerra y volvían a México generando nuevas inversiones y cierta expansión monetaria. 3) El incremento de las reservas del Banco Central, debido al aumento de las exportaciones, sin que las divisas extranjeras pudieran ser utilizadas, pues Estados Unidos concentró su producción en armas y equipo para la guerra, e impuso restricciones a sus exportaciones (Cárdenas, 2003, pág. 251). 4) El incremento de los ingresos gubernamentales a través de la recaudación, con la cual se financió la inversión pública (Cárdenas, 2015, pág. 502). 5) El incremento de las remesas de efectivo, provenientes de trabajadores temporales mexicanos en Estados Unidos, del programa de braceros (1943) (Cárdenas, 2015, pág. 503).

En nuestro país, la expansión de las exportaciones a un ritmo mayor que las importaciones trajo significativas ventajas, pues permitió utilizar la capacidad instalada en su totalidad, la expansión del gasto público, sobre todo en la construcción de infraestructura, así como el crecimiento de la inversión y la productividad, lo cual se tradujo en un superávit en la balanza

³¹ *“Las exportaciones manufactureras experimentaron el incremento más espectacular durante la guerra, pues su volumen creció 875% entre 1939 y 1945, y llegó a representar el 37.6% del valor total de las exportaciones de mercancías en este último año.”* (Cárdenas, 2015, págs. 500-501)

comercial y un incremento en el ingreso nacional pero con inflación (Cárdenas, 2003, pág. 249). Por ello Leopoldo Solís denominó a esta etapa como de crecimiento con inflación. Esto se debió a que la expansión económica de México durante la guerra, experimentó dos restricciones importantes a la producción; 1) las tecnológicas, que generaban gran dependencia de bienes de capital importados y de insumos necesarios para expandir la producción y 2) la limitada oferta de Estados Unidos en la producción de bienes de capital, involucrado en la producción armamentista, frenó el crecimiento de las importaciones de insumos y maquinaria, ocasionando que la expansión de la planta industrial en México fuera insuficiente para satisfacer el aumento de la demanda interna y externa, lo que incrementó los precios.³²

A pesar de las limitaciones en la producción, las exportaciones siguieron superando el nivel de importaciones durante la guerra, lo cual provocó una acumulación significativa de reservas, que solo fueron utilizadas al término de ésta -cuando se normalizó la oferta estadounidense- volviendo a una situación de déficit en la balanza comercial. De esta manera, la dependencia de las importaciones, principalmente de bienes de capital y de algunos insumos, se convirtió en una característica del proceso de sustitución de importaciones que constituyó una limitante de la industrialización desde sus inicios.

México, como país de industrialización tardía, desde el origen de la industrialización dependió de las importaciones debido a que no se generó un núcleo endógeno de progreso técnico que permitiera la producción creciente de bienes de capital. Desde entonces, existió una incapacidad del país para producir bienes de capital propios, que no fue atendida correctamente, lo que conducía a una importación creciente de los mismos para expandir la planta productiva.³³ Esto ocasionó que, en el primer lustro de la década de los años cincuenta hubiera un déficit en la balanza comercial, que condujo a la devaluación y flotación de la moneda entre 1948-1949 (el tipo de cambio pasó de 4.85 a 8.65 pesos por dólar), pero el desequilibrio fue agudizándose lo que condujo a una segunda devaluación en 1954 (de 8.65 a 12.50 pesos por dólar) acompañada de la firma del primer plan de estabilización con el FMI, que dio lugar al desarrollo estabilizador.

³² *"En algunas ramas se pudo ampliar la capacidad casi siempre con maquinaria de segunda mano, aunque fue más común que se trabajaran dos y hasta tres turnos en las fábricas. Se trató de un periodo de acumulación extensiva – mayor uso de factores productivos, sobre todo de empleo- más que intensiva – uso de nueva tecnología para incrementar la producción."* (de la Peña & Aguirre, 2006, pág. 358).

³³ *"Situación que de acuerdo con Fernando Fajnzylber, dio origen en la industrialización trunca"* (de la Peña & Aguirre, 2006, pág. 359)

En este primer periodo (1940-1954/58) la inversión mediante el gasto público y apoyo al financiamiento a través de la banca de desarrollo favoreció a la industria y la construcción de infraestructura física.³⁴ Los recursos se distribuyeron en sectores en donde se requerían grandes inversiones, como el agropecuario, petrolero, energético, comunicaciones y transportes, mientras que la inversión privada, también contribuyó al rápido crecimiento de la estructura productiva. Estas inversiones constituyeron el motor de crecimiento de la economía mexicana, principalmente a través de la expansión de la producción de manufacturas que rápidamente generó algunos eslabonamientos -sobre todo desde la construcción- que contribuyeron al aumento de las tasas de inversión y productividad, así como en el mejoramiento de las condiciones de vida. Sin embargo, la fuerte migración de la población rural a los centros industriales –que se acentúa en la década de los años cincuenta- presionó los salarios a la baja, lo que se tradujo en tasas de ganancia más altas para el sector industrial pero con una mala distribución del ingreso.³⁵

Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) se llevó a cabo una amplia reforma institucional, así como la aplicación de políticas económicas que en conjunto fueron fundamentales en el proceso de industrialización ya que cambió la legislación de las cámaras de industria y comercio y de las instituciones de crédito³⁶. Estas fomentaron la inversión en industrias manufactureras, a través de aranceles, subsidios, permisos de importación; instrumentos que fueron cimentados en un marco jurídico y regulatorio, como la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias. De igual forma, la expansión del gasto público fue fundamental para subsidiar este proceso. Estos esfuerzos fueron complementados con una significativa construcción de infraestructura física y financiera para cubrir las necesidades de crédito; no obstante estas se dirigieron en su mayoría a la gran empresa.

Una vez terminada la guerra las condiciones del modelo cambian. Para Héctor Guillen, durante la guerra, además de la política económica impuesta por el gobierno - como el acuerdo de libre comercio (1942-1943) - existía una “*protección automática*”, pues los países

³⁴ El creciente volumen de comercio exterior durante la guerra aumentó los ingresos fiscales en 7% anual en promedio, lo que permitió una expansión del gasto público en proporciones similares. (...) La inversión total durante la guerra creció a una tasa real promedio de 13%. Cárdenas destaca que hubo *un programa de inversiones públicas en infraestructura realizado durante esos años, que habría de tener un profundo efecto en la economía.* (Cárdenas, 2003, pág. 251)

³⁵ Para Enrique Cárdenas, el uso pleno de la capacidad productiva así como el incremento en los precios, tendía a redistribuir el ingreso de los trabajadores hacia el capital (Cárdenas, 2003, pág. 252). A lo que se suma, la fijación de precios de los productos agrícolas generó una transferencia, vía precios, del sector agrícola al industrial (de la Peña & Aguirre, 2006, pág. 360)

³⁶ Así como el Instituto Mexicano del Seguro Social (1942-1944).

desarrollados, en particular Estados Unidos, involucrado en la Segunda Guerra Mundial reducen sus exportaciones de bienes de consumo.

“Cuando la guerra acabó el restablecimiento de los flujos comerciales puso fin a la protección automática de las nuevas industrias. Estados Unidos gran vencedor del conflicto y potencia industrial sin rival, amenaza el mercado interno” (Guillén, 2018, pág. 442).

Estados Unidos no solo retomó sus actividades comerciales, sino que se opuso al proceso de industrialización en Latinoamérica. La oposición se debía a que los países latinoamericanos, en especial México, iniciaron su proceso de industrialización y habían sustituido parte de las mercancías que Estados Unidos les vendía, restándole participación en los mercados latinoamericanos. Lo anterior fue motivo de una reunión internacional en la que se debatió el derecho a la industrialización en Latinoamérica frente a los intereses estadounidenses.

En efecto, en 1945 se lleva a cabo la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, celebrada en Chapultepec³⁷. En esta reunión, la discusión se concentró en el derecho de los países latinoamericanos a industrializarse y a proteger su mercado, a pesar de que Estados Unidos pretendía que, una vez que se realizara la reconstrucción de Alemania y Japón, los países latinoamericanos se subordinaran a sus planes, para crear un área de libre comercio de las Américas.³⁸

Estados Unidos expresaba su oposición a las empresas gubernamentales así como su interés en el libre tráfico e inversión de capitales extranjeros (Fujigaki, 2015, pág. 130). Mientras que para México y Latinoamérica, ante la imperante necesidad de renovar la planta productiva, los temas centrales eran la eliminación de las restricciones a las importaciones de bienes de capital e insumos, impuestas por Estados Unidos.

Los países latinoamericanos observaban el deterioro de los términos de intercambio, por lo que pedían fijar la relación de precios entre los productos primarios que venden y las manufacturas que importan, pero además, veían que para reducir este deterioro era necesario diversificar sus economías; y continuar con el proceso de industrialización para hacer los intercambios más equilibrados (Fujigaki, 2015, págs. 124-125).

³⁷ Por lo que se conoce como Conferencia de Chapultepec.

³⁸ Estados Unidos se proponía que los países de América Latina continuaran participando como proveedores de bienes primarios y que dejaran a un lado la industrialización para continuar como un mercado para las manufacturas estadounidenses.

México continúa con el proceso de industrialización bajo el modelo de sustitución de importaciones como impulsor del crecimiento económico, sin embargo, terminada la guerra, las exportaciones empiezan a disminuir, mientras que las importaciones continuaron creciendo. Las reservas acumuladas durante 1940-1945, serían rápidamente utilizadas entre 1946 y 1947 (al mismo tiempo disminuyen las reservas en esos mismos años) y nuevamente se registran déficits comerciales crecientes. En respuesta a dicha situación, el gobierno toma dos acciones correctivas: poner la moneda en flotación entre 1948 y 1949 ante la falta de divisas y continuar con el fomento a la industria, reforzando las medidas proteccionistas, a través de tasas impositivas a las importaciones -impuestos *ad valorem* y permisos previos de importación- (Cárdenas, 2003, págs. 254-255), (Guillén, 2018, pág. 442).

El gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) significó un viraje con los gobiernos anteriores, el cual se manifiesta en su proyecto económico, en este se observa un interés por continuar con la modernización del país, asumiendo el compromiso de continuar con el proceso industrializador, a través de la inversión pública en actividades estratégicas. Sin embargo, mostraba gran interés en obtener la cooperación de Estados Unidos en su proyecto por lo que delegó el desarrollo industrial a la inversión privada.³⁹ Durante su administración, se propiciaron las condiciones para continuar la industrialización a través del aumento de las industrias paraestatales estratégicas -inicia el proyecto de Ciudad Sahagún como clúster productor de insumos y bienes de capital- y mediante la banca de desarrollo, pero sobre todo para atraer inversión extranjera, la cual se concretó al otorgar protección a las empresas transnacionales como si fueran industrias nacionales nacientes, lo que incentivó la llegada de filiales de empresas manufactureras, principalmente Estadounidenses.⁴⁰

La política industrial de su gobierno se propuso sustituir las mercancías de importación, por la producción de mercancías nacionales, con el objetivo de lograr autonomía de las importaciones y elevar las condiciones materiales y culturales de la población (Fujigaki, 2015, págs. 191-194). La autonomía no se logró, pues en este sexenio aumentó la importación de equipo y materias primas. Mientras que las condiciones materiales de la población pudieron aumentar debido al aumento de los empleos y el incremento de la masa de los salarios -el ingreso familiar creció por la integración de mayor número de miembros de la familia al

³⁹ "Durante la presidencia de Alemán se expuso claramente que el proceso de crecimiento de la economía debía ser conducido por el sector privado, quedando la acción del sector público circunscripta a intervenir allí donde aquel no podía o no quería participar." (López, 2010).

⁴⁰ Durante este periodo llegaron entre otras transnacionales: General Electric, Amco Steel, Conduumex, Procter and Gamble, Pepsi Cola, International Harvester, Carnation, Philco, Atlas Steel. (Proceso, 1983)

mercado laboral- pero estos apenas cubrían las necesidades básicas de las familias. Por tanto, se pudo fomentar el consumo del mercado interno, pero se mantuvo la distribución desigual del ingreso, lo que limitó la capacidad de ahorro.

Vale la pena destacar el papel de Nacional Financiera como banco de fomento industrial durante este periodo, el cual sufre cambios institucionales relevantes, que además, van de la mano de los objetivos del gobierno. Durante 1940 a 1947 la institución va a ser un importante promotor industrial sobre todo en aquellas industrias que requerían grandes inversiones y que eran clave para la sustitución de importaciones. En este periodo, Nacional Financiera estuvo involucrada en la formulación, aplicación y administración de proyectos de industrias básicas, de ahí que la institución se involucre en la administración y el desarrollo técnico de las empresas (López, 2012, pág. 6) con el propósito de desarrollar la economía y generar empleos, lo que la lleva a convertirse en una institución propietaria de empresas en diferentes sectores, que podían competir con el sector privado. Para Cárdenas, este programa fue el inicio de la formación de un heterogéneo sector público paraestatal (Cárdenas, 2003, pág. 260).

Igualmente es importante identificar el papel de los empresarios, quienes a partir de 1940 formaron grupos económicos con los cuales establecieron redes de negocios con un importante efecto en la economía. Durante la Segunda Guerra Mundial, la expansión de las pequeñas y medianas industrias fue muy importante, pues fueron éstas las que pudieron dar respuesta a la creciente demanda de bienes de consumo para el mercado interno, además empiezan a perfilar sus propias demandas y crear sus propias redes, lo que culmina en la creación de CANACINTRA. En efecto la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) agrupa a pequeños y medianos empresarios y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), agrupa a los grandes empresarios, por lo que las disputas entre ambas suelen ser frecuentes⁴¹. Estas organizaciones fueron fundamentales en el proceso industrializador pues contribuyeron a la formación de la estructura productiva. Destaca el mayor peso de CONCAMIN desde el gobierno de Miguel Alemán lo que fortaleció al desarrollo de la gran empresa. Estos empresarios mostraron gran coordinación e influencia en las decisiones políticas, impulsando el proteccionismo y toda clase de políticas que les permitiera concentrar mayores ganancias.

⁴¹ El libro Mosk de 1950 sobre *La Revolución industrial en México*, enfatiza la formación y consolidación del “nuevo grupo de industriales” durante la guerra y que serán muy activos en la década de los años cuarenta y cincuenta, es con ellos con quienes firma la CTM el acuerdo obrero-patronal para el desarrollo industria (Mosk, 1950)

Para algunos autores ello contribuyó a la baja productividad, falta de innovación, poca capacidad exportadora, poco ahorro agregado y una mala distribución del ingreso, (Castañeda, 2010, pág. 604). Si bien esta conclusión puede ser válida para fines de los años setenta, vale la pena preguntarse si en el segundo lustro de los años cuarenta era necesaria esta política, cuando desde nuestra perspectiva apenas se consolidaba el sector industrial en el país como motor del desarrollo.

Lo cierto es que el peso de las organizaciones industriales y la política económica dirigida a detener las importaciones derivó en el cambio de políticas del fomento y se pasó a la protección⁴². En efecto, a partir de 1947, la política fiscal se dirige al incremento de impuestos a la importación de bienes y servicios que ya se produjeran en el país, contribuyendo así al resguardo de toda empresa que produjera mercancías de importación. Con éstas políticas proteccionistas México se convirtió en una región atractiva para las inversiones extranjeras directas (IED), fomentando que estas empresas comenzaran a traer sus filiales al país al asegurarles un mercado interno cautivo, sobre todo después de 1954, tras la firma del pacto de estabilización firmado con el FMI.⁴³ En las décadas de los años sesenta y setenta este tipo de proteccionismo acentuó la dependencia tecnológica de México con el exterior, sobre todo en las nuevas ramas, generando un mercado cautivo que dejó en segundo plano la innovación científica y tecnológica.

2.1.1. Características generales y funciones de las MIPI en la sustitución fácil

En este periodo, la función de la micro y pequeña industria (MIPI) es tan importante como la de la gran industria, aunque las políticas públicas y en especial la política industrial se orientó al apoyo de la gran empresa, debido a que el proceso de industrialización en esta etapa requirió del desarrollo de industrias clave, e infraestructura, por lo que el capital público se volcó a la construcción de caminos, puentes, irrigación, electricidad y al desarrollo de grandes industrias, mientras que la inversión privada se concentró en industrias en donde se generaban las mayores ganancias.

Sin embargo, fueron las pequeñas empresas las que permitieron el crecimiento industrial que se triplicó entre 1940 y 1955, al pasar su índice de volumen de producción del 46 en 1940 a

⁴² Durante la guerra más que proteccionismo había fomento a la industrialización, a través de la disminución o exención de impuestos.

⁴³ Para Héctor Guillén *“los países emergentes desarrollaron mercados financieros sumamente profundos para atraer los capitales internacionales”*. (Guillén, 2018, pág. 16). Las condiciones de protección ofrecidas durante esta etapa constituyen la base de esos mercados financieros.

138.5 en 1955, según INEGI⁴⁴. Aunque no existía una categorización clara de cuáles empresas eran pequeñas, ya el censo de 1945 hace una reclasificación para excluir a los talleres artesanales de los establecimientos industriales.⁴⁵ Pero la rápida multiplicación del número de establecimientos entre 1940 y 1955 nos hace suponer que buena parte de estos, eran pequeñas empresas. De acuerdo con los censos económicos industriales de este periodo las industrias de transformación tuvieron las características, que resume el cuadro 1

Cuadro 1. Industria de la transformación 1940-1955

Industria de la Transformación						
Año de levantamiento y publicación del censo	Número de establecimientos	Personal ocupado	Valor de la producción	Inversiones o capital invertido	personal ocup. promedio por establecimiento	producción media por trabajador (miles pesos corrientes)
			(precios corrientes)	(millones corrientes)		
1939-1940	12954	290602	1971.3	ND	22.43	6.78
1944-1945	30606	475461	6093.1	ND	15.53	12.82
1950-1951	73336	698611	18514.6	15663.7	9.53	26.50
1955-1956	52406	896029	24474	17393.1	17.10	27.31

Fuente: elaboración propia con base en los censos industriales. (INEGI, 2004)

Se constata que entre 1940 y 1955 predominaban las pequeñas y medianas industrias al considerar el número de trabajadores promedio por establecimiento, si a ello sumamos que entre 2 y 5 empresas concentran en cada rama a buen número de trabajadores, entonces tenemos que la mayoría de las empresas tenían un número menor, por ejemplo en textiles poco más de 10 empresas (sociedades anónimas) concentraban cerca de 20,000 trabajadores, lo que disminuye el número de trabajadores en promedio de las restantes fábricas, en el sector de alimentos (que aporta en 1940 más del 30% a la producción manufacturera) el promedio de trabajadores era de 8 por establecimiento, lo que es considerado como pequeña industria. Una aproximación al diferenciado comportamiento por división industrial se muestra en cuadro 2 donde se ofrecen algunas características de los establecimientos industriales en la industria de transformación:

⁴⁴ INEGI. Estadísticas Históricas de México, Tomo II p. 847, México, 2010

⁴⁵ Fue hasta 1953 con la creación del Fondo de Garantía para la pequeña y mediana industria (FOGAIN) que se tipifica a la pequeña industria, mientras que la microindustria será tipificada hasta 1987 con la Ley de Fomento a la Microindustria.

Cuadro 2. Industria de la transformación por ramas industriales (1940)

Industria de la transformación: Ramas industriales, censo 1940							
Industrias de la transformación	No Establecimientos		Personal ocupado		Valor de la producción Millones pesos corrientes		personal ocup. promedio por establecimiento
Total (absolutos y %)	12954	100%	290602	100%	1,971.30	100%	22.43
Textiles	1060	8.18	84057	28.93	510.20	25.88	79.30
Fundición y manufactura de ar	459	3.54	37810	13.01	138.30	7.02	82.37
Indumentaria y tocador	828	6.39	17493	6.02	86.30	4.38	21.13
Productos alimenticios	8595	66.35	76040	26.17	640.00	32.47	8.85
Construcción y materiales	193	1.49	9860	3.39	39.50	2.00	51.09
Madera y muebles	374	2.89	11397	3.92	37.60	1.91	30.47
Porcelana y vidrio	50	0.39	4379	1.51	20.70	1.05	87.58
Cuero y piel	174	1.34	3125	1.08	27.50	1.40	17.96
Aparatos y material eléctrico	36	0.28	857	0.29	7.50	0.38	23.81
Generación de electricidad	256	1.98	10495	3.61	140.70	7.14	41.00
Química	400	3.09	12991	4.47	151.30	7.68	32.48
Papel	73	0.56	5002	1.72	42.60	2.16	68.52
Artes gráficas, fotografía y cir	332	2.56	9829	3.38	44.20	2.24	29.61
Tabaco	53	0.41	4160	1.43	69.60	3.53	78.49
Joyas y objetos de arte	14	0.11	339	0.12	1.50	0.08	24.21
Óptica	8	0.06	51	0.02	0.70	0.04	6.38
Otras industrias	45	0.35	2079	0.72	13.20	0.67	46.20

Fuente: elaboración propia con base en los censos industriales. (INEGI, 2004)

Sergio de la Peña y Teresa Aguirre, identifican la proliferación de estas industrias a lo largo de la década, a través del personal ocupado por establecimiento.

“La proliferación de establecimientos industriales en los años cuarenta fue sobre todo de plantas pequeñas con poco personal, por lo que los ocupados por planta, descendieron de 22.4 personas a 9.5 en 1950.” (de la Peña & Aguirre, 2006, pág. 395)

Esperanza Fujigaki menciona que durante la Segunda Guerra Mundial, un número considerable de pequeños y medianos empresarios comenzaron actividades en ramas importantes como la química y metálica, lo que contribuyó a la formación de grupos económicos muy importantes, como CANACINTRA, que en la década de los cuarenta comenzó a influir en las decisiones políticas (Fujigaki, 2015, pág. 146).

Las migraciones extranjeras de la época también contribuyeron a la proliferación de empresas pequeñas y medianas, aunque su presencia es más notoria en la gran industria. En las décadas anteriores inmigrantes de origen español, francés, sirio, libanés y chino, llegaron

realizando actividades agrícolas, sin embargo, su rápido ascenso permitió que su estructura ocupacional cambiara en poco tiempo emigrando a las ciudades para dedicarse al comercio y a la industria, muchos de ellos se convirtieron en pequeños industriales.

Estos inmigrantes rápidamente adoptaron actividades características del periodo de expansión económica, pues en la década de los veinte y treinta las actividades a las que se dedicaban eran predominantemente agrícolas y comerciales, mientras que en la década de los cuarenta aumentan los dedicados a la industria, el comercio y los profesionistas -los cuales ocuparon importantes cargos en las grandes empresas y el sector público y ellos mismos se convierten en industriales- clara muestra del tipo de inmigrante deseado para este nuevo modelo de crecimiento.⁴⁶

Los inversionistas de origen extranjero, que se convierten en residentes del país, tuvieron un peso importante en ciertos sectores de la economía; sin embargo, pocos inmigrantes llegaban con grandes cantidades de capital y establecían grandes empresas; la mayoría llegaba con poco capital, con el que constituían pequeños negocios, principalmente en el sector comercial o industrial, donde incidieron las inversiones de inmigrantes españoles, franceses, libaneses y sirios con escaso capital, y que al no ser afectados por las medidas expropiatorias cardenistas, conservaron sus inversiones y continuaron trabajando en México. Estas empresas lograron acumular grandes sumas de capital asegurando su permanencia, -algunas hasta nuestros días- aunque otras se asociaron posteriormente a las empresas transnacionales.⁴⁷

Sin duda, las empresas pequeñas en manos de extranjeros contribuyeron en la economía de la época, principalmente en aspectos cualitativos. Se observa una rápida transformación en su estructura ocupacional, cambiando no solo de residencia sino de actividad, e influyendo en la estructura ocupacional en general, con una mayor participación en el comercio y engrosando la actividad industrial. Además se desarrolla un importante grupo de profesionistas hijos de inmigrantes, quienes a partir de la década de los cincuenta ocupan cargos importantes en las empresas grandes y otros desarrollan las empresas pequeñas de los padres.

⁴⁶ "Entre 1930 y 1940 el 42% de los inmigrantes se dedicaba al comercio, el 14% a la industria y el 22% a la agricultura." (Salazar Anaya, 1996)

⁴⁷ "Si bien, después de la revolución los inmigrantes extranjeros no se vieron afectados por las medidas nacionalistas plasmadas en la constitución de 1917, si se vieron afectados por las medidas expropiatorias cardenistas, lo cual llevó a muchos grandes empresarios a sacar sus capitales del país." (Salazar Anaya, 1996)

En esta etapa, como en toda la historia industrial del país, las pequeñas industrias coexistían con la mediana y la gran industria. Contribuían al empleo y a la generación de ingresos, atendían gran parte de la demanda interna -principalmente en aquellos lugares en los que la gran empresa no tenía alcance- y en algunos casos se integraban a la cadena productiva de la gran industria como proveedores, formaban también sus respectivos grupos económicos que impulsaron algunas decisiones políticas; por ejemplo el pacto obrero-industrial entre CANACINTRA y la CTM en 1945, anterior a la Conferencia de Chapultepec y a la cual sirve de apoyo, para redefinir la política de USA hacia América Latina. Sin embargo, las condiciones en que se integraban al mercado eran desiguales en comparación con las empresas de mayor tamaño, por lo que contribuyeron también a la formación de una estructura productiva heterogénea desde el inicio del proceso industrializador.

En cuanto a la microindustria, aún no estaba tipificada, por lo que su función no se distingue de la pequeña industria. Durante este periodo, es difícil separar talleres artesanales e industrias domiciliarias de las fábricas industriales, por ello los censos industriales entre 1930 y 1945 sólo censaban como parte de los establecimientos industriales, a los que tenían montos de inversión mayores a diez mil pesos⁴⁸, sin embargo se puede inferir que dadas las condiciones de la época, existían los talleres artesanales-familiares, las asociaciones de dos o más personas y algunos talleres capitalistas⁴⁹ que cumplen con las características de la microindustria, cuya producción se integraba al mercado contribuyendo al crecimiento.

La permanencia de las MIPIs en esta época dependía en gran medida de factores externos, como la protección del Estado y las condiciones naturales de la guerra, cuando ésta termina, se ven amenazadas ante la posibilidad de la competencia extranjera; motivando a los pequeños empresarios a formar un contrapeso -junto con la mediana y la gran industria- los cuales, a través de CANACINTRA y su representante José Domingo Lavín, ejercieron presión en defensa de la industrialización del país en la Conferencia de Chapultepec. Durante la Conferencia, su principal demanda era la protección del Estado, ante la amenaza latente del capital extranjero. Con un enfoque nacionalista, argumentaban que era necesario generar el capital de manera interna y lograr que permaneciera en el país; para lograrlo era necesario

⁴⁸ En los censos industriales de la época las empresas están clasificadas en dos categorías en función del número de trabajadores: 1) menos de 5 trabajadores y 2) más de 6 trabajadores y por los montos de capital invertido, hasta 1950 se consideraban establecimientos industriales los que poseían una inversión mayor a 10,000 pesos.

⁴⁹ Tomando como referencia la clasificación que hace Fernando Giner de los Ríos, investigador del Colegio de México, sobre la microindustria: 1) Taller Familiar puro o en transición que utiliza mano de obra no asalariada y se dedica a la transformación de bienes de consumo básico, 2) Agrupación en cooperación, que es una asociación de dos o más personas que participan como trabajadores del establecimiento y 3) Taller capitalista con administración y organización más modernas y tecnología más actualizada. (Méndez B. , 1988, pág. 104)

continuar con la industrialización y transformar materias primas propias, creando mercado, demanda e ingresos, que acabarían con los desequilibrios de la balanza comercial⁵⁰. Además los pequeños y medianos industriales consideraban que podían contribuir al desarrollo del país si el gobierno apoyaba el desarrollo de sus empresas.

El papel que jugaron durante esta reunión internacional incidió en las decisiones políticas de la época. Principalmente demandaron políticas proteccionistas, y aumento del crédito para la expansión de estas empresas, peticiones que se asumieron en los siguientes años, pero también destaca la capacidad de coordinación que tuvieron para responder a las amenazas externas, formando un contrapeso importante en las decisiones. Hasta aquí podríamos considerar que, como plantea Hirschman, los planes de industrialización consideraban la opinión de los industriales y generaban consenso sobre la prioridad que debía tener la industrialización en el desarrollo nacional. No obstante, fueron los empresarios más capacitados los que captaron los beneficios fiscales que se ofrecieron en este periodo, como la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, con la que los empresarios nacionales y extranjeros más grandes e importantes del país establecieron y desarrollaron rápidamente sus industrias. Ello favoreció un patrón de acumulación que distribuía de manera desigual el ingreso y limitaba el desarrollo y productividad de las empresas más pequeñas, acentuando la heterogeneidad en la estructura productiva.

Si bien, la política económica en el gobierno de Ávila Camacho (1940-1946) se orientó a las grandes obras de infraestructura y en el gobierno de Alemán, favoreció en mayor medida a la gran industria, se tomaron algunas acciones en apoyo a la pequeña industria, aunque de manera aislada. En la infraestructura financiera, destaca la creación de cuatro bancos gubernamentales de fomento, entre ellos, el Banco del Pequeño Comercio (1943), cuyo objeto era promover y financiar las asociaciones de pequeños comerciantes para adquirir artículos de consumo directamente de los productores y facilitarles instrumentos administrativos para mejorar la distribución de los productos.⁵¹

⁵⁰ Lavín proponía un plan de industrialización de largo plazo coordinado por el Estado en conjunto con empresarios y empleados. Señalaba una serie de empresas estratégicas que debían ser desarrolladas, pero las más importantes serían la siderúrgica, transformación del hierro y producción de equipos industriales que serían la base para desarrollar las otras. Criticó a la inversión extranjera y a los monopolios. (Fujigaki, 2015, págs. 150-158)

⁵¹ Los comerciantes en pequeño eran definidos como *las personas que explotaban por sí mismas un negocio comercial de su propiedad que se encontraba registrados conforme a las disposiciones legales y cuyo capital en giro no era mayor diez mil pesos*. (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2019, pág. Anexos)

La creación de esta institución fue parte de las iniciativas realizadas durante este periodo y probablemente respondía a la gran cantidad de pequeñas empresas en la actividad comercial. Tan solo en el Distrito Federal, la cantidad de estos establecimientos ascendía a 110,000, de los cuales 7% eran mayoristas y el 93% eran pequeños comerciantes, cuyo volumen de operación no era superior a \$5,000 pesos. El 13% del sector comercial percibía más del 50% de los ingresos y el 60% de los comerciantes percibía menos del 20% de los ingresos totales. (López Rosado, 2019, págs. 41,42). Lo cual significa que la capacidad económica de los comerciantes en pequeño era muy reducida frente a los mayoristas, cuyos sistemas de venta más avanzados, les permitían absorber la mayor parte de los ingresos. Sin embargo el mayor volumen de transacciones, que permitían el abastecimiento de mercancías al consumidor final, las realizaba el numeroso sector de pequeños comerciantes.

Lo anterior, destaca la estructura de las pequeñas empresas, no solo en el comercio sino también en la industria y el sector agrícola; donde la carencia de capital limita la inversión en tecnología, el poder de negociación y la capacidad de acumulación. Esta estructura, en combinación con la política económica, las necesidades de tecnología y de fuerza de trabajo especializada, contribuyeron a una dinámica en la que la gran mayoría de pequeñas empresas no pudieron consolidarse y crecer, lo cual derivó en la temprana formación de un mercado heterogéneo, que fomentó una baja productividad, la acumulación, y la distribución desigual del ingreso.

No obstante, estas empresas poseen ventajas para integrarse al mercado, así como para coexistir y complementar a la gran industria -cuyos productos en su mayoría eran estratégicos. Por ejemplo, su capacidad para sobrevivir a las coyunturas y a los cambios en el ambiente económico, lo que permitió que dieran soporte al nuevo modelo. En este sentido, se observa como estas empresas en manos de nacionales e inmigrantes extranjeros, que se convirtieron en residentes del país, son fundamentales para dar continuidad al proceso de sustitución de importaciones.

Su aumento en la estructura productiva contribuyó a la formación ocupacional de la sociedad que demanda conocimientos técnicos y gerenciales. Esto se debe a que la dinámica establecida por el modelo de crecimiento impone retos a los empresarios industriales de todos los estratos, enfrentando la necesidad de renovar la planta industrial con tecnología moderna y abrir inversiones en las nuevas ramas, para las cuales no había suficiente capital, experiencia y conocimientos acumulados en el país, por lo que se compensan a través del capital, tecnología y experiencia extranjera.

En efecto, en la década de los años cincuenta, las necesidades de renovación de la planta productiva y de conocimientos técnicos y gerenciales, como respuesta a las innovaciones tecnológicas -sobre todo para la producción de bienes durables como electrodomésticos, línea blanca, electrónica, automotriz, química, petroquímica y farmacéutica- en gran medida quedan a cargo de la inversión extranjera directa, a través de las empresas transnacionales. Sin embargo, estas necesidades también contribuyen a la formación de técnicos y administradores para las pequeñas y medianas industrias, en las cuáles se generan nuevos puestos de trabajo y que en algunos casos contribuyen a su desarrollo y permanencia en la sustitución difícil.

Las necesidades de los pequeños industriales se ven expresadas en los planteamientos que hace José Domingo Lavín en la Conferencia de Chapultepec, los cuales representan la visión de pequeños y medianos empresarios, sobre el desarrollo de conocimiento, tecnología y manufacturas propias. Su impacto en las políticas públicas tuvo efecto positivo, la inversión privada creció a tasas más elevadas que la inversión pública,⁵² pero como el desarrollo de conocimiento y tecnología tiene resultados en el largo plazo y estos no se procuraron a través de la política económica, no hubo una respuesta rápida a las necesidades tecnológicas, las cuales se solventaron a través de la tecnología extranjera, elevando significativamente las importaciones, como veremos en el análisis del siguiente periodo (industrialización difícil).⁵³

Por otra parte, su desarrollo y permanencia también dependía de la protección comercial -que se dio de manera natural durante la guerra- por eso, aunque no existía un grupo de políticas económicas e industriales dirigidas a las pequeñas y medianas empresas, éstas desarrollan capacidades organizativas en respuesta a las amenazas del ambiente desatadas al terminar la guerra, como la adopción de políticas proteccionistas y su profundización con el paso de los años, con consecuencias negativas en el conjunto de la economía.⁵⁴ A pesar de la importancia de las pequeñas empresas en la industrialización del país en esta etapa, -su complementariedad con la gran industria y su capacidad organizativa para influir en las decisiones del gobierno- es en el periodo de sustitución fácil donde se profundizan los obstáculos al crecimiento mencionados por la teoría estructuralista, como son los

⁵² "Esto no implica que el sector público se haya retirado de la economía. Por el contrario, siguió teniendo una participación en el proceso de crecimiento. En términos cuantitativos, la inversión fija estatal como porcentaje del PIB pasó de 3.8% en el período 1940-49 a un 6% en 1950-59." (López, 2010, pág. 7)

⁵³ 40% de la inversión privada estaba compuesta por equipo y maquinaria importada (Cárdenas, 2003, pág. 259)

⁵⁴ Héctor Guillén sostiene que en un principio el proteccionismo estaba pensado para proteger las industrias mientras estas desarrollaban las características necesarias para competir internacionalmente sin embargo, el excesivo proteccionismo derivó en baja productividad y desperdicio de recursos. (Guillén, 2018, pág. 445)

desequilibrios en la balanza comercial, la falta de propagación homogénea del progreso técnico, la falta de estímulo a la innovación y el deterioro de los términos de intercambio. Si bien estos eran tolerables debido a las condiciones de expansión de las exportaciones durante la guerra, al llegar a su fin, dará lugar a la creciente protección que irá creando un mercado cautivo, poco competitivo y con una gran dependencia de bienes de capital, los cuales van a profundizar los obstáculos al crecimiento en la fase de sustitución difícil.

No obstante, la dinámica económica determina nuevas condiciones para el periodo siguiente, pues se observa un incremento en el número de establecimientos de las distintas ramas industriales, así como en el nivel de ocupación de la población económicamente activa. Igualmente, se observa un incremento en la calidad de vida de las personas, por el aumento del empleo –no así en la distribución personal del ingreso- un cambio en el paisaje debido a la construcción de infraestructura física, un cambio en el consumo de la población y por tanto en los productos y servicios que se ofrecen, además del desarrollo paulatino en educación básica y capacitación técnica. Finalmente todos estos cambios marcan el tránsito a otra fase en el proceso industrializador.

2.2. Sustitución difícil (1955-1982)

Para Aníbal Pinto, esta etapa debería llamarse industrialización difícil, porque no es una etapa de sustitución de importaciones sino de la producción de bienes de consumo duradero como electrodomésticos, automóviles, química, petroquímica, farmacéutica, etcétera, que se produjeron en esa etapa en todo el mundo. En esta etapa, en las nuevas inversiones predominó la inversión extranjera directa que llega a través de las filiales de empresas transnacionales. (Guillén Romo A. , 2019, pág. 15).

En los años anteriores, el crecimiento de las importaciones comenzó a causar disminuciones significativas de las reservas y devaluaciones; el gobierno alemanista, con la finalidad de detener este incremento, refuerza las medidas proteccionistas a través de la aprobación de cuotas de importación sobre algunos artículos.⁵⁵ Sin embargo el problema no fue contenido por lo que el gobierno dejó flotar el peso y en consecuencia este se depreció, pasando de 4.85 a 8.65 pesos por dólar entre 1948 y 1949. El efecto fue el incremento de los precios de las importaciones respecto a los precios nacionales, iniciando nuevamente una sustitución de

⁵⁵ Para Cárdenas, “este será el inicio de una tendencia a proteger la industria nacional”. Pues a partir de esos años, la protección será paulatina hasta lograr una protección total del mercado nacional (Cárdenas, 2003, págs. 254-255)

importaciones, que además fue acompañada de una expansión de las exportaciones por la Guerra de Corea – este auge exportador terminará con la guerra, en 1953.

Al finalizar la guerra de Corea, nuevamente las medidas proteccionistas para contener las importaciones fueron en vano, ya que estas continuaron creciendo a un ritmo mayor que las exportaciones, profundizando el déficit de la balanza comercial en la década de los cincuenta, que conduce a una nueva devaluación en 1954, cuando el tipo de cambio pasa de 8.65 a 12.50, tras la firma del primer acuerdo con el FMI, que entre otras cosas propone la apertura a las inversiones extranjeras. Este acuerdo implicó un cambio en la política económica e industrial que trajo importantes consecuencias en la economía del país como: mayor heterogeneidad en la estructura productiva; con la coexistencia de empresas de alta y baja productividad y altos costos, falta de innovación y desarrollo tecnológico interno si bien pasó de la etapa de aprendizaje a la de adaptación, pero la innovación fue parcial y no completó la innovación en bienes de capital. Se apuesta a la transferencia tecnológica vía IED, la expansión de empresas paraestatales que generaron distorsiones en los precios relativos, una estructura productiva que genera una distribución del ingreso desigual con alta concentración del capital, el abandono paulatino de las actividades agrícolas y un mercado cautivo muy atractivo para el capital extranjero.

A partir de 1950, las empresas transnacionales (ET) comienzan a implantar sus filiales en México, cuya ventaja era su alta tasa de crecimiento, pues al aumentar la inversión privada se incrementó y diversificó la planta productiva. Sin embargo el ingreso masivo de estas empresas agudizó la dependencia tecnológica, y la concentración de capital y conocimiento en los países centrales.⁵⁶ Además tuvo dos repercusiones importantes en el mediano y largo plazo: la primera, que limitó aún más la capacidad del país para crear un núcleo endógeno de progreso técnico que impulsara la producción de bienes de capital y la segunda, que la inversión pública cedió terreno a la inversión extranjera directa, otorgándole mayor influencia en las políticas del gobierno, por lo tanto, parte de las decisiones del gobierno se vieron influenciadas por las empresas transnacionales, aunque el control del proceso de industrialización estaba en manos del Estado, sobre todo porque es la etapa en la que crecen las empresas paraestatales.⁵⁷

⁵⁶ Por eso, para Arturo Guillén, la sustitución difícil *“más que una sustitución de importaciones era una descentralización de actividades, desde (las economías) del centro hacia la periferia.”* (Guillén Romo A. , 2019, pág. 15)

⁵⁷ Aunque para Arturo Guillén, la sustitución difícil estuvo liderada por las empresas transnacionales (ETN): *“en esta segunda etapa son las ETN, sobre todo las estadounidenses las que comandan el proceso de industrialización*

La década de los años sesenta, es la etapa en que las tasas de crecimiento llegan a su mayor nivel, es el momento de “esplendor” del desarrollo estabilizador; el crecimiento y el ingreso per cápita seguían aumentando pero con niveles de inflación bajos. Sin embargo, es también el momento en que se van gestando mayores desequilibrios, en gran medida por la fijación de los precios de productos agrícolas. No obstante, el mercado interno y la inversión se expanden, debido a la entrada de inversión extranjera directa (Cárdenas, 2003, págs. 260-261). Esta década se va a caracterizar por la profundización de las medidas de protección a la industria, un significativo crecimiento de fideicomisos públicos, y de empresas paraestatales.⁵⁸

Las capas más altas del sector empresarial, ubicado en las grandes empresas, eran las que concentraban la mayor cantidad de ganancias, de tal forma que sólo las empresas más grandes eran las que tenían capacidad de competir y seguir importando la mejor tecnología para la producción, mientras que las de menor tamaño solo sobrevivían gracias al proteccionismo, -aunque las filiales de ET, también se beneficiaron de ese “mercado cautivo” que llegó a tener tarifas de protección hasta de 300% como en la industria automotriz-. La alta concentración de las ganancias derivó en el empeoramiento de la distribución del ingreso, a pesar de las altas tasas de crecimiento, lo cual implicó que en esta década se acentuaran diversos obstáculos a la acumulación, como la dependencia tecnológica, pues se generó una estructura productiva poco proclive a la innovación⁵⁹ -con baja inversión pública y privada en investigación y desarrollo (I+D)- y persiste la desigualdad, a pesar de que incrementa el empleo y se genera un mercado interno en expansión.

La expansión del mercado interno se debe en gran medida a que en esta etapa se origina una creciente clase media que se forma del aumento del empleo industrial, pero también de la transferencia de recursos de otros sectores, principalmente a través de la intervención del

(...) se apoderaron de las ramas y actividades más dinámicas de la industria. (...) Ello implicaba, el traslado de los centros de decisión al exterior, lo que debilitaba la conducción nacional del proceso (...) y limitaba el campo de acción y la influencia de las políticas económicas de los gobiernos”. (Guillén Romo A. , 2019, pág. 15)

⁵⁸ Algunas orientadas a los sectores estratégicos, como la energía, las manufacturas, la construcción y los servicios gubernamentales.

⁵⁹ El gobierno llevó a cabo una serie de acciones a favor de la innovación: En 1965 se crea el Instituto Mexicano del Petróleo y en 1970 el CONACYT, para el impulso al desarrollo de ciencia y tecnología. Es en estos años cuando se logra una mayor integración de la industria nacional, por cada cien pesos de producto final, se importaban 30 pesos y se producían nacionalmente 70, (hoy esa proporción es la inversa, se importa el 70% y solo se produce internamente el 30%) pero esas importaciones eran en lo fundamental de bienes de producción, es decir, no se logró la sustitución de importaciones de bienes de capital al punto de crear un núcleo endógeno de reproducción autónoma, por lo que Fernando Fajnzylber denomina a este proceso como “industrialización trunca”, aunque considera que este empeño se abandonó en los años ochenta sin haber desarrollado todas sus potencialidades, dando lugar a una desindustrialización temprana.

Estado; mientras que buena parte de los segmentos de altos ingresos, importan en buena medida sus bienes de consumo, sobre todo los durables, como los automóviles, por lo menos hasta la etapa en que las ensambladoras los producen en el país.

A partir de la década de los años setenta, se presentan los síntomas de crisis de este modelo de crecimiento, que coincide con su crisis a nivel mundial, lo que se expresa en la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods, y la inconvertibilidad del dólar. Se inicia el proceso de estanflación -bajo crecimiento con inflación- y la “saturación industrial” -la rama automotriz va perdiendo su dinamismo y capacidad de jalar al conjunto de la economía-, las grandes empresas trasnacionales reducen sus inversiones y más bien empiezan a capturar las ganancias generadas en las filiales. En México, el saldo en las IED empieza a ser negativo -mayores salidas que entradas- aunque debido a su baja capacidad de ahorro, las tasas de crecimiento que se ralentizan junto a un ingreso nacional más débil, se amplía la capacidad de compra y pago de importaciones a través del financiamiento, esto implica un creciente endeudamiento tanto a nivel macro -conjunto de la economía- como a nivel micro, es decir, de las empresas y de las familias que acuden al crédito para hacerse de bienes durables.⁶⁰

Durante el periodo, hubo una significativa disminución de la actividad agrícola debido al fraccionamiento de la tenencia de la tierra dando lugar a la recomposición del minifundio y del latifundio, también contribuyó la persistente transferencia de recursos a la economía desde 1940 y la disminución drástica de la inversión pública en este sector, que fue disminuyendo desde la década de los cincuenta. Lo anterior provocó la incapacidad para continuar proveyendo de alimentos baratos a la creciente población urbana. A mediados de los años sesenta se inicia la crisis del sector agrario, y en los años setenta México pierde la autosuficiencia alimentaria, lo que suma a las importaciones industriales, las agrícolas para satisfacer la demanda interna. Además con el decremento de las exportaciones de productos agrícolas, disminuye la generación de divisas necesarias para el intercambio, empeorando el deterioro de la balanza comercial, creando mayores presiones en el sector externo, lo que obligaba a disminuir las importaciones o endeudarse para cubrir el saldo negativo de cuenta primaria de la balanza de pagos.

⁶⁰ “Las capas medias bajas tienen un nivel absoluto de ingreso relativamente débil, con respecto al patrón de consumo que se desea difundir, se tuvo que recurrir a mecanismos de financiamiento (crédito al consumo de las familias) para poder ampliar el poder de compra de este grupo. De esta forma se amplía el mercado con márgenes crecientes de endeudamiento. (...) Los bancos mexicanos comenzaron al inicio de los años sesenta la práctica de otorgar préstamos personales para la adquisición de bienes de consumo durable y vivienda. Las capas medias renuncian al consumo de ciertos bienes no durables con la intención de acceder al consumo de bienes durables considerados de alguna manera símbolos de “modernización” y “progreso”. (Guillén Romo H. , 2005, pág. 97)

Los fuertes desequilibrios causados por la dependencia tecnológica, el creciente número de empresas paraestatales, los altos costos, los desperdicios, la falta de competitividad, y la inequitativa distribución del ingreso, implicó para el Estado un constante déficit que buscó financiar primero a través de inversión extranjera directa y cuando esta se redujo (y emitía al exterior mayores cantidades de las que llegaban al país y se reducían los fondos que se reinvertían, se tuvo que recurrir a la deuda externa para obtener las divisas necesarias para cubrir el déficit comercial y déficit del sector público, aunque éste también se financió con deuda interna.

El segundo lustro de los sesenta será de gran polarización social, uno de sus puntos culminantes es 1968, y en los años setenta, tanto a nivel mundial como en México, se incrementa la inestabilidad económica, crece el desempleo, -aunque se intenta reducir con inversión pública- el impacto de la crisis mundial también se hace sentir en el país y en 1976 nuevamente se devalúa la moneda, dejando atrás 22 años de estabilidad cambiaria. Con lo anterior, se hizo manifiesta la crisis del modelo de sustitución de importaciones, tras años de huelgas, manifestaciones violentas y años de “guerra sucia” (Escalante, 2019, pág. 93). Cárdenas (Cárdenas, 2003, pág. 266) y Guillén (Guillén, 2018, pág. 449) coinciden en que la política proteccionista debió modificarse antes de esta década, dado que el modelo mostraba síntomas de haberse agotado a finales del sexenio de Díaz Ordaz (1964-1970). Parecía que era necesario migrar a un modelo de liberalización paulatina de algunos sectores, para fomentar la competitividad, sin embargo, se profundizó el proteccionismo.

En un contexto político y social en tensión por la represión al movimiento del 1968, el agotamiento del Desarrollo Estabilizador (1952-1970), la crisis internacional por la inconvertibilidad del dólar (1971)⁶¹ y la crisis del petróleo (1973),⁶² se genera gran inestabilidad mundial, aumenta la inflación y el desempleo, y se registra un bajo crecimiento económico, por ello esta década se caracteriza como de estanflación (disminución del PIB durante un periodo sostenido, combinada con una elevada y acelerada inflación).⁶³

⁶¹ En 1971, el gobierno de Nixon decide suspender la paridad del dólar con el oro, que era el ancla del sistema monetario internacional. El peso de la deuda, el creciente gasto militar, por la guerra de Vietnam y los compromisos financieros que implicaba la Guerra Fría, condujo a la masiva emisión de dólares, lo que hace sea imposible mantener el tipo de cambio. A partir de entonces todas las monedas entran en flotación, si no se atan al dólar directamente, y el conjunto del sistema entra en un periodo de inestabilidad. (Escalante, 2019, pág. 93)

⁶² La OPEP decide imponer un embargo a los países que han apoyado a Israel. El petróleo, que se había mantenido con un precio de alrededor de 2 dólares por barril durante los treinta años de expansión, salta en menos de dos años a 12 dólares por barril. La crisis energética incide sobre el consumo y la producción en los países centrales y contribuye a provocar una crisis financiera de grandes proporciones. (Ibid. págs. 95-96)

⁶³ El modelo comienza a ralentizarse, recuérdese que a nivel mundial la década de los años setenta es caracterizada por la estanflación. Por otra parte según Fajnzylber, las inversiones extranjeras directas ya enviaban

Ante esta situación mundial y nacional, el gobierno de Luis Echeverría planteó una nueva propuesta denominada Desarrollo Compartido, el cual proponía:

“Conservar el crecimiento económico, la estabilidad de precios y tipo de cambio, pero con una mejor distribución del ingreso y una mayor apertura económica que redujera gradualmente el régimen de protección existente.”
(Lomelí & Zebadúa, 1998, págs. 55-57)

El plan destaca principalmente la apertura comercial que se veía como necesaria para disminuir la ineficiencia y mejorar la competitividad en el mercado internacional (Lomelí & Zebadúa, 1998, pág. 63), y las políticas redistributivas sobre todo en materia de impuestos y salarios. En cuanto a la primera propuesta era necesario un aumento de las exportaciones y el reforzamiento de la sustitución de importaciones de bienes de capital, mientras que la segunda proponía una reforma fiscal que implicaba aumentar las tasas impositivas en los segmentos de mayores ingresos (Moreno-Brid & Ros Bosch, 2010, págs. 171-172) y el incremento a los salarios mínimos, que se ajustarían al crecimiento de la inflación, que terminó alimentando el proceso inflacionario, pues el aumento de costos se transmitía a los precios.

Esta política económica tuvo un impacto negativo sobre la inversión privada por dos razones: 1) las altas tasas de inflación y la crisis del sector agrícola, disminuyeron los incentivos de inversión⁶⁴ y 2) las políticas redistributivas que implicaba el plan de desarrollo afectaban los intereses de los empresarios, por tanto ejercieron presión sobre el gobierno para detenerlas, mediante la reducción en la inversión.⁶⁵

El descontento de la clase empresarial y los múltiples obstáculos que enfrentaba el país en el mercado internacional, empujaron al Estado a incrementar la inversión pública, pero sin una reforma fiscal que procurase el incremento de los ingresos del gobierno, tendría que hacerse a través de endeudamiento.⁶⁶ Por tanto, la dependencia con el extranjero ya no era solo tecnológica sino también financiera.

en esos años mayores excedentes (por pago de patentes, regalías, sobrefacturación de las compras de filiales y subfacturación de sus exportaciones, así como por el pago a sus ejecutivos y asesores técnicos) del que se reinvertía en el país.

⁶⁴ “Entre 1970 y 1977 la tasa media anual de aumento de la inversión privada fue de 0.3%. Esta tendencia al cuasi estancamiento fue sobre todo el resultado de obstáculos de mercado que comenzaron a manifestarse en los años sesenta, con la existencia de una fuerte capacidad ociosa” (Guillén Romo H., 2005, pág. 103)

⁶⁵ En 1973 tras las tensiones de los empresarios con el gobierno de Luis Echeverría casi se paraliza la inversión privada; del 100% de la inversión realizada en ese año, sólo el 30% fue privada, el resto, 70% fue pública.

⁶⁶ “Es realmente durante 1973 cuando se abandonan los objetivos de estabilidad de precios y equilibrio en las finanzas públicas del desarrollo estabilizador para mantener a cualquier precio el crecimiento económico”. (Lomelí & Zebadúa, 1998, pág. 105)

Los objetivos que persiguió el Desarrollo Compartido se fueron desvaneciendo paulatinamente. La inversión pública mantuvo las tasas de crecimiento pero la deuda externa creció significativamente.⁶⁷ El incremento en la inflación provocó la apreciación del peso, reduciendo la competitividad de las manufacturas y causando una fuerte presión en la balanza comercial, que colapsó la estabilidad cambiaria en 1976 y desató una crisis financiera que devaluó el peso 67% y condujo a una caída de los salarios y de la inversión privada en 1977 (Moreno-Brid & Ros Bosch, 2010, pág. 178). Ello aumentó la desconfianza del sector empresarial y demás agentes económicos, llevando al gobierno de Echeverría a negociar con el FMI un nuevo programa de estabilización. Fue José López Portillo el encargado de firmar la carta de intención con esta institución (Lomelí & Zebadúa, 1998, págs. 143-145). Sin embargo surge un nuevo auge en la economía mexicana debido al descubrimiento de yacimientos petroleros, que incrementaron las reservas significativamente y cambió la imagen de México en el mercado internacional de crédito, esto permitió tener acceso a financiamiento -cuando aumentaba la liquidez internacional por aumento de los precios del petróleo- y con ello continuar la expansión de la producción a través de la intervención estatal.

El gobierno de López Portillo comenzó una nueva etapa de expansión económica a través de la inversión pública. El gasto se canalizó a la construcción de infraestructura petrolera, servicios turísticos y urbanización. Mientras que se buscaba una industrialización acelerada y la sustitución de importaciones de bienes de capital, sin embargo, se les dio mayor peso a los servicios y al comercio, lo cual provocó un auge de estos sectores más que de las manufacturas (Cárdenas, 2003, págs. 270-271), (Lomelí & Zebadúa, 1998, págs. 188-189). Se creía que el auge del petróleo sostendría el crecimiento de la economía mexicana y permitiría continuar con la industrialización y sustitución de importaciones, sin embargo, el crecimiento de los servicios y comercios provocó un decremento (relativo) en las manufacturas a partir de 1979.

La exportación de manufacturas comenzó a decrecer, mientras que las importaciones se aceleraban para ampliar la plataforma petrolera, además el auge del petróleo y las expectativas de precios altos provocó que el sector privado también se endeudara con el exterior, sin embargo en 1981 los precios del petróleo comenzaron a caer, al mismo tiempo que las tasas de interés subían en Estados Unidos, para contener la inflación. Ante esta situación, el gobierno de López Portillo no hizo nada por detener el endeudamiento, por el

⁶⁷ "La deuda externa en su mayoría pública saltó de 7500 millones de dólares en 1971 a 24000 millones en 1976." (Moreno-Brid & Ros Bosch, 2010, pág. 176).

contrario éste aumentó rápidamente, en ese mismo año la deuda externa pasó de 57.4 mil millones de dólares a 72.2 mil millones (Lomelí & Zebadúa, 1998, págs. 190-194), (Moreno-Brid & Ros Bosch, 2010, pág. 185).

México se convirtió en un país deudor de alto riesgo para sus acreedores, lo cual provocó una fuga de capitales que se va a agudizar a finales de 1981 y principios de 1982, derivando en un agotamiento de las reservas del Banco Central. Por su parte, la Reserva Federal aplicó desde 1979 un aumento significativo a las tasas de interés internacionales,⁶⁸ como parte de una política antiinflacionaria, lo que terminó por colapsar la economía mexicana. Posteriormente con la llegada al poder de Ronald Reagan (1981), quien se propone combatir la inflación, se acentúa el aumento de las tasas de interés en Estados Unidos, lo que se traduce en México en fuga de capitales.⁶⁹ En febrero de 1982 el peso se devaluó, de 25 a 48 pesos el dólar, y sumado a la caída de los precios del petróleo (1981) llevarían a México a la insolvencia en el pago de la deuda externa.⁷⁰ La crisis de deuda estalló en agosto del mismo año, después de que México suspendiera sus obligaciones durante noventa días (Cárdenas, 2003, pág. 273). Ante la insolvencia para pagar la deuda, México salió de los mercados internacionales de crédito.

El boom petrolero iniciado en 1977 levantaría una cortina de humo sobre los desequilibrios macroeconómicos, el crecimiento se retornaba y se debatía cómo redistribuir los excedentes generados por el petróleo. Gran parte de la inversión pública se destinó a la industria petrolera y otra porción al desarrollo del comercio y los servicios, mientras que la inversión en la industria manufacturera disminuyó. Se creyó que el petróleo sería la base del crecimiento económico en México pero las condiciones estructurales que se gestaron en las etapas anteriores, el enorme endeudamiento para crear y expandir la plataforma petrolera y el poco

⁶⁸ *“En 1979, el presidente James Carter pide a Paul Volcker, de la Reserva Federal, medidas extraordinarias para el control de la inflación. Volcker decide un drástico aumento de las tasas de interés – lo que se conoce como “shock Volcker” (...) El aumento fue súbito: al 2 por ciento, luego al 7, al 9 por ciento, hasta llegar cerca del 20 por ciento real en 1981. La consecuencia de mayor alcance fue el impacto del shock sobre los países periféricos, que había aumentado el endeudamiento entre otras cosas por el agotamiento del modelo de industrialización y la urgencia de la banca por colocar sus petrodólares. El resultado fue la crisis global de la deuda.”* (Escalante, 2019, pág. 107)

⁶⁹ *“Frente a la incertidumbre, a la inquietud por la inestabilidad monetaria, los individuos se precipitan a la búsqueda de un objeto que tenga la capacidad de protegerlos contra las pérdidas de valor ocasionadas por la depreciación monetaria, el cual cumple la función de reserva de valor de la moneda central y también de unidad de cuenta. En México el dólar cumple esa función. La fuga de capitales hacia los Estados Unidos y el crecimiento de las cuentas en dólares en los bancos mexicanos representaron una verdadera estrategia especulativa frente a las amenazas de hiperinflación.”* (Guillén Romo H. , Orígenes de la Crisis en México, 2005, pág. 114)

⁷⁰ El precio del petróleo bajó al disminuir la demanda de los países más industrializados que desde 1973 habían invertido en procesos que permitieron ahorrar combustible. (Lomelí & Zebadúa, 1998, pág. 215)

tiempo que duró el auge petrolero (1977-1980 en México), no permitieron que la estrategia de López Portillo fuera sostenible.

Para resolver la inestabilidad monetaria y financiera, el gobierno toma como primera medida nacionalizar la banca, establecer un rígido control de cambios, así como la prohibición de abrir o mantener cuentas en dólares -las cuentas en dólares sólo fueron permitidas a empresas exportadoras o cuya actividad estuviera articulada al mercado mundial (Guillén Romo H., 2005, pág. 115). Por otra parte, el gobierno de México se ve obligado a firmar un nuevo acuerdo con el FMI para el rescate financiero del país, el cual, exige la firma de nuevas cartas de intención en las que México se compromete a reorientar su modelo de crecimiento, reequilibrar su crecimiento y reducir su déficit fiscal y comercial, lo que implicará la puesta en marcha de políticas de ajuste que serán seguidas de reformas estructurales, que conducirían finalmente a una reestructuración de la economía.

La administración del presidente José López Portillo llegó a su fin con una inflación de casi 100%, una devaluación acumulada de enero a diciembre de 470%, una declinación de 0.5% en el PIB real, un déficit del sector público de casi 18% de PIB y una deuda externa de 92,400 millones de dólares. El sexenio terminó exactamente como había iniciado: Con la firma de un programa de estabilización con el fondo monetario internacional. (Lomelí & Zebadúa, 1998, pág. 230)

2.3. Política económica e industrial 1970-1982

Durante 1940 a 1970 México inició un proceso de crecimiento acelerado impulsado por el sector industrial manufacturero. Las cantidades de inversión requerida sobre todo en infraestructura (comunicaciones y transportes, producción y distribución de energía CFE y PEMEX) demandaban la participación significativa del Estado y desde mediados de los años cincuenta de la inversión extranjera directa. Este impulso a la inversión tuvo como resultado altas tasas de crecimiento y la formación de una planta productiva que iba creando eslabonamientos (a mediados de los años setenta se producían el 70% de los insumos que necesitaba el sector industrial, para producir 100% sólo se requería importar 30%) y se diversificaba, por ello se consideraba que la industrialización era el medio para generar el desarrollo del país.

La exigente dinámica internacional desde mediados de los años sesenta influyó en el crecimiento desigual de la industria, a esta trayectoria industrial se sumó al final del periodo, el deterioro del sector agrícola, un déficit fiscal creciente (mayores gastos que ingresos

públicos) y una estructura productiva heterogénea en la que coexistían sectores modernos y atrasados. Estos desequilibrios se manifiestan con fuerza en la década de los setenta limitando el proceso de crecimiento, lo que obligó a inducir cambios en la economía nacional a los que se añadieron los que provenían del ámbito internacional, producto de la crisis mundial tras el quiebre de los acuerdos de Bretton Woods. Por tanto, el periodo de 1970 a 1982, fue un periodo de transición, un punto de inflexión, en el que por una parte, se prolonga un modelo de crecimiento que da síntomas de agotamiento, aún predominan las políticas keynesianas; y por otra, inicia un nuevo modelo, lo que implica una reestructuración económica radical, en el cual predomina el pensamiento neoliberal.

Este periodo bajo las administraciones de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), dejan atrás una época de bonanza y estabilidad, para enfrentar a nivel nacional, los fuertes desequilibrios en la estructura productiva y financiera, que debilitaban la economía mexicana y se convertían en obstáculos al crecimiento; y a nivel internacional, importantes tensiones y choques externos que van a modificar la dinámica económica mundial y a despertar los debates respecto a la relación Estado - Mercado. Por tanto, estos gobiernos enfrentan un comportamiento económico más inestable, en el que predominan desequilibrios de grandes proporciones en el ámbito económico, financiero, político y social.

Las principales discusiones en torno a la política económica en la década aún se situaron en rescatar el modelo industrial, estatista de mercado interno; sin dejar de resaltar que alrededor de ésta surgen múltiples tensiones, pues no solo dependía de la visión establecida por el gobierno; también influyó el contexto internacional, los aspectos coyunturales de la época y la acción de los actores económicos nacionales e internacionales, que en conjunto jugaron un papel importante en la conducción de la economía, modificando los objetivos en sentidos diversos.

2.3.1. Política económica

a. Luis Echeverría 1970- 1976

El sexenio de Luis Echeverría inicia con un deterioro económico, político y social significativo: el desgaste de los instrumentos tradicionales ideológicos y políticos (Gracida, 2005, pág. 287), que en la década anterior había profundizado desequilibrios en el sector agrícola, manufacturero y público, que se expresa en inconformidad de algunos sectores sociales (1968); lo que motiva que la visión del presidente apunte a la igualdad no solo del ingreso,

sino también productiva, educativa y técnica, pues hasta ese momento la desigualdad se había convertido en un obstáculo al crecimiento.

“...es indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar el mercado interno de consumidores. Se requiere también que el esfuerzo humano sea más fecundo. Para lograrlo, es preciso igualmente distribuir: distribuir el bienestar, la educación y la técnica.” Como se cita en (Gracida, 2005, pág. 290)

Esta visión le da un sentido social a la política de su administración, la cual, transita del Desarrollo Estabilizador al Desarrollo Compartido. Sin embargo, vale la pena destacar que a principios de la década se cree que se pueden sostener las tasas de crecimiento de la década anterior, bajo los mismos criterios de estabilización, pero resalta la necesidad de la expansión del comercio exterior y la apertura al capital externo. Así mismo prevalece la idea de la función del Estado, aunque se hace notoria la necesidad de fortalecerlo en su función económica y social (Gracida, 2005, pág. 287) y de continuar el impulso a la industria manufacturera, quedando como eje central del crecimiento económico pero reconociendo la necesaria asignación eficiente de los recursos.

La nueva administración apelaba a una política económica de tipo estructuralista cuyo objetivo era la redistribución del ingreso y la reducción de la dependencia con el exterior, la cual provocaría la expansión del mercado interno (Gracida, 2005, págs. 287-288). Esta expansión permitiría la reducción de costos y la utilización de la capacidad ociosa en el sector industrial, garantizando así la utilización eficiente de los recursos financieros y productivos, lo que traería como consecuencia una estructura productiva más eficiente, capaz de fomentar la inversión e integrar la economía nacional, así como la posibilidad de aprovechar las oportunidades en nuevos mercados expandiendo el comercio exterior y estimulando la inversión. No obstante, la política económica transitará de la contracción a la expansión del gasto público haciéndola contradictoria y hasta cierto punto inviable.

En el primer año de administración (1971), la política es diseñada con un estilo contraccionista dado el alto déficit público y exterior -acentuados en los últimos años del gobierno de Díaz Ordaz- y la espera para la aprobación de nuevas propuestas; durante este año se reduce significativamente el gasto público, a pesar de que la política propuesta apuntaba en otro sentido. Esta situación sumada a la crisis monetaria internacional condujo a una recesión en 1971. Sin embargo, el bajo crecimiento impulsó a aplicar una estrategia orientada a la expansión de la producción y de la demanda interna mediante gasto público en 1972, año en que comienza el incremento del gasto público (Cárdenas, 2015, págs. 614-615).

Hacia 1973, se enfrentan tres situaciones importantes: el evidente deterioro del modelo de crecimiento, la falta de recursos para llevar a cabo la ambiciosa estrategia del gobierno y el aumento inflacionario a niveles preocupantes. La primera y la segunda hacen evidente la deficiente recaudación de la política tributaria, que ampliaba más la brecha entre ahorro interno e inversión⁷¹, y entre gastos e ingresos obligando a los gobiernos a recurrir a la creciente dependencia del capital extranjero y a las finanzas públicas deficitarias. Esto impulsa al gobierno de Echeverría a reformar dicha política en 1974.

Sin embargo, el importante grupo económico formado por la élite empresarial detuvo la reforma tributaria que pretendía incrementar la tasa impositiva al capital y el aumento de los salarios. Su capacidad y poder frenó la inversión privada en ese sexenio como muestra de descontento, frustró la reforma fiscal, lo que demostró su influencia en las decisiones políticas.⁷² La coordinación y poder de los empresarios tuvo un fuerte impacto en la política económica, pues limitó los instrumentos previstos para lograr los objetivos, orillando al gobierno a recurrir al endeudamiento, además del incremento de los precios de los bienes y servicios estatales y la impresión de moneda, para llevar a cabo su plan lo que truncó algunos de sus objetivos clave como: la reducción de la dependencia del capital externo y de las finanzas públicas deficitarias (Gracida, 2005, pág. 297).

Sin embargo, los altos niveles de inflación y el estancamiento a nivel internacional y local nuevamente obligaron al gobierno a adoptar durante el segundo semestre de 1973 y sobre todo en 1974, a impulsar medidas contraccionistas, que restringieron el gasto público, la elevación del encaje legal y el incremento de las tasas de interés. De esta manera, las políticas de expansión de la producción chocan con las de contracción de la demanda y de oferta monetaria, lo que se traduce en un comportamiento errático en la política económica a lo largo del sexenio.

Hacia 1974 se hacen contradictorios y hasta cierto punto inviables los propósitos de la estrategia inicial: el desequilibrio entre ahorro e inversión se había profundizado con la

⁷¹Para Cárdenas, una fuente de debilidad estructural era la creciente brecha entre ahorro e inversión, la cual debía cerrarse con recursos externos. (Cárdenas, 2015, págs. 598,623)

⁷² Desde la posguerra este grupo económico demostró sus alcances en las decisiones del gobierno, principalmente en la profundización de la política proteccionista y desde los sesenta en la política tributaria. Al respecto Cárdenas menciona que: En la década de los sesenta existieron intentos para realizar una reforma tributaria sin embargo estos fueron fallidos salvo la modificación hecha en 1965 que impuso mayores impuestos al factor trabajo que al capital. De tal forma, dentro del impuesto de las personas físicas, el 61.5% de los ingresos procedía de sueldos y salarios en 1963, mientras que el 28.4% provenía de ingresos de capital. Después de la reforma, para 1970, el 73.2% de los impuestos personales provenían de impuesto al trabajo y solo el 18% provenían de impuestos al capital. (Cárdenas, 2015, págs. 601-602)

reducción de la inversión privada; la deficiente recaudación de ingresos públicos y al aumento significativo del gasto público que incrementaban el déficit; a esto, se sumó la necesidad de crecer en un contexto protegido o de escasa competencia, con precios crecientes y desempleo, por lo que la inversión pública y la presencia del Estado ya en esta etapa es inevitable, entrando en una espiral de deuda externa e interna para financiar el creciente déficit público.

Los resultados del crecimiento en 1974 y la forma en que se conducían las finanzas públicas, generó desconfianza en el ya descontento sector empresarial⁷³, pues la política fiscal y monetaria conducían a una inminente crisis de tipo cambiario, lo que provocó una creciente fuga de capitales desde 1975 que no pudo detenerse a pesar de los incentivos fiscales a la inversión privada, contribuyendo a que cualquier intención de sanear las finanzas públicas fuera inviable lo que derivará en la crisis de 1976 (Cárdenas, 2015, págs. 623, 624) (Lomelí & Zebadúa, 1998, pág. 112).

b. José López Portillo 1976-1982

La administración de López Portillo se divide en dos periodos importantes, uno de recesión 1976-1977 en donde la política económica recurre a ajustes de tipo ortodoxo impulsados por el FMI, tras la firma de cartas de intención a las que se condicionaron los nuevos préstamos, cuya máxima consecuencia fue la liberalización de importaciones. Entre 1976 y 1978 se relajó el control de los permisos de importación, lo que facilitó la adquisición de bienes intermedios y de capital del extranjero y más adelante contribuyeron al deterioro del comercio exterior no petrolero.⁷⁴ De 1978 a 1981, se registra una segunda etapa de fuerte expansión económica debido al “Boom petrolero” tras el descubrimiento de grandes reservas en Cantarell, Sonda de Campeche, lo que permitió la rápida extracción y venta de petróleo. En esta etapa destaca el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) que pone la exportación de petróleo como principal generador de divisas.

Este plan proponía dos fases, en la primera, los ingresos del petróleo servirían para financiar las importaciones necesarias para la expansión de la producción industrial, y en la segunda, la expansión de la industria manufacturera sustituiría al petróleo como fuente de divisas

⁷³ El descontento del sector empresarial con la administración de Echeverría se incrementó con las fuertes fricciones generadas por la política salarial de los últimos tres años del sexenio que incrementó los salarios reales llegando a su techo histórico en 1975. (Lomelí & Zebadúa, 1998, pág. 112)

⁷⁴ Para Jaime Ros, en este periodo suceden tres fenómenos que deterioran el comercio exterior: La liberalización de importaciones, la revaluación del tipo de cambio y la insuficiente capacidad productiva de la industria no petrolera. (Ros, 1987, pág. 14)

(Gracida, 2005, pág. 312). Sin embargo, en su aplicación los resultados fueron distintos, ya que gran parte de los gastos de inversión por parte del gobierno se emplearon para expandir la producción petrolera, haciendo que los ingresos dependieran en gran medida de la venta de petróleo; mientras que una proporción relativamente pequeña (entre el 13 y 18%) se canalizó, a otras actividades, trayendo como consecuencia un deterioro progresivo del comercio exterior y la insuficiencia de la capacidad productiva para satisfacer el mercado interno⁷⁵. Aunque algo de ese excedente se usa en la política industrial y agrícola, así como en la expansión de instituciones educativas y del sector salud.

La manera en que se dispersaron los recursos financieros provocó que la industria manufacturera no petrolera creciera menos que la demanda interna, disparando las importaciones con la correspondiente acentuación del desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos, cuyo déficit se financió con deuda. Nuevamente como en el sexenio anterior, al irse acumulando el déficit comercial y de servicios, incrementaron los pagos por concepto de deuda y el déficit se acentuó de manera progresiva.

Esta tensión, constituye para Jaime Ros, la fuente de la creciente vulnerabilidad en la economía que fue ocasionada por este patrón de crecimiento, insuficiente para generar crecimiento sostenido, que además del déficit en el comercio exterior, se sumó el pago de deudas anteriores (intereses y principal) y convertía el creciente déficit fiscal en la fuente de debilidad financiera del Estado (Ros, 1987, págs. 14-18), haciendo depender la expansión económica en función de aspectos externos como los mercados financieros internacionales y los precios del petróleo. En este sentido, el autor califica la política económica como contradictoria pues la forma en que se distribuyeron los excedentes petroleros contribuyó a profundizar los desequilibrios estructurales más que provocar el crecimiento sostenido. Enrique Cárdenas coincide en este sentido, pues menciona que era necesario destinar la mayor parte de los recursos petroleros a la industria pesada, sin embargo la euforia causada por el auge petrolero incrementó el gasto público, además de la expansión en otros sectores sin una estrategia clara, lo que truncó el objetivo de desarrollar la base industrial en su conjunto para alcanzar la independencia económica⁷⁶.

⁷⁵ El aumento de los ingresos petroleros sirvió fundamentalmente para pagar los propios gastos de la expansión de Pemex y relativamente pocos recursos provenientes del petróleo quedaron para financiar otras áreas. De hecho, solo entre el 13 y el 18% de los ingresos de Pemex quedaban libres para otros sectores. (Cárdenas, 2015, pág. 632). De igual forma, Héctor Guillén afirma, que México, en parte se endeudó para producir más petróleo. (Guillén, 2018, pág. 453)

⁷⁶ Entre 1978 y 1981 la proporción de los ingresos públicos provenientes del petróleo en el total aumentaron del 10% en 1978 a 25.9% en 1981. Por su parte, los gastos públicos no relacionados con la industria petrolera

No obstante, para Cárdenas, el petróleo permitió un auge económico de grandes proporciones promovido por la expansión del gasto público y también la inversión privada lo que permitió un aumento de la demanda agregada y una serie de eslabonamientos alrededor del sector petrolero influyendo la expansión de otros sectores industriales, mientras que los persistentes niveles de inflación se contuvieron a partir del aumento de tres factores: la oferta de alimentos, la apertura de la frontera a la importación de mercancías y la contención de precios y tarifas del sector público (Cárdenas, 2015, págs. 631-632).

Para 1981, debido a la expansión y exportación del petróleo, en los años anteriores, el tipo de cambio se encontraba sobrevaluado y el comercio exterior dependía del petróleo, lo que incrementó las importaciones. Hacia el final del sexenio la creciente tendencia a la adquisición de activos en el extranjero ocasionó una fuga de capitales, reduciendo las reservas, que para 1982 profundizó el desequilibrio en la balanza de pagos, el gasto público se financió con el incremento de endeudamiento. Este proceso, sumado a los choques externos -incremento de las tasas de interés en Estados Unidos y la caída de los precios del petróleo- desencadenaron la crisis de deuda en 1982.⁷⁷ El sexenio de López Portillo marcará el fin del modelo de crecimiento industrial dirigido al mercado interno y con fuerte participación estatal, que si bien, registró una etapa de gran bonanza con el boom petrolero, desembocó en una profunda crisis que condujo al cambio en el modelo de crecimiento y con ello se esfumaban las condiciones para consolidar la industria nacional como mecanismo endógeno de crecimiento.

2.3.2. Aspectos coyunturales que modificaron la política económica

Se puede observar que el contexto económico-social mundial y nacional marca las coyunturas que dieron forma al curso de la política económica de Echeverría, pues la gran complejidad e inestabilidad de la época de los setenta obligó a responder de manera “espontánea” (sin atender a un plan estratégico) a la polarización social que incidió aumentando las contradicciones del modelo de crecimiento. De tal forma, el vaivén de la política económica durante este periodo respondía más a los aspectos coyunturales que a la visión y los objetivos propuestos en el diseño del plan de desarrollo.⁷⁸

aumentaron 7.3 puntos porcentuales del producto, la mayor parte de ellos provenientes del gobierno federal. (Cárdenas, 2015, págs. 633-634)

⁷⁷ Para Jaime Ros, el periodo se caracterizó por un intenso auge económico pero con acelerado deterioro del comercio exterior no petrolero, creciente vulnerabilidad de la estructura económica y un comportamiento procíclico de los mercados internacionales, que en conjunto condujeron a la crisis de 1982. (Ros, 1987, pág. 25)

⁷⁸ Aunque Echeverría desarrolló un plan incluso para incidir en la división internacional del trabajo con la creación de la agrupación de los países llamados “no alineados” a nivel internacional, la crisis mundial e internamente la

Como ya se mencionó a nivel nacional existen fuertes distorsiones económicas que condicionan el modelo de crecimiento tales como, la concentración del ingreso, el creciente déficit público, una estructura productiva desequilibrada, una creciente dependencia tecnológica, un sector manufacturero-exportador reducido, dificultad para transitar a la sustitución de bienes intermedios y de capital y una creciente deuda pública. A estas distorsiones se suma la política proteccionista que tiene diversas consecuencias negativas que acentúan los desequilibrios estructurales: 1) contribuye a la formación de estructuras oligopólicas, por lo tanto una estructura productiva desequilibrada y la formación de grupos económicos poderosos, 2) acentúa el déficit de cuenta corriente y de balanza de pagos, pues fomenta la baja productividad, la ausencia de innovación y desarrollo tecnológico, que incentivan la adquisición de maquinaria y equipo importado y dificultan la transición a la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, 3) fomenta la falta de competitividad pues los empresarios, principalmente los de las capas más altas, al influir en los precios, obtienen altas tasas de rentabilidad sin tener que ser más productivos y 4) disminuye los incentivos para exportar pues con altas tasas de ganancia no tienen necesidad de competir en el mercado internacional, contando con un mercado interno “cautivo”.

El sector industrial tiene una estructura oligopólica que contribuye a la concentración del ingreso y pone la rentabilidad en función de su papel en la producción, de sus relaciones de poder y las prácticas opuestas a la competencia, en lugar de fomentar la transformación y el desarrollo de las empresas. Ello dificulta transitar a la innovación en la producción de bienes intermedios y de capital. Esta situación empujó al gobierno de Echeverría a realizar inversiones cuantiosas con gasto público deficitario en industrias estratégicas y a otorgar una gran cantidad de subsidios a la industria privada, lo que incrementó significativamente el déficit fiscal y de balanza de pagos, que a lo largo del periodo se agrava por la falta de inversión privada y por la forma en que se financian los programas del gobierno.

Durante el segundo lustro de la década, y ya bajo la administración de López Portillo, el descubrimiento de recursos petroleros en México se combinó con la disponibilidad de recursos financieros internacionales, lo que va a facilitar el otorgamiento de créditos preferenciales que

idea del desarrollo compartido, se enfrentó a la polarización de las condiciones sociales (guerrilla urbana y rural) y la falta de reforma fiscal dificultaron el éxito de sus propuestas. Pues el enfrentamiento con los empresarios y la guerra sucia, generaron gran inestabilidad social y la necesidad de aumentar el gasto público para contenerla.

hicieron posible financiar el déficit público y la creación y expansión de la plataforma petrolera, otra parte se financió con impresión de moneda.⁷⁹

En el contexto internacional, la inestabilidad monetaria generada por la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods, implicó la redefinición del sistema financiero internacional y la paulatina migración a un modelo de crecimiento de economías abiertas, manifestando la creciente incompatibilidad del modelo de crecimiento que se prolongaba en México y en otras economías del mundo (Cárdenas, 2015, págs. 613-614). El persistente crecimiento de la inflación y el estancamiento económico (estanflación) se convirtió en un fenómeno internacional y la estabilización de la inflación en el objetivo de los gobiernos. A nivel internacional, el incremento de los precios del petróleo así como el de las tasas de interés durante 1979 y 1980, van a influir en la política económica aumentando la liberalización de importaciones, la revaluación del tipo de cambio y la expansión fiscal (Ros, 1987, pág. 18).

La recesión de Estados Unidos a partir de 1980, debilitó el mercado internacional del petróleo; sin embargo la caída de los precios del petróleo en 1981 y el persistente aumento de las tasas de interés internacionales, no parecía frenar la expansión fiscal en Estados Unidos y en México, la cual se vio beneficiada por los bancos internacionales quienes siguieron otorgando créditos al gobierno mexicano y al sector privado, este último fue el mismo que inició en ese año la fuga de capitales que profundizó el déficit público, contribuyendo a la inminente crisis. Para 1982 el gobierno aplicó instrumentos de tipo contraccionistas reduciendo la inversión pública, el aumento de bienes estatales (energéticos principalmente) y la reducción de subsidios de productos populares, devaluación del tipo de cambio, y posteriormente el aumento salarial de emergencia. (Ros, 1987, pág. 21-22)

2.3.3. Política industrial y programas de fomento para la micro y pequeña industria

Más allá de la visión que impulsa la política económica, de la forma en que se diseñó y de su comportamiento errático, la década de los setenta es una etapa en la que el desarrollo industrial siguió siendo una prioridad, por ello los programas estaban encaminados al fomento de la inversión, la eficiencia y la productividad del sector industrial en todos sus estratos, esto incluye a la MIPI. Para este gobierno era muy importante adquirir competitividad industrial, a

⁷⁹ El auge petrolero había aumentado significativamente la disponibilidad de recursos prestables en el mercado financiero internacional. Durante todo el periodo del boom petrolero a partir de 1974, los países productores canalizaron recursos a la banca quienes contaron con crecientes montos de fondos prestables que fue necesario colocar. Además, una política monetaria laxa en Estados Unidos y otros países desarrollados, provocó tasas de interés muy bajas o incluso negativas en términos reales. (Cárdenas, 2015, pág. 634)

través de las exportaciones y la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, con la expansión del gasto público, del crédito, la profundización de la protección comercial y subsidios al sector, en este rubro destaca también el desarrollo de instituciones de fomento industrial y la banca de desarrollo, así como una creciente presencia estatal.

Es en los setenta que empezó de manera institucional la planeación industrial en México (Méndez J. L., 1997, pág. 50). Sabemos que las condiciones de la época y los objetivos perseguidos demuestran objetivos claros en dirección a la gran empresa, principalmente aquellas que de manera estratégica permitan la transición a la producción de bienes intermedios y de capital, sin embargo el fomento a la micro y pequeña industria también está considerado -aunque de manera aislada- en los planes y programas del Desarrollo Compartido, y con mayor énfasis y claridad en el Plan Industrial de Desarrollo de López Portillo. Por eso Méndez, menciona que es hasta mediados de la década de los setenta que los diversos programas de fomento a la MIPI fueron acciones desarticuladas mientras que para mediados de la década -principalmente a partir de 1977 con el Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña- esta situación empezó a cambiar, pues el gobierno considera que debía impulsar un desarrollo más equilibrado en el sector.

Si a principios de la década de los setenta prevalecieron las visiones del desarrollo industrial, a mediados de la misma surge un nuevo empuje a su desarrollo por el auge petrolero. En ambas administraciones se reconoce la necesidad de desconcentrar la estructura productiva sectorial y regionalmente por lo que los programas se enfocan en este objetivo, sin embargo este se desempeña en un ambiente de inestabilidad económica, política, financiera y social y en un entorno poco competitivo.

En el primer lustro de este periodo se intensifica el impulso de industrias de alta tecnología, con lo que se pretendía una mayor integración de la industria nacional. Sin embargo, la infraestructura institucional todavía era débil y descoordinada en el país (de María y Campos, 2002, pág. 17), por tanto, la intervención del Estado se orienta a fortalecer el sistema institucional nacional creando instituciones tecnológicas de gran importancia, como el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), el Instituto de Investigaciones Siderúrgicas (IMIS), el Instituto de Investigaciones Nucleares (ININ), el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

El CONACYT, por una parte responde a la escasa formación de profesores, investigadores y técnicos,⁸⁰ y por otra pretendía crear vínculos entre el desarrollo científico-técnico con las necesidades de las empresas para proveerlas de asistencia técnica, generar y adecuar tecnologías, así como de establecer la política en materia de ciencia y tecnología (Olivera, 2020, pág. 119). No obstante, los alcances establecidos por esta institución no consideran a las MIPIs por lo que la participación de estas en programas y proyectos fue limitada. Esta institución contribuyó al establecimiento de fideicomisos como Enlace y el Instituto de Información Técnica INFOTEC (1974) que se encargaron de documentar y proveer de información a la industria a través de boletines, aunque en el caso de INFOTEC, más tarde proporcionó asistencia técnica.

En el programa Enlace se observa una respuesta notoria de las MIPIs pero, este programa carecía de instrumentos de recopilación estadística que distinguiera las características de las industrias beneficiaras, situación que se expresa en la deficiente forma de recuperar la documentación e información estadística, con la falta de instrumentos para monitorear y analizar a quienes eran sus beneficiarios y cuáles eran sus necesidades, principalmente las de las MIPIs, que mostraron mayor interés.

En el caso de INFOTEC, este no estaba dirigido a la MIPI y al igual que el programa Enlace se desconoce qué proporción de empresas beneficiarias pertenecían a estos estratos, sin embargo, los resultados registrados muestran que las grandes empresas fueron las más beneficiadas, en 1974 el 55% de los usuarios eran empresas con menos de 50 empleados, aunque en el siguiente año su participación cayó 22% mientras que el de las empresas con más de 100 personas aumentó un 18 % (de Maria y Campos, 2002, pág. 17). Este programa ofrecía importantes subsidios, sin embargo al no estar enfocada en la MIPI sus objetivos y procedimientos no se adecuaban a sus necesidades, por un lado, exigía que las empresas participantes alcanzaran la autosuficiencia en el corto plazo y por otro, la asistencia técnica brindada se convirtió en una barrera de acceso para estas industrias, pues implicaba altos costos para la MIPI, no obstante el acercamiento de estas industrias al programa reflejaba su enorme necesidad de información industrial y capacitación técnica.

⁸⁰ Su papel en esta década es preponderante para el tránsito a la sustitución de bienes intermedios y de capital por lo que emprendió la formación de ingenieros especializados, técnicos e investigadores a través del programa de becas y la creación y el fortalecimiento de infraestructura especializada de investigación e información. (de Maria y Campos , Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las tres últimas décadas, 2002, pág. 17). Durante los dos sexenios se encargó de establecer 25 centros de investigación, así como la ampliación de los ya existentes con el objetivo de desarrollar infraestructura científica y tecnológica.

Uno de los programas más importantes del CONACYT fue el Programa de Riesgo Compartido (1979) el cual era un programa de financiamiento que incentivaba a las industrias a invertir en investigación y desarrollo tecnológico compartiendo la responsabilidad de los proyectos con los empresarios. Promovía la participación de empresas de todos los estratos en proyectos de desarrollo tecnológico, plantas piloto y desarrollo de prototipos (de Maria y Campos, 2002, pág. 17). Sin embargo, la estructura del programa le dio mayor peso a la gran industria, tal es el caso, de su proyecto más importante que fue el desarrollo de un simulador de operaciones de plantas termoeléctricas para adiestramiento del personal. En este sentido, el programa incluía a todos los estratos de la industria pero no consideró las diferentes capacidades de las empresas en relación con los grandes alcances en términos de innovación tecnológica, que sus proyectos planteaban, los cuales no se ajustaban con frecuencia, a las necesidades de las MIPIs. Estas empresas tenían grandes necesidades tecnológicas al igual que las grandes industrias, pero de acuerdo con su baja escala, no existía un punto de encuentro con los proyectos encabezados por esta institución. Méndez, menciona que los esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico para la MIPI debían encaminarse hacia técnicas de muy pequeña escala con el fin de sustituir y mejorar el uso de técnicas caseras, pero ésa era una característica ausente en el programa (Méndez B. , 1988, pág. 114).

En esta década, se crearon fondos de fomento dirigidos al desarrollo de la pequeña y mediana industria a través de Nafin. En 1953 Nafin crea el Fondo de Garantía para la pequeña y mediana industria se diseñó para dar acceso al crédito a las unidades industriales que de otro modo no podían tenerlo⁸¹; el Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales FIDEIN (1970), el Fondo Nacional de Fomento Industrial FOMIN (1972), y el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial FONEI (1972), a través de los cuales se canalizó una gran cantidad de recursos financieros para promover la creación de nuevas empresas y descentralizar la industria. Estos se consideraban instrumentos muy importantes para el desarrollo de las MIPIs. Sin embargo presentaban algunas inconsistencias que fomentaron una participación mayoritaria de las grandes empresas quienes se vieron ampliamente beneficiadas, mientras que las MIPIs tuvieron una participación menor porque,

⁸¹ (Se destinaron) "...los recursos del Fondo inicialmente a empresas cuyo capital social no excediese de 5 millones de pesos, tope que más tarde fue elevado a 15 millones. Los interesados someten sus solicitudes a las instituciones privadas de crédito, quienes pueden obtener del Fondo el redescuento del 100 por ciento de los préstamos, con un margen o comisión por su intervención en el proceso. El usuario del crédito no paga cargos o comisiones adicionales a la institución privada por el estudio y el trámite de la solicitud. El volumen de recursos que maneja el Fondo sólo cubre una parte modesta de las necesidades de crédito de la industria mediana y pequeña, pero sus operaciones revelan un crecimiento importante y diversificado (NAFinsa-CEPAL. La política industrial en el desarrollo económico de México, NAFISA, 1970 PAG, 202)

sus características impedían cumplir con los requisitos de formalidad planteados.⁸² Por otra parte, Olivera afirma que el FIDEIN, era uno de los programas más consistentes a lo largo de los años en temas de descentralización, sin embargo, los beneficios que ofrecían las zonas industriales eran mayores que los estímulos ofrecidos (Olivera, 2020, pág. 120), por lo tanto los estímulos otorgados a estas industrias no fueron suficientes para incentivar su creación y desarrollo en otras regiones. En este sentido, el fomento a las MIPIs era una buena estrategia, pues ésta es por naturaleza descentralizadora de las actividades industriales, sin embargo estos resultados demostraron que los mecanismos financieros pueden facilitar, pero por sí solos no logran nada (Méndez B. , 1988, pág. 114) pues los empresarios de cualquier estrato requieren condiciones en el entorno y en el mercado favorables para desarrollarse

También se llevaron a cabo algunos decretos como el de Descentralización y desarrollo industrial (1972) y el de Estímulos a la inversión y el empleo en actividades industriales (1978) así como los Certificados de Devolución de Impuestos a Exportadores (CEDIS), que igualmente pretendían descentralizar la producción y fomentar la exportación, a través de estímulos fiscales importantes, en determinadas zonas industriales y regionales. Este fue un programa que indujo el crecimiento de las maquilas en el norte del país y contribuyó a su financiamiento cuando la industria maquiladora estaba en expansión y algunas de sus empresas eran pequeñas. En general las grandes empresas obtuvieron mayores beneficios de los programas antes citados, incluso aquellas que tenían alto contenido de capital extranjero.⁸³ Esto denota por una parte que el objetivo de selectividad no se cumplió y por otra, hay que tomar en cuenta que los estímulos fiscales implican que las empresas aspirantes pertenezcan al sector formal⁸⁴ y dispongan de los conocimientos técnicos contables para poder acceder a ellos, lo que significa una barrera para las MIPIs cuyos ingresos son reducidos para pagar asesoría fiscal y muchas se encuentran en la informalidad para evadir el pago de impuestos o porque tienen miedo de acercarse al fisco, por lo que este programa no tuvo un impacto significativo en estos estratos (de Maria y Campos, 2002, pág. 12).

⁸² Los procesos de otorgamiento resultaban complejos. Algunos de ellos pedían estudios de inversión y factibilidad a través del Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas. Ello hizo sus créditos de muy difícil acceso para las MIPYMES. (de Maria y Campos , Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las tres últimas décadas, 2002, pág. 13)

⁸³ Hasta 1975 se habían beneficiado 746 empresas nuevas y necesarias fuera de las ciudades urbanizadas. (de Maria y Campos , Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las tres últimas décadas, 2002, pág. 11)

⁸⁴ Convertirse en empresa formal implica más que el cumplimiento de impuestos, implica entrar en una red formal con otras instituciones (IMSS, INFONAVIT, Secretaría del Trabajo, contratos laborales, etc.) (Méndez B. , 1988, pág. 112)

En 1978 se creó el Programa de Apoyo Integral a la Pequeña y Mediana Empresa con la finalidad de articular los programas de apoyo disponibles para las PYMES pues hasta el momento éstos habían tenido un bajo impacto en estos estratos, por lo tanto se agruparon varios fondos y fideicomisos para apoyar establecimientos que tuvieran entre 6 y 250 empleados, considerados como pequeñas y medianas industrias, mientras que las microindustrias (en ese entonces consideradas como talleres artesanales) no fueron consideradas en este programa (INEGI, 2009, pág. 11). Con este programa se le otorgó financiamiento, liquidez y capital de trabajo, así como asistencia técnica, financiera y capacitación a estos establecimientos a los cuales se asignaba un agente vinculador empresarial que asistía a estas empresas en la identificación de necesidades tecnológicas (de Maria y Campos, 2002, pág. 13).

Por último, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979-1982) elaborado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, durante el sexenio de López Portillo, fue un plan detallado de fomento a la industria el cual tenía como eje principal el petróleo y como objetivos: la descentralización de la producción para la reducción de los desequilibrios de crecimiento en las diversas regiones del país, la eficiencia productiva y aprovechamiento de la capacidad instalada, dando prioridad a la pequeña industria. La descentralización se llevaría a cabo a través del otorgamiento de estímulos preferenciales por zonas tipificadas, además se pretendía la adecuación y desarrollo de tecnologías que fueran la base del desarrollo posterior para la producción de bienes de capital, por primera vez se desarrollaba un plan de integral para la industria considerando los diferentes tipos de empresas, su ubicación y necesidades específicas, así como los aspectos que se necesitaba modificar para su mejor desempeño (Olivera, 2020, pág. 119). En relación con las MIPIs cabe destacar la evaluación que se hacía de las mismas, pues entre las fallas estructurales se consideraba que era necesario modificar la estructura productiva.

(iv) La estructura de mercado en que se desenvuelve la industria mexicana ha estado caracterizada por la coexistencia de grandes empresas oligopólicas, fundamentalmente en las ramas de mayor crecimiento, y de una multitud de pequeñas empresas dispersas que subsisten en condiciones precarias. El sistema financiero ha contribuido a conformar esta estructura integrando a la gran empresa, desatendiendo a la mediana y confinando a la pequeña. La concentración industrial refleja la concentración del ingreso que priva en el resto de la actividad económica, la desigualdad entre la ciudad y el campo entre las grandes ciudades y las pequeñas, entre asalariados y patronos, y, sobre todo entre quienes tienen trabajo y quienes se ven arrastrados a la marginación y el subempleo. (Diario Oficial de la Federación , 1979)

Para ello en su quinto objetivo plantea:

(v) Equilibrar las estructuras de mercado, atacando las tendencias a la concentración oligopólica en las industrias más dinámicas y articulando a la gran empresa con la mediana y la pequeña... mediante las siguientes

Para la pequeña empresa el Plan prevé un conjunto de estímulos fiscales y financieros, a que se hace referencia más adelante. Su fomento constituye una prioridad por impacto directo que tiene en la ocupación, por la necesidad de distribuir más ampliamente la propiedad del capital y por su asociación a la economía básica de la región en la que opera (Diario Oficial de la Federación , 1979)

Establece una serie de acciones:

(iv) Dar un tratamiento preferencial a la mediana y pequeña empresa con el propósito de equilibrar las estructuras de mercado y contrarrestar las tendencias oligopólicas en el ámbito industrial.

(v) Configurar un conjunto de instrumentos, entre los que sobresalen los estímulos vinculados a las prioridades sectoriales y regionales establecidas y al tratamiento preferente a la mediana y pequeña empresa (Diario Oficial de la Federación , 1979)

Entre las prioridades sectoriales destaca:

El fomento del empleo y de las exportaciones, el apoyo a la pequeña empresa y la descentralización geográfica que deben concretarse en prioridades específicas por rama. (Diario Oficial de la Federación , 1979)

Sin embargo el plan no dio cumplimiento a sus objetivos generales y en general las acciones se movieron en sentido opuesto. Las empresas no lograron mayor eficiencia productiva, el desarrollo industrial se fomentó sin importar la descentralización, el apoyo financiero fue el eje conductor del fomento sin tomar en cuenta otros factores que le dieran un enfoque integral y sus acciones otorgaron beneficios a la gran empresa, por lo tanto fue un programa que no logró concretar los apoyos a las pequeñas industrias (las micro no eran consideradas) lo cual no contribuyó a un cambio integral en sus características y funciones (Olivera, 2020, pág. 119).

2.4. Actores y componentes de la estructura industrial

Las tensiones que van modificando la política económica, se desarrollan en un ambiente institucional frágil por la existencia de un Estado de Derecho débil que fomenta la corrupción y las relaciones clientelares entre las diferentes entidades públicas y privadas, así como de representación ciudadana y empresarial, que empujan en favor del capital y que fomentan las transacciones relacionadas, dando poder y peso político a importantes grupos económicos

entre los que destaca el empresarial. Ante estos grupos de poder, el Estado cedió, y dio marcha atrás en la reforma fiscal, lo que en gran medida era resultado y contribuía a la concentración del ingreso e impidió resolver los fuertes desequilibrios estructurales.⁸⁵ Por ello la importancia de analizar los actores y la estructura industrial en su conjunto para entender las características y funciones de la MIPI en esta etapa.

2.4.1. Las grandes industrias.

Parte del proceso industrializador iniciado desde la posguerra se logró gracias al establecimiento y desarrollo de las grandes empresas: debido a sus grandes inversiones de capital, la acelerada expansión de la producción y las altas tasas de crecimiento. Sin embargo las características particulares de su estructura organizacional y su comportamiento dieron origen a una estructura productiva oligopólica. El grupo de grandes industrias recurre desde entonces al uso de su poder fáctico para procurarse condiciones favorables. Por su parte, los gobiernos procuraron orientar la política económica en favor de estas empresas, la interacción gobierno-empresas explica en cierta medida los desequilibrios estructurales que saltan a la luz en la década de los años setenta. Si bien las micro y pequeñas empresas han estado presentes en el proceso de industrialización desde su origen, y han generado importantes niveles de empleo, su situación ha sido vulnerable, pues no han sido consideradas en un plan estratégico que permitiera su consolidación, como si lo hizo Japón (Zaibatsu-Keiretsu)⁸⁶ y el sur este asiático o Italia en la posguerra (clústeres industriales) lo que fue contribuyendo al pobre desempeño de la MIPI en México.

En este sentido, vale la pena mencionar la clasificación que hace Gonzalo Castañeda sobre la gran industria durante este periodo, el autor menciona que hay tres tipos de organizaciones productivas que asumen funciones distintas en el sector industrial:

⁸⁵ Gonzalo Castañeda se refiere a la ausencia de un Estado de derecho como el factor que contribuyó a la tendencia rentista de los grandes empresarios en México y ésta, como una de las principales causas de los desequilibrios estructurales, entre ellos la mala distribución del ingreso, las finanzas públicas endémicamente débiles y la falta de vocación exportadora. (Castañeda, 2010, pág. 607)

⁸⁶ Modelo de Gansos Voladores –formación piramidal con un líder- donde el gran conglomerado asigna tareas a medias y pequeñas empresas, pero las integra a su dinámica. Los conglomerados Zaibatsu, existentes antes de la Segunda Guerra Mundial (con criterios más señoriales) fueron disueltos por las fuerzas de ocupación de Mac Arthur, pronto se reorganizaron con el nombre de Keiretsu, basados en una estructura piramidal. Las empresas, bancos y comercializadoras controlan todo desde las sedes en Japón, con empleados japoneses y con capital japonés, pero integran en la producción a las pequeñas y medianas industrias que se convierten en sus proveedoras. Esta organización se mantuvo aun cuando el funcionamiento de estos conglomerados se extendió al sureste asiático y las técnicas japonesas de organización empresarial se convirtieron en material de enseñanza obligatoria en las escuelas de administración de todo el mundo y de algún gobierno. Vicente Fox, en México, lo intentó introducir en las dependencias e instituciones públicas.

1) *Las paraestatales, encargadas de la explotación de los recursos naturales, la producción de bienes intermedios y de capital y de crear infraestructura productiva.*

2) *Las transnacionales extranjeras que se establecieron en otras áreas de negocios que requerían fuertes inversiones (automotrices, farmacéutica, petroquímica secundaria, electrodomésticos, electrónica, etc.).*

3) *Los grupos económicos que se aprovechaban de los contratos de obra pública, de los precios subsidiados de las paraestatales, de los mercados oligopólicos de la economía cerrada y de las alianzas con empresas transnacionales.* (Castañeda, 2010, pág. 605)

a. Paraestatales

Para Héctor Guillén, las empresas paraestatales, en su inicio se concentraban en áreas estratégicas (PEMEX, CFE; FERTIMEX, Complejo Sahagún, Sector Salud y educativo, puertos, puentes y carreteras, aeropuertos, Aeroméxico, Mexicana de aviación, entre muchas otras) y eran más grandes que las del sector privado, lo que les permitía gozar de economías de escala. Con grandes cantidades de inversión, eran intensivas en capital, por lo que en comparación con las pequeñas empresas eran altamente modernas y productivas (Guillén Romo H. , 1997, págs. 116-118). Sin embargo en el segundo lustro de los setenta y principios de los ochenta su productividad fue disminuyendo y la creciente participación estatal fue diversificándose; con el propósito de fomentar el empleo, el Estado comenzó a absorber empresas medianas y pequeñas.

A pesar de sus características, sus resultados en términos de rentabilidad y en participación en la producción, son polémicos, por una parte, al desarrollarse en sectores estratégicos parte del propósito de estas empresas era el abasto y distribución de bienes de consumo popular y la producción de bienes intermedios y de capital baratos, necesarios para la población y para impulsar el crecimiento industrial (Tamayo, 1992, pág. 298). Pero por otra parte, estos propósitos se convirtieron en restricciones para que alcanzaran la rentabilidad de una empresa privada,⁸⁷ pues a través de las empresas paraestatales, el Estado estableció

⁸⁷ Varios autores consideran que la rentabilidad de las empresas públicas se debe medir de manera diferente de la rentabilidad privada, pues tienen un impacto económico social indirecto por lo que se debe incorporar su capacidad para generar eslabonamientos, hacia adelante- demanda efectiva- y hacia atrás como generador de insumos básicos necesarios para el impulso de otras industrias como energía, petróleo, carreteras etc. Los subsidios que ofrecían facilitaron el consumo de clases populares, pero sobre todo de otras empresas, lo que se consideraba estratégico en el proyecto de industrialización, aunque ello reducía sus ganancias. Jugaron un papel importante, y fue en las empresas estatales donde se impulsó más la producción de bienes de capital y por estar ubicadas en ramas estratégicas como producción de electricidad y petróleo y sus derivados, acero, motores, automotriz, impulsaron el crecimiento industrial. Existe aún hoy una polémica sobre su evaluación, pues algunas

subsidios al consumo popular (precios de garantía para los productos agrícolas como trigo, maíz, frijol, arroz y congeló los precios de bienes industriales: productos petroleros, eléctricos, siderúrgicos, entre otros) por lo tanto, subsidiaron buena parte de los productos de consumo popular lo que permitía mantener bajos los salarios, pero sobre todo subsidiaban a las demás empresas, proporcionándoles materias primas, insumos y bienes finales baratos.

Para Héctor Guillén, éstas “*condiciones particulares de funcionamiento*” impuestas por el Estado restringían su desempeño, pues el retraso en los precios de los productos agrícolas y estatales reducía sus ingresos, y se tradujo en una transferencia de excedentes generados en estas empresas a otras, limitando la oportunidad de obtener mayores tasas de rentabilidad (Guillén Romo H. , 1997, pág. 117). De tal forma que la dinámica de crecimiento y las necesidades de industrialización determinaron que estas empresas fueran un eje y sostén del modelo de crecimiento, iniciado desde 1940 y hacia la década de los setenta al ser un apoyo y complemento de la política industrial, destinando gran cantidad de recursos a estas empresas para su desarrollo y expansión.

b. Transnacionales

Estas filiales de grandes empresas a nivel mundial se expanden sobre todo a partir de la década de los años sesenta en la producción de bienes intermedios y durables, tienen fuertes vínculos internacionales y una enorme fuerza económica, atractiva para el gobierno mexicano, pues significaba incrementos a la inversión privada y diversificación de la planta productiva, y traían divisas. Sin embargo estas características les brindan una enorme capacidad de negociación, lo cual les permite influir en las decisiones económicas, sociales y políticas, por ejemplo, acentuó el proteccionismo el cual era una de las condiciones favorables que las motivó a establecer sus filiales en México. Estas empresas aprovecharon por décadas la protección que les ofrecía un “mercado cautivo”, además de los subsidios y precios controlados de insumos y bienes estatales.

Sus prácticas de expansión procuran la integración (diversificación) vertical y horizontal de otras empresas lo que les facilita el acceso a los recursos financieros y materiales en el largo plazo, sin embargo esta integración es más eficiente que la de las grandes empresas mexicanas pues llegan a integrar en sus eslabones a pequeñas y medianas empresas; no obstante, una de sus prácticas de competencia implica la absorción o desaparición de las

empresas paraestatales ajustaron sus precios (reduciendo subsidios) y funcionaban con buena rentabilidad, en otras permanecieron altos subsidios con lo que se transfirieron excedentes generados a otras grandes empresas.

pequeñas empresas, lo que contribuye a la formación de estructuras oligopólicas, la concentración sectorial y del capital. Estas empresas se establecieron en zonas cercanas a los centros de consumo masivo por lo que contribuyeron a la concentración regional de la industria (Guillén, 2018, pág. 447). Y contrario a lo que se pensaba cuando llegaron al país, estas empresas ejercen severas presiones sobre la balanza comercial por sus importaciones de insumos y bienes de capital (Alba, 1995, pág. 90) sin que promuevan las exportaciones. Además impiden la generación de un núcleo endógeno de progreso técnico en el país, pues sus procesos de aprendizaje y generación de conocimiento se desarrollan para la empresa sede -la casa matriz retiene la posesión de patentes- y sus filiales en el exterior, deben pagar por su uso y apoyo técnico y por el uso de la marca.

Frente a esta gran industria existe una miríada de empresas pequeñas que siguen produciendo para mercados locales y/o regionales, que en este periodo han logrado consolidar conocimiento “del oficio” e incluso introducir algunas innovaciones, se han refugiado sobre todo en las industrias tradicionales, donde son menores las inversiones requeridas, su papel y características serán desarrolladas más adelante.

c. Grupos económicos

Para Castañeda, el estado de derecho limitado y la estructura productiva oligopólica influyeron en la formación de un grupo económico integrado por empresarios de élite cuyas características más importantes fueron su alta flexibilidad a los cambios en el contexto y su amplio poder económico que en coordinación con la de otros empresarios del mismo nivel tuvo la capacidad para influir en las decisiones políticas con gran fuerza. Su participación empieza a ser importante desde la posguerra y la magnitud de su alcance será de proporciones inusitadas pues su estructura y comportamiento organizacional tuvo y sigue teniendo repercusiones significativas en el plano económico y político. El gran empresariado se asoció en torno a la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) con estrechas relaciones con la Asociación de Banqueros de México. En tanto que los pequeños y medianos empresarios se organizaron en la Cámara Nacional de la industria de la Transformación (CANANCINTRA) en donde algunos temas su interés coincidían con la élite empresarial pero en otros no.

2.4.2. Roles y funcionamiento de la gran empresa

Como se mencionó, tanto estas empresas como las pequeñas y medianas influyeron en la profundización del proteccionismo, aunque las grandes tenían mayor capacidad de influencia

y representación. Así mismo su arquitectura y formas de asociación -sobre todo de la gran empresa- van a contribuir en la baja productividad, la baja competitividad interna y externa y en el bajo fomento a la innovación.

Investigación y desarrollo. A diferencia de otros países en México las grandes empresas no influyen de manera significativa para impulsar procesos de investigación y desarrollo lo que limita los procesos de innovación, su comportamiento en materia tecnológica inhibe la generación de conocimiento y la formación de un núcleo endógeno de progreso técnico lo que, en parte, dificultó el tránsito de la sustitución de importaciones en bienes intermedios y de capital, en las ramas que dominan. Esta ausencia de innovación los hace fuertes importadores de materia prima, maquinaria y equipo profundizando el déficit de balanza de pagos.

Prácticas de expansión. La posición oligopólica que logran no es incrementando su competitividad, sino con la eliminación de la competencia mediante la absorción, desplazamiento o eliminación de las empresas más pequeñas, por medio de la integración vertical y horizontal de sus cadenas productivas, o bien con alianzas y la formación de redes empresariales que se integran en cadenas productivas de distintos sectores. Esta clase de expansión empresarial inhibe la competencia, la innovación y el desarrollo de nuevos productos, pues los socios no estarán dispuestos a interferir en los negocios de otro socio de la cadena, para desarrollar un nuevo producto que termine con la producción de otro.⁸⁸

Articulación nociva de la gran empresa con la MIPI.

Las “alianzas” que establecen entre socios impiden que empresas pequeñas se integren a estas cadenas productivas, por lo que fomenta una articulación nociva que contribuye a la concentración de la estructura productiva de manera regional y sectorial y refuerzan el desplazamiento de las industrias más pequeñas contribuyendo a deteriorar las condiciones en que participan en el mercado.

Financiamiento y reinversión. Estas industrias se financian a través de la retención de las ganancias (reinversión) pero también recurren a fuentes de financiamiento nacionales y a la banca de desarrollo de la que obtienen tasas preferenciales, aprovechando sus prácticas de expansión vertical y horizontal, recurren a prácticas crediticias ventajosas. De este grupo

⁸⁸ “El bloque compacto de accionistas de un grupo no tenía incentivos para que una empresa que fabricaba fibras ópticas pusiera en entredicho las ganancias de una empresa del propio grupo dedicada a la producción de cables de cobre.” (Castañeda, 2010, pág. 608)

económico surgen los principales bancos comerciales que impulsan la formación de redes de negocios y conglomerados en donde las empresas asociadas son las principales receptoras de financiamiento de largo plazo (López, 2012, pág. 155). Esto termina por cerrar toda posibilidad de articulación con otros estratos empresariales, principalmente de aquellas unidades industriales pequeñas que en otras condiciones estarían en posibilidad de integrarse a su cadena productiva, lo que conduciría a una sinergia positiva donde la empresa líder jala el desarrollo de las empresas más pequeñas asegurando su existencia y reproducción. Por el contrario en México las grandes industrias cuentan con la ventaja de tener acceso al crédito de largo plazo para su expansión, mientras que las más pequeñas enfrentan serias dificultades para acceder a él.

Proteccionismo y rentabilidad. Las grandes industrias gozan de un mercado oligopólico y protegido que va a repercutir en la fuerte concentración del ingreso, la baja productividad y el desperdicio de recursos, pues como controlan los precios, aunque con baja productividad, obtienen altas ganancias.⁸⁹ Además las altas tasas de rentabilidad los desincentiva en la búsqueda de oportunidades de mercado en el extranjero, lo que influye fuertemente en el deterioro del sector externo.

Subsidios, bienes y servicios públicos. Estas empresas son las principales beneficiarias de los subsidios y de precios controlados de bienes y servicios públicos (López, 2012, pág. 155). Su gran poder les permitía negociar con el gobierno las tasas impositivas al capital por lo que se observa una baja carga fiscal para estas industrias, lo que contribuye a una mala distribución del ingreso y abre la brecha entre ahorro interno e inversión (Castañeda, 2010, págs. 604,608). Su comportamiento puede ser atribuible a la naturaleza de su estructura productiva, sin embargo este se refuerza con un estado de derecho limitado que fomenta la corrupción, las relaciones clientelares y el uso del poder, como elemento básico de la obtención de ganancias. La estructura oligopólica que se forma en el proceso de industrialización aprovecha el poder del capital para incidir en las decisiones gubernamentales -por ejemplo en el sexenio de Echeverría la inversión privada tuvo gran poder sobre la política fiscal- impidiendo al Estado asegurar instrumentos más eficientes para reducir su déficit fiscal. Algunas pequeñas industrias encuentran la oportunidad para aliarse con las grandes industrias, con las que reciben jugosas ganancias personales pero representan desventajas

⁸⁹ Héctor Guillén califica el proteccionismo como un proceso que “*genera el mantenimiento de rentas de situación (renta diferencial de la particular localización de un activo) que provocaron una menor productividad y desperdicio de recursos. Por tanto, el costo de la protección ha resultado menos de una mala asignación de recursos que de la ineficiencia resultante de los efectos de tranquilidad de la protección.*” (Guillén, 2018, pág. 445)

para la economía en general. Las ganancias de estas pequeñas industrias son casos excepcionales mientras que el poder que adquieren las grandes industrias incide de manera negativa en el desarrollo económico nacional, por ejemplo en el reforzamiento de la estructura productiva oligopólica, en el crecimiento con desigualdad y en la ausencia de un contrapeso que equilibrara el poder de estos grupos económicos. Debido a su gran flexibilidad para acompañar los cambios políticos y controlarlos, el comportamiento de estas empresas cambiará con el contexto nacional e internacional, pero su poder e influencia prevalecen durante todos los periodos presidenciales, reforzando su participación en la toma de decisiones del gobierno y en las negociaciones políticas, obteniendo la mayor ventaja posible de cada una de ellas.

Finalmente estas prácticas repercutieron en la falta de competencia y contribuyen al creciente poder de estas empresas, no solo en las decisiones políticas, sino también económicas y sociales, por ejemplo, tienen gran influencia en el establecimiento de precios afectando al consumidor, en el establecimiento de salarios afectando a los trabajadores, en la generación de conocimiento limitando los procesos de aprendizaje e innovación a nivel nacional que permiten la generación de tecnología doméstica, en las cargas fiscales que inciden directamente en las finanzas públicas deficitarias y en el sano desarrollo de la MIPI limitando su mercado, su capacidad de negociación y su rentabilidad.

2.4.3. Nacional Financiera.

Esta institución fue una de las más importantes como instrumento de financiamiento de la política de desarrollo industrial⁹⁰ y junto con Banobras de la infraestructura física. A través de sus funciones de banca de desarrollo -financiera y fiduciaria- hasta 1974, contribuyó al cumplimiento de los programas del gobierno, y se consolidó como la banca de desarrollo más importante del país, con gran solidez frente a los mercados financieros e instituciones públicas internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ello le permitió conseguir importantes recursos en el extranjero. Una de sus funciones destacadas fue el apoyo al desarrollo de la industria en la producción de manufacturas básicas; en especial de la pequeña y mediana empresa, además del respaldo a la construcción de infraestructura física; a las empresas públicas y privadas; en el fomento al empleo, en la

⁹⁰ Entre 1950 y 1980 Nafin fue responsable, en promedio, de 40% del financiamiento bancario a la industria. (López, 2012, pág. 156)

capacitación y asesoría técnica, pues contaba con un departamento de estudios de factibilidad y asesoría para los proyectos de inversión.

Sobresalía el impulso decidido otorgado a las manufacturas básicas, a la formación de polos de desarrollo, y sobre todo al fortalecimiento de la pequeña y la mediana empresa. (Lomelí & Zebadúa, 1998, págs. 127-128)

Sin embargo previo a la década de los setenta las funciones de Nafin eran limitadas sobre todo en el financiamiento a largo plazo, por lo que se crearon canales privados para este tipo de financiamiento de los que resultaron beneficiados los sectores más concentrados de la economía (López, 2012, pág. 156).

Durante la década de los setenta, Nafin tiene una participación más activa dirigiendo todos los programas y fondos de fomento a la industria, lo que le permitió adquirir gran importancia en el financiamiento del intenso desarrollo industrial. Para Echeverría, el replanteamiento de las estrategias del gobierno implicaba nuevos retos para esta institución, cuyas funciones limitadas no le permitían enfrentarlos (Lomelí & Zebadúa, 1998, pág. 128). Por tanto en 1975, se reformó la Ley Orgánica de Nacional Financiera, con el propósito de otorgarle funciones de banca múltiple (depósito, ahorro e hipotecaria) y la facultad para colocar valores en el extranjero,⁹¹ con las cuales diversifica los medios para captar recursos de privados nacionales y extranjeros para ampliar su capacidad financiera y de inversión en actividades productivas.

Su objetivo durante esta década fue la de promover, encausar y coordinar la inversión en empresas industriales pero se observa la influencia de la visión del gobierno sobre la asignación selectiva de los recursos y la procuración del equilibrio en el desarrollo de la estructura productiva, pues el objetivo planteaba que la inversión se aplicara en industrias que aprovecharan los recursos naturales inexplorados, y que contribuyeran a la creación de empleo, la descentralización de la planta industrial, el progreso tecnológico y el incremento de la producción.

A pesar de su importancia en el financiamiento de la industria y de su nuevo papel de banca múltiple, en los objetivos planteados, surgieron las tensiones pues, el desempeño de la institución se vio fuertemente afectado por la inestabilidad del periodo que se transmite a nivel institucional, mientras que los objetivos planteados principalmente el de fomento al empleo hizo que la institución se hiciera cargo de empresas que no eran estratégicas o importantes

⁹¹ Con la reforma a su Ley Orgánica, se puso en marcha un novedoso instrumento denominado Fondo Neutro para la Inversión Extranjera, cuyo propósito era hacer posible que los extranjeros pudieran adquirir acciones preferenciales de compañías mexicanas registradas en la Bolsa de Valores. (Nacional Financiera, 2020)

para profundizar el proceso de industrialización,⁹² acentuando la presencia Estatal y dejando de lado el objetivo de la distribución selectiva y eficiente de los recursos, no obstante se observan importantes logros en esta etapa.

2.5. Características y funciones de las micro y pequeña industria en la sustitución difícil

Durante la segunda mitad de la década de los cincuenta solo las grandes empresas locales podían competir con las empresas transnacionales gracias a las elevadas tasas de ganancia que les permitía invertir en tecnología y ser muy productivas, sin embargo para las pequeñas industrias, esta etapa significó una serie de amenazas y retos que tuvieron que sortear ante un contexto en el que los esfuerzos públicos están volcados hacia la gran industria. No obstante, desde la década de 1950 se venía prestando atención a la pequeña industria debido a sus características, como la capacidad que tiene para generar empleo, su uso intensivo de materias primas, maquinaria y equipo nacionales y su papel seminal en la actividad empresarial (de María y Campos , Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las tres últimas décadas, 2002, pág. 7). Desde entonces se observaron algunos esfuerzos por integrar a estas empresas en la política económica.

El primer esfuerzo notorio -aunque de manera aislada- fue en 1953 con la creación del Fondo de Garantía y Fomento para la Pequeña y Mediana Industria (FOGAIN) con el cual se buscaba otorgar créditos preferenciales a estas empresas, garantizados por Nacional Financiera. Sin embargo, los esfuerzos más notorios fueron en el sexenio de López Portillo, aunque siguieron siendo aislados y sin gran seguimiento y evaluación.

Es hasta 1979, que en el Plan Industrial de Desarrollo se mencionaba como tema prioritario el apoyo a la pequeña empresa; la cual se fomentó a través de créditos fiscales de 25% sobre inversión, 20% sobre inversión y empleo para actividades prioritarias, subsidio a la energía y protección arancelaria. Estas acciones dispersas en los planes industriales no trajeron resultados notorios, pues en comparación con las décadas anteriores, no hubo una diferencia cualitativa. Su dinámica de integración al mercado y su estructura productiva era más o menos

⁹² En algunas ocasiones se rescataron empresas que estaban en quiebra, para evitar que sus trabajadores fueran despedidos, pero con frecuencia esas empresas eran obsoletas técnicamente y eran poco productivas y competitivas, lo que requería de constantes inyecciones de recursos para mantenerlas en funcionamiento. No obstante, menciona Pablo López que, "(...) *aun así, importantes promociones en el área de la industria básica se llevaron adelante en este periodo*" (López, 2012, págs. 157-158)

la misma, es decir, continuaron con dificultad para adquirir tecnología, poca capacidad organizativa y falta de recursos financieros. Situaciones que sumadas a la falta de capacitación operativa y gerencial, limitaron su desarrollo y crecimiento en las décadas siguientes.

Cuantitativamente se observan cambios en el volumen de establecimientos, que están vinculados a las características históricas del periodo y a la función que va adquiriendo la MIPI en esta etapa, sin embargo la estratificación de estas empresas dificulta el análisis de la información, pues es hasta 1985 que se formaliza la estratificación de la micro y pequeña industria.⁹³ Así, los censos industriales previos a este año consideran que los establecimientos pequeños son aquellos con 5 o menos empleados, mientras que los establecimientos grandes son los que tienen 6 o más empleados. Sin embargo, estos censos ofrecen una categoría denominada “*Principales características por clase de actividad y grupos de personal ocupado*”, que permiten homologar la información de los censos previos y analizar la distribución de las industrias, tomando como referencia la clasificación oficial de 1985, publicada en el Decreto que aprueba el Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña (PRODIMP) y que se muestra a continuación.

Tamaño de la industria	Número de empleados	Ventas netas anuales
Micro	0-15	30 mdp
Pequeña	16-100	400 mdp
Mediana	101-250	1,100 mdp
Grande	251 y más	ND

*mdp= millones de pesos

Fuente: elaboración propia con información de (Diario Oficial de la Federación, 1985)

2.5.1. Número de establecimientos y población ocupada.

Para analizar la participación de la MIPI se homologa la información de los censos industriales de 1965 a 1980, de acuerdo con el número de empleados por establecimiento. Ahora bien, existe un significativo número de establecimientos “sin personal remunerado”,⁹⁴ al que puede atribuirse la categoría de sector informal, el cual tiene un comportamiento similar al de la

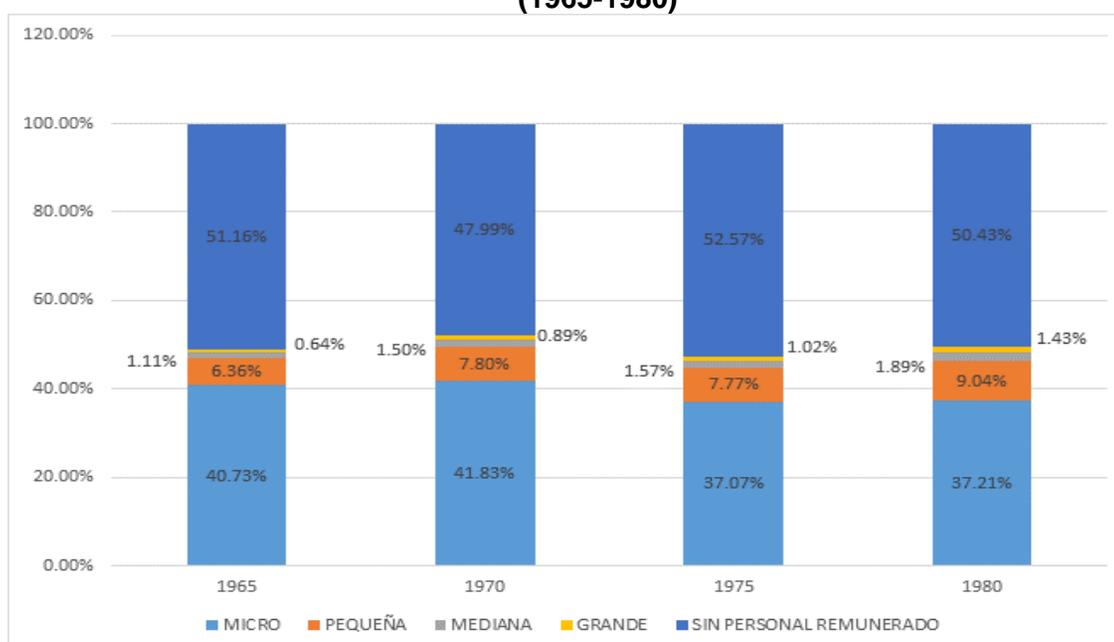
⁹³ El Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña (PRODIMP), tiene como principal logro la estratificación formal de los establecimientos industriales y la incorporación de la microindustria en esta estratificación. Esta clasificación se aprueba en abril de 1985 en el Diario Oficial de la Federación.

⁹⁴ El concepto “Sin personal remunerado” según el Censo industrial de 1965 se define como: “*Las personas que trabajaron sin recibir sueldo o salario, son los propietarios y socios, los familiares de éstos, y cualquier otro personal, por ejemplo los aprendices y meritorios, que hubieran prestado sus servicios en los establecimientos sin recibir pago fijo alguno por este concepto.*” (INEGI, 2020, pág. XVI). Lo que hace pensar en una estructura similar a la microempresa, la cual emplea a familiares y aprendices sin goce de sueldo.

microempresa; en los censos anteriores a 1985, este sector se separaba de las empresas formales, después de este censo (1989) se incluye como parte de las microempresas. Por tanto, en todos los periodos al analizar se hace una distinción de este sector, pero se incluye en los resultados como parte del sector micro industrial, debido a sus características.⁹⁵

De acuerdo con los censos industriales, las MIPIs representan en promedio el 98% de establecimientos censados durante el periodo de 1965 a 1980, en comparación con la gran empresa que ocupa en promedio el 1% en el mismo periodo (*Ver Gráfica 1*).

Gráfica 1. Distribución del sector industrial por tamaño de establecimiento. (1965-1980)



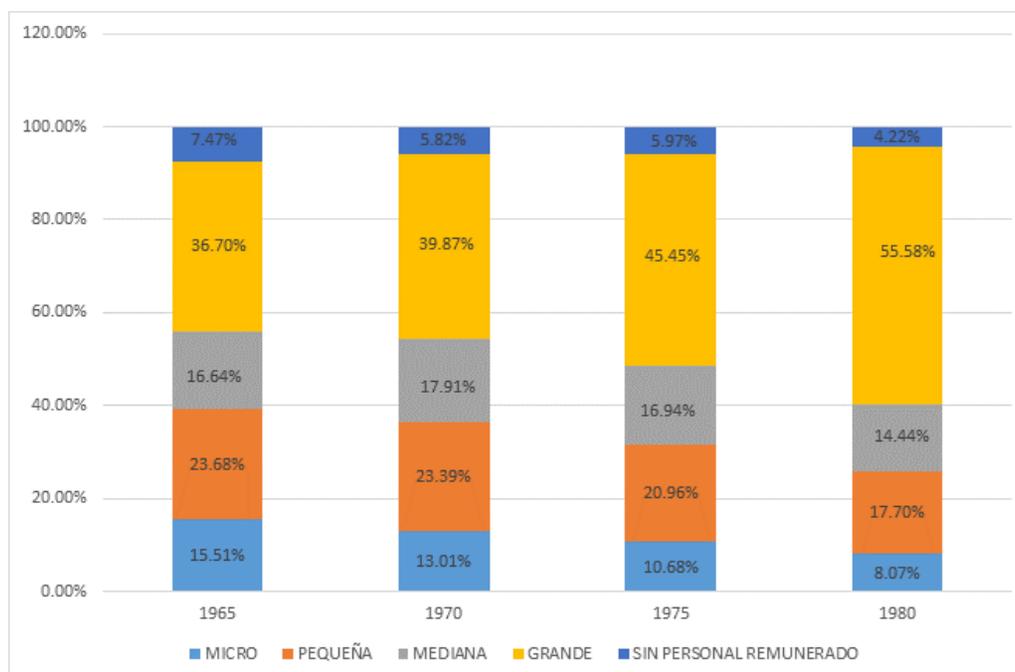
Fuente: Elaboración propia con información de los VIII, IX, X y XI Censos industriales. INEGI

A pesar de tener una mayor participación en el número de establecimientos censados, la MIPi absorbió en promedio el 39% del personal ocupado,⁹⁶ mientras que la gran empresa absorbió en este periodo el 44% de los empleados en promedio (*Ver Gráfica 2*).

⁹⁵ Tomé como referencia el análisis sectorial publicado por Alfonso Anaya en la revista Investigación Económica de 1988 en donde asume la categoría "sin personal remunerado" como parte del conjunto de microempresas, por sus características similares. (Anaya Díaz, 1988, pág. 105)

⁹⁶ Generalmente se dice que la pequeña y mediana industria emplea a la mayor proporción de la PEA, sin embargo, para fines de este estudio, solo analizamos a las micro y pequeñas industrias, por eso el porcentaje de empleo de estas parece menor que el generalmente mencionado, sin embargo, la importancia del conjunto de micro, pequeña y mediana industria en la generación de empleo prevalece durante el periodo, ya que solo estas empresas absorben en promedio el 55% del personal ocupado. De igual forma la mediana empresa contribuye de manera significativa a la producción, pues de manera agregada el conjunto aporta en promedio el 40% de la producción bruta total.

Gráfica 2. Distribución del personal ocupado en el sector industrial por tamaño de establecimiento. (1965-1980)



Fuente: Elaboración propia con información de los VIII, IX, X y XI Censos industriales. INEGI

Entre 1965 y 1975 hay un decrecimiento generalizado de los establecimientos industriales, con mayor acentuación entre 1965 y 1970 (*Ver Tabla 1*); este decrecimiento es causado por la disminución de microindustrias, lo que puede estar asociado al auge de la industrialización y al aumento de establecimientos medianos y grandes y del empleo en éstos hasta 1970. Entre 1970 y 1975 disminuyen las micro y pequeñas industrias, de igual forma, se observa un decrecimiento del personal ocupado en la MIPI y en el sector informal en el periodo de 1965 a 1975 (*Ver Tabla 2*). Obsérvese también que la mediana y la gran industria se desaceleran entre 1970 y 1975 como parte del agotamiento del modelo de crecimiento y la inminente crisis.

Tabla 1. Número de establecimientos por estrato y variación anual promedio (1965-1980)

	1965	1970	1975	1980	Tasa media de variación anual		
					1970	1975	1980
MICRO	55,421	50,181	44,195	48,979	-1.97%	-2.51%	2.08%
PEQUEÑA	8,647	9,353	9,261	11,894	1.58%	-0.20%	5.13%
MEDIANA	1,514	1,796	1,875	2,486	3.48%	0.86%	5.80%
GRANDE	868	1,065	1,215	1,885	4.18%	2.67%	9.18%
SIN PERSONAL REMUNERADO	69,616	57,568	62,666	66,381	-3.73%	1.71%	1.16%
PERSONAL REMUNERADO	66,450	62,395	56,546	65,244	-1.25%	-1.95%	2.90%
TOTAL	136,066	119,963	119,212	131,625	-2.49%	-0.13%	2.00%

Fuente: Elaboración propia con información de los VIII, IX, X y XI Censos industriales. INEGI

Tabla 2. Personal ocupado por estrato y variación anual promedio (1965-1980)

	1965	1970	1975	1980	Tasa media de variación anual		
					1970	1975	1980
MICRO	218,662	205,754	182,337	217,865	-1.21%	-2.39%	3.62%
PEQUEÑA	333,853	369,923	357,900	478,142	2.07%	-0.66%	5.96%
MEDIANA	234,631	283,163	289,307	390,057	3.83%	0.43%	6.16%
GRANDE	517,362	630,444	776,331	1,501,196	4.03%	4.25%	14.10%
SIN PERSONAL REMUNERADO	105,386	91,963	102,044	113,877	-2.69%	2.10%	2.22%
PERSONAL REMUNERADO	1,304,508	1,489,284	1,605,875	2,587,260	2.68%	1.52%	10.01%
TOTAL	1,409,894	1,581,247	1,707,919	2,701,137	2.32%	1.55%	9.60%

Fuente: Elaboración propia con información de los VIII, IX, X y XI Censos industriales. INEGI

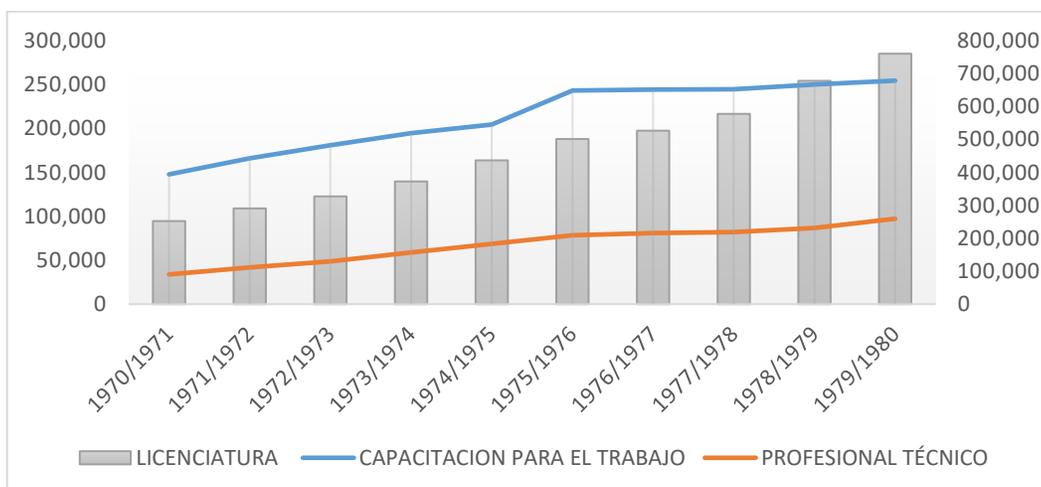
La disminución tanto de los establecimientos como del personal ocupado, en las Micro industrias y en el sector informal, entre 1965 y 1970, que puede atribuirse a que estas industrias fueron desplazadas por los demás estratos, principalmente por la mediana y gran industria, que hacia 1970 crecieron en 3.48% y 4.03% respectivamente y como promedio anual en cuanto al número de establecimientos y 3.83% y 4.18% promedio anual, en relación al personal ocupado, lo cual indica que todavía se registraba un fuerte impulso industrial. Hacia 1975 la mediana y gran industria desaceleran significativamente su crecimiento con tasa promedio anual de 0.86% para el caso de la mediana industria y 2.67% en la gran industria en relación al número de establecimientos y 0.43% y 4.25% respectivamente en relación al personal ocupado, es probable que estas industrias hayan absorbido parte del personal ocupado que perdieron las pequeñas y micro industrias, aunque también es probable que parte de éste personal ocupado en las micro industrias haya pasado al sector informal que también crece en promedio anual un 2.10% entre 1970 y 1975. Entre 1975 y 1980 todos los estratos industriales crecen en cuanto al número de establecimientos y personal ocupado, lo que se puede atribuir al boom económico creado por las exportaciones petroleras, pero también puede atribuirse a una mayor escolarización de la población, ya que entre 1970 y 1980 el número de alumnos inscritos en niveles superiores casi se triplicó (300%) y en capacitación para el trabajo creció 103%; en tanto que los alumnos inscritos en las profesiones técnicas y 73% en licenciaturas (*Ver gráfica 3*), lo que puede traducirse en un mayor grado de capacitación de los miembros de la familia y su contratación en un empleo formal, abandonando las empresas familiares.

Tabla 3. Alumnos inscritos por nivel educativo (1970-1980)

AÑO	CAPACITACION PARA EL TRABAJO	PROFESIONAL TÉCNICO	LICENCIATURA
1970/1971	147,752	33,861	252,236
1971/1972	166,005	41,766	290,603
1972/1973	180,803	48,604	327,119
1973/1974	194,702	58,678	372,446
1974/1975	204,260	68,622	436,496
1975/1976	243,074	78,382	501,250
1976/1977	244,382	81,061	526,504
1977/1978	244,597	82,184	577,595
1978/1979	249,993	86,694	677,884
1979/1980	254,384	97,270	760,215

Fuente: elaboración propia con información de Estadísticas Históricas de México 2014. (INEGI, 2020)

Gráfica 3. Alumnos inscritos por nivel educativo (1970-1980)



*Las líneas corresponden al eje primario (derecha) y las barras al eje secundario (izquierdo)

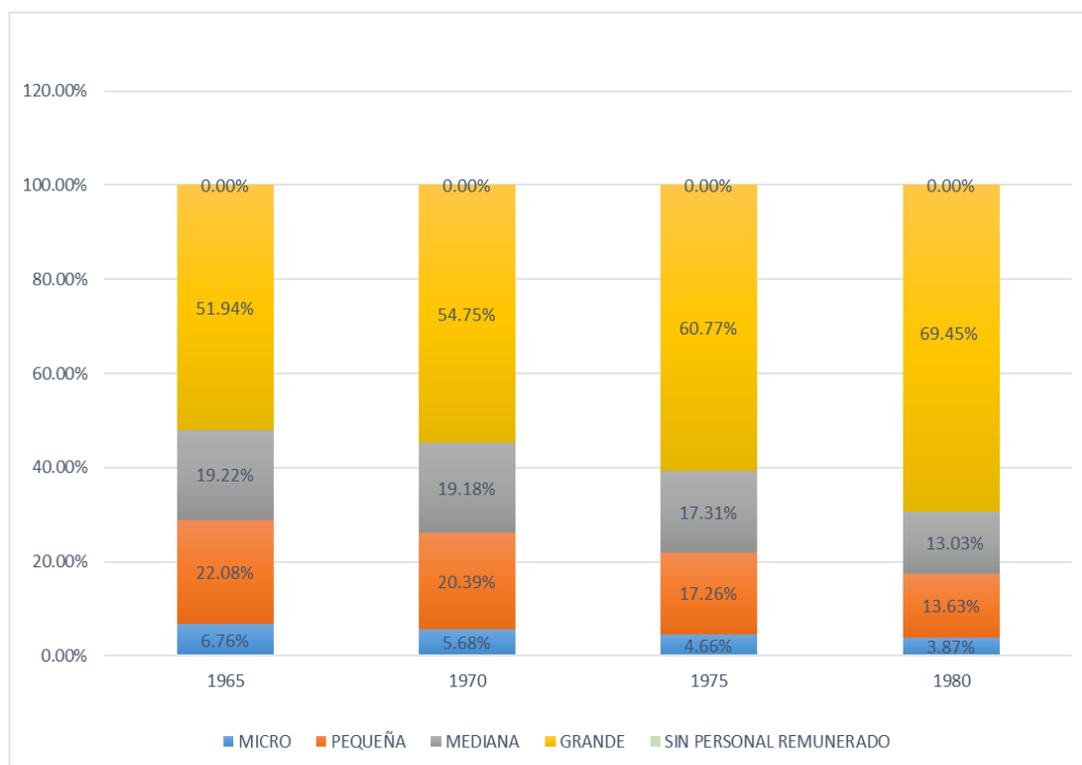
Fuente: elaboración propia con información de Estadísticas Históricas de México 2014. (INEGI, 2020)

Ante del inicio de la crisis (1980), hubo un repunte de micro y pequeños establecimientos en el sector industrial (Ver *Tabla 1*), no obstante, las mayores tasas de crecimiento las registra la mediana y la gran industria con un 5.80% y 9.18% respectivamente y en la población ocupada con tasas de 6.16% y 14.10%. Esto puede obedecer principalmente a una política industrial que estuvo volcada hacia la gran industria y a una creciente concentración del capital en estas industrias, tal como se advierte en la descripción histórica del periodo. La participación de la Micro y Pequeñas industrias crece pero lo hace en menor proporción que el de las medianas y grandes, 2.08% y 5.13% respectivamente en el número de establecimientos y en el empleo de 3.62% y 5.96%, pero ello les otorga un peso importante, en la asignación del ingreso.

2.5.2. Remuneraciones.

La participación de las MIPI como promedio en las remuneraciones solo es del 24% -esto incluye al sector informal cuya participación es tan solo del 0.03%- en comparación con la gran industria cuya participación es del 59%.

Gráfica 4. Distribución de las remuneraciones en el sector industrial por tipo de establecimiento en millares de pesos (1965-1980)



Fuente: Elaboración propia con información de los VIII, IX, X y XI Censos industriales. INEGI

En todo el periodo se puede identificar una tendencia al alza en las remuneraciones, el tope máximo es 33.08% en 1980. Todos los estratos incrementan sus remuneraciones significativamente de un censo a otro y con mayor dinamismo en 1980, el cual puede ser el reflejo del incremento de la inflación a la que siguió un constante aumento de los salarios (que mantienen rezago respecto de la tasa de inflación) como parte de la política económica impulsada por Echeverría y continuada en menor medida por López Portillo. No obstante el sector informal (no remunerado) llama la atención, pues además de tener una baja participación, su variación entre censos es irregular, con una estrepitosa caída en 1975, que consideramos puede ser producto de la política de inversión pública impulsada por Echeverría, pero ese proceso se revierte hacia 1980 cuando la economía se acerca a la crisis y se registra un significativo repunte del sector informal (Ver Tabla 4).

Tabla 4. Remuneraciones por estrato en millares de pesos y variación promedio anual (1965-1980)

					Tasa media de variación anual		
	1965	1970	1975	1980	1970	1975	1980
MICRO	1,289,683	1,873,714	3,691,972	12,791,258	7.76%	14.53%	28.21%
PEQUEÑA	4,211,578	6,726,646	13,669,627	45,074,931	9.82%	15.24%	26.95%
MEDIANA	3,666,556	6,326,570	13,713,698	43,096,227	11.53%	16.73%	25.74%
GRANDE	9,908,176	18,063,365	48,129,735	229,623,059	12.76%	21.65%	36.68%
SIN PERSONAL REMUNERADO	1,270	2,451	1,051	37,746	14.05%	-15.58%	104.67%
PERSONAL REMUNERADO	19,075,993	32,990,295	79,205,032	330,585,475	11.58%	19.14%	33.08%
TOTAL	19,077,263	32,992,746	79,206,083	330,623,221	11.58%	19.14%	33.08%

Fuente: Elaboración propia con información de los VIII, IX, X y XI Censos industriales. INEGI

No obstante, el incremento nominal generalizado en las remuneraciones también refleja una distribución muy desigual del ingreso y heterogeneidad de la estructura productiva, las cuales se han señalado en el periodo, pues analizando las remuneraciones por persona ocupada, un empleado de la gran industria gana 2.75 veces más que en la microindustria, 1.57 veces más que en la pequeña industria y 66 veces más que en el sector informal (*Ver Tabla 5*). Estos resultados dan cuenta de la dinámica que fue desarrollándose paulatinamente en la estructura productiva, provocando heterogeneidad no sólo en la productividad de los estratos industriales, sino en la distribución del ingreso y en las condiciones de vida de la población en general. Además, muestran como las condiciones poco competitivas de la gran industria y la baja productividad de las MIPI fueron contribuyendo en la concentración del ingreso, no solo en los empresarios sino también en los empleados que reciben remuneraciones diferenciadas, siendo mayores para los que trabajan en la gran empresa, que para los que se encuentran ocupados en estratos inferiores en particular en las micro industrias y en el sector informal que crece de manera significativa entre 1975 y 1980.

Tabla 5. Remuneración promedio por persona ocupada en millares de pesos (1965-1980)

	REMUNERACIONES POR PERSONA (MILLARES DE PESOS)				PROMEDIO	RELACIÓN GRANDE VS MIPI
	1965	1970	1975	1980	1965-1980	1965-1980
MICRO	6	10	21	59	24	2.8
PEQUEÑA	13	19	39	95	42	1.6
MEDIANA	16	23	48	111	50	1.3
GRANDE	20	29	62	153	66	1.0
SIN PERSONAL REMUNERADO	1	1	1	1	1	66.0

Fuente: Elaboración propia con información de los VIII, IX, X y XI Censos industriales. INEGI

La MIPI es aún más importante debido a que coexiste con un constante y significativo segmento de industrias del sector informal, -en promedio el 50% de los establecimientos censados reporta que tiene personal ocupado sin remuneración, en los cuales trabaja el 7.5% de la población ocupada- que son micronegocios o microindustrias que emplean sin remuneración a sus familiares, y que generalmente se establecen como una estrategia de sobrevivencia, lo que nos explica su crecimiento a fines de los años setenta. Este tipo de industrias tienen una baja escala de producción, generalmente de insumos o bienes finales poco elaborados y sus técnicas de producción son artesanales, además, por su estructura organizacional enfrenta grandes limitaciones y dificultades para acceder a los recursos básicos de operación; por eso, aunque no pertenecen a la estructura productiva formal, tienen participación en la economía y características semejantes a las de la microindustria. Para Alfonso Anaya, el sector no remunerado puede ser considerado como informal, pues está fuera del alcance del gobierno, tanto en regulación, como en control y estímulo al crecimiento, lo cual también favorece su escasa relación con el entorno económico interindustrial y con el mercado.⁹⁷ Sin embargo, por su semejanza con la microindustria, en conjunto con la MIPI emplean a un amplio sector de la población (39%), aunque son una expresión de la profunda heterogeneidad estructural y determinan las condiciones en que esta se reproduce.

2.5.3. Producción bruta y Valor agregado

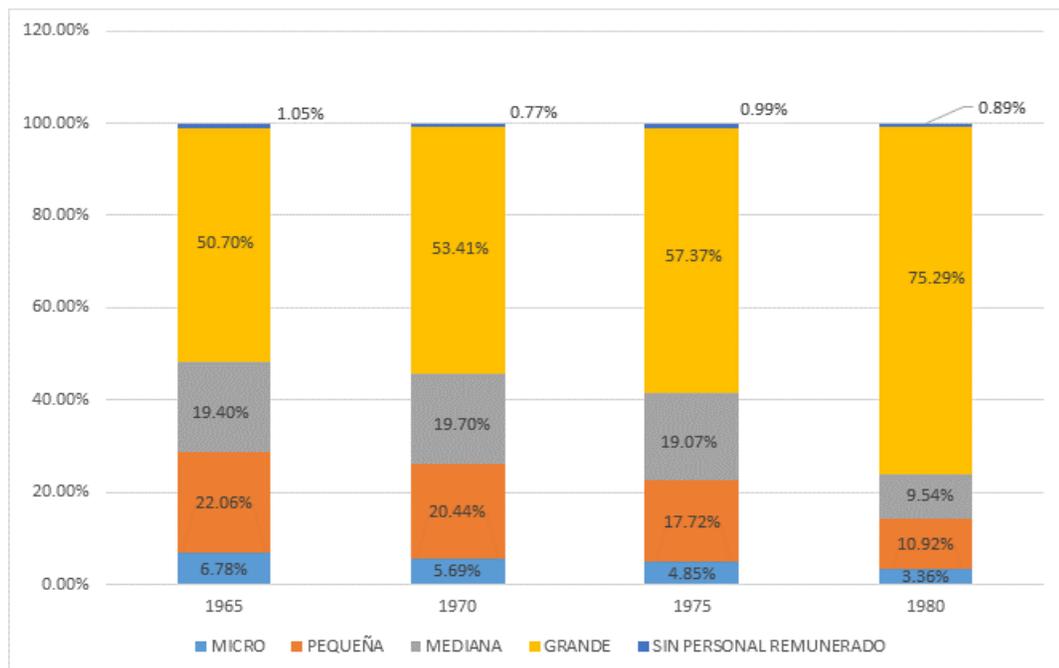
A diferencia del empleo, la MIPI contribuye en menor proporción a la producción, ya que en el periodo, solo aportó el 24% de la producción bruta total, cifra semejante a lo captura en remuneraciones. Destaca el bajo desempeño de la microindustria, pues a pesar de concentrar un gran número de establecimientos, solo contribuyó en promedio con el 6% de la producción bruta total a la que se suma la del sector informal que tan solo su aporte es de 1%. En comparación la gran industria, con el 1% de los establecimientos censados contribuyó en promedio con el 59% de la producción bruta total (*Ver Gráfica 5*).

Como se puede observar en la Tabla 6 hubo un incremento generalizado de la producción bruta total en el sector industrial, entre 1965 y 1975, con un crecimiento máximo de 17.37%, este crecimiento puede atribuirse en buena medida a la política de industrialización que se adoptó como prioridad en este periodo de expansión, pero que como veíamos, también generó significativos desequilibrios. Ya en 1975 se observa un crecimiento significativo de la

⁹⁷ (Anaya Díaz, 1988, págs. 111,112)

producción en la micro y pequeña industria, así como en el sector informal, y aunque muestran tasas de crecimiento alto (13.68%, 14.07% y 23.60% respectivamente) su participación absoluta en la producción industrial es muy baja y tiende a declinar, ya que las micro industrias y las del sector informal en conjunto aportan sólo el 7.83% a la producción industrial en 1965; 6.46% en 1970; 5.84% en 1975 y 4.25% en 1980, lo que muestra que aunque crecen los establecimientos y el personal ocupado en estas industrias su productividad decrece, lo que denota su mayor participación en la actividad industrial pero con menor productividad, indicador de la mayor heterogeneidad y del peso que la informalidad va adquiriendo.

Gráfica 5. Distribución de la producción bruta en el sector industrial por tamaño de establecimiento. (1965-1980)



Fuente: Elaboración propia con información de los VIII, IX, X y XI Censos industriales. INEGI

En el periodo (1976-1980), se observa una drástica caída del sector industrial en todos sus estratos, aunque con mayor pronunciamiento en la micro, pequeña y mediana industria, lo que expresa cómo la crisis ya se manifestaba en el sector industrial, frenando sus tasas de crecimiento, lo que al mismo tiempo profundiza la diferenciación entre los estratos industriales.

Tabla 6. Producción Bruta Total por estrato en millares de pesos y variación anual promedio (1965-1980)

	1965	1970	1975	1980	Tasa media de variación anual		
					1970	1975	1980
MICRO	8,243,198	12,078,518	22,933,320	5,941,562	7.94%	13.68%	-23.67%
PEQUEÑA	26,820,930	43,422,151	83,848,879	19,330,420	10.12%	14.07%	-25.43%
MEDIANA	23,581,852	41,837,275	90,226,196	16,896,708	12.15%	16.61%	-28.47%
GRANDE	61,632,363	113,435,133	271,434,407	133,284,705	12.98%	19.06%	-13.26%
SIN PERSONAL REMUNERADO	1,282,372	1,631,368	4,705,422	1,581,301	4.93%	23.60%	-19.59%
PERSONAL REMUNERADO	120,278,343	210,773,077	468,442,802	175,453,395	11.87%	17.32%	-17.83%
TOTAL	121,560,715	212,404,445	473,148,224	177,034,696	11.81%	17.37%	-17.85%

Fuente: Elaboración propia con información de los VIII, IX y X Censos industriales. INEGI

La caída de la producción es congruente con los sucesos de la época; por un lado demuestra el agotamiento del modelo de crecimiento de sustitución de importaciones y por otro la respuesta del sector industrial a los fuertes choques externos como la crisis financiera y la inestabilidad cambiaria que comprometió la actividad industrial. Sin omitir que el auge petrolero -que sirvió para amortiguar la caída de la actividad industrial- indujo una relativa temprana desindustrialización, que se expresa en una menor producción del sector que afecta a todos los estratos industriales. Aunque en el comercio y los servicios el comportamiento fue distinto -recuérdese que con el auge del petróleo se impulsó la industria petrolera y las actividades terciarias más que la industria no petrolera.

La producción bruta promedio por establecimiento refleja los resultados de la inversión en tecnología y capacitación, mayor en las grandes industrias, que al ser intensivas en capital alcanzaron altos niveles de productividad mientras que la pequeña industria presenta niveles menores de producción y productividad, y son las primeras en sufrir los embates de la crisis al no poder competir, muchas de ellas desaparecen lo que se expresa en la reducción de su número (sobre todo en el periodo 1970-1975) y aunque crece el número de micro industrias y del sector informal entre 1975 y 1980, su producción se reduce, sobre todo en el periodo 1975-1980, como se muestra en la Tabla 7. Al comparar la producción entre estratos industriales tenemos que la gran industria produce en promedio 458 veces más que la microindustria, 26 veces más que la pequeña industria y 3,738 veces más que el sector informal.

Tabla 7. Producción Bruta promedio por establecimiento en millares de pesos (1965-1980)

	PRODUCCIÓN BRUTA POR ESTABLECIMIENTO (MILLARES DE PESOS)				PROMEDIO	RELACIÓN GRANDE VS MIPI
	1965	1970	1975	1980	1965-1980	1965-1980
MICRO	149	241	519	122	258	457.4
PEQUEÑA	3,102	4,643	9,054	1,626	4,606	25.6
MEDIANA	15,576	23,295	48,121	6,797	23,447	5.0
GRANDE	71,006	106,512	223,403	70,709	117,908	1.0
SIN PERSONAL REMUNERADO	19	29	76	24	37	3,186.7

Fuente: Elaboración propia con información de los VIII, IX, X y XI Censos industriales. (INEGI, 2020)

Esto también repercute en la productividad por trabajador, ya que en promedio, el trabajador de la gran industria produce casi tres veces más que el de la microindustria, 1.6 veces más que el de la pequeña industria y 8 veces más que el del sector informal (*Ver Tabla 8*).

Tabla 8. Producción promedio por trabajador en millares de pesos (1965-1980)

	PRODUCCIÓN BRUTA POR PERSONA (MILLARES DE PESOS)				PROMEDIO	RELACIÓN GRANDE VS MIPI
	1965	1970	1975	1980	1965-1980	1965-1980
MICRO	38	59	126	28	63	2.9
PEQUEÑA	81	118	235	41	119	1.6
MEDIANA	101	148	312	44	152	1.2
GRANDE	120	180	350	89	185	1.0
SIN PERSONAL REMUNERADO	13	18	47	14	23	8.0

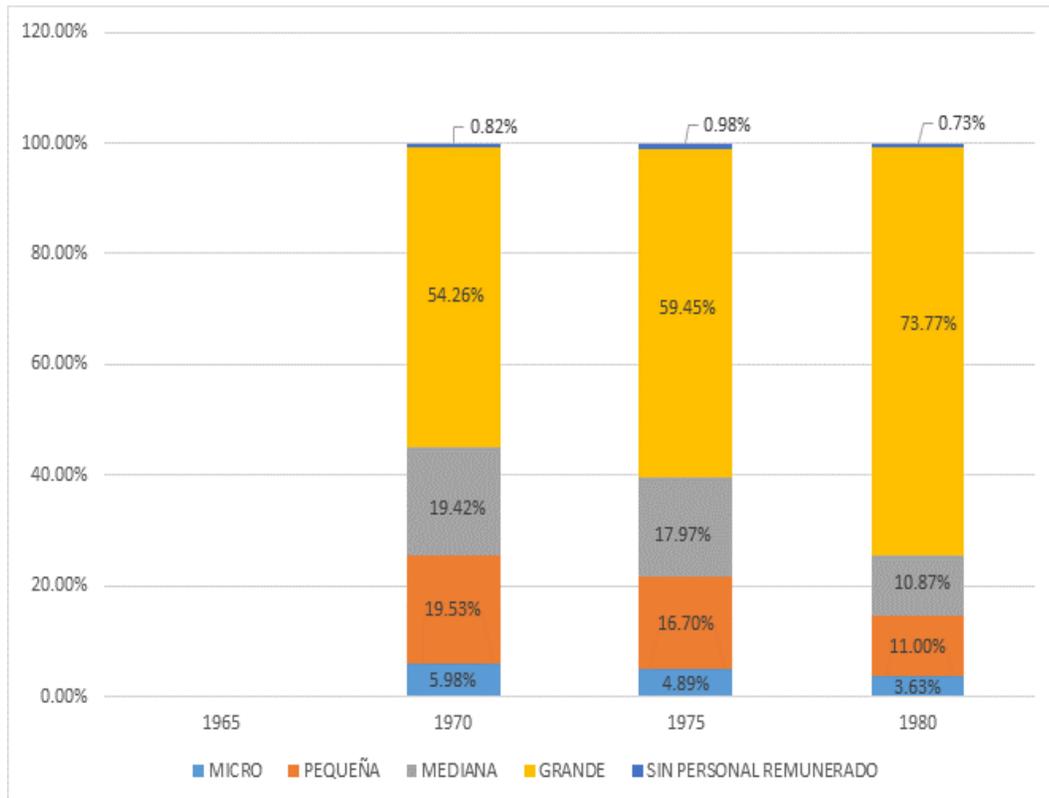
Fuente: Elaboración propia con información de los VIII, IX, X y XI Censos industriales. (INEGI, 2020)

En el caso del valor agregado bruto es aún menor el aporte la MIPI que en la producción, pues solo contribuyó en promedio con el 21% mientras que la gran empresa aportó el 63% del valor agregado (*Ver gráfica 6*). Entre 1970 y 1980, también hubo un incremento generalizado del valor agregado bruto en todos los estratos industriales, que puede ser atribuible al esfuerzo de la industrialización para transitar de la sustitución de importaciones de bienes de consumo a bienes intermedios y de capital, lo que impulsó la generación de mayor valor en las manufacturas, lo cual se puede ver sobre todo en la gran industria, que en 1980 obtuvo un crecimiento del 43%, aunque muchas de ellas ya producían bienes durables con mayor valor agregado.

También hubo un incremento en el valor agregado de la MIPI y del sector no remunerado, el cual muestra un intento por adaptarse a las tendencias del sector industrial. En 1980 registra

su mayor crecimiento con 29.13%, 26.13% y 29.29% respectivamente (aunque en términos reales es menor al quitar el efecto de la inflación) y como ya se mencionó en términos absolutos su aporte es muy pequeño si sólo consideramos las micro industrias y el sector informal su aporte al valor agregado industrial tendió a decrecer de un 6.8% en 1970, a 5.87 en 1975 y al 4.36% en 1980, cifras similares a su aporte a la producción. (Ver Tabla 9)

Gráfica 6. Distribución del valor agregado censal bruto en el sector industrial por tamaño de establecimiento. (1965-1980)



*En el censo industrial de 1965 no hay datos disponibles del valor agregado censal bruto.
Fuente: Elaboración propia con información de los VIII, IX, X y XI Censos industriales. INEGI

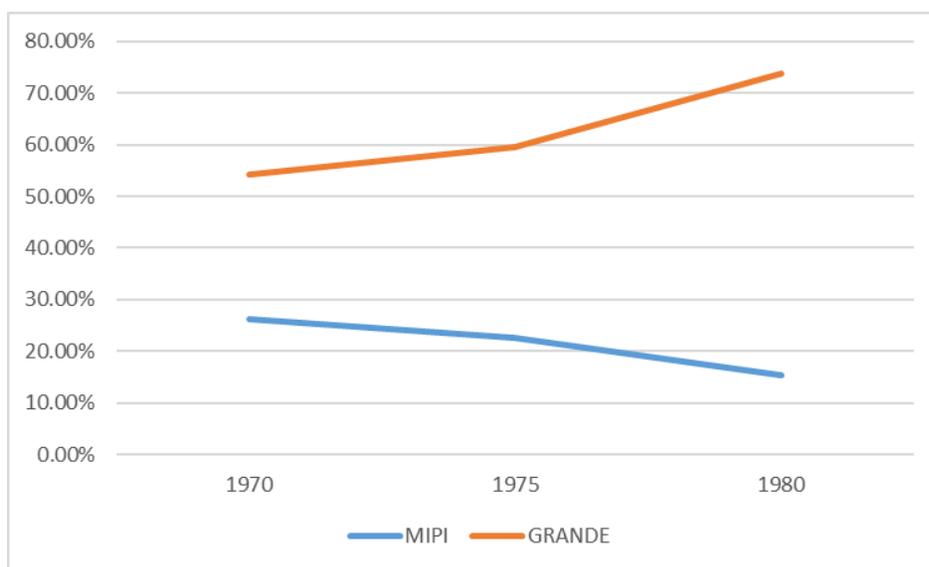
No obstante, el fuerte dinamismo de la gran industria, marcado por el capital disponible y la incorporación de tecnología de los países centrales, abrió la brecha en la estructura productiva, haciendo cada vez más débil la participación de la MIPI en la generación de valor (Ver gráfica 7).

Tabla 9. Valor agregado por estrato y variación anual promedio (1965-1980)

	1965	1970	1975	1980	Tasa media de variación anual		
					1970	1975	1980
MICRO	ND	4,926,400	8,946,696	32,121,666	ND	12.67%	29.13%
PEQUEÑA	ND	16,087,175	30,529,296	97,462,679	ND	13.67%	26.13%
MEDIANA	ND	15,994,996	32,852,928	96,256,314	ND	15.48%	23.99%
GRANDE	ND	44,700,038	108,701,720	653,547,977	ND	19.45%	43.16%
SIN PERSONAL REMUNERADO	ND	674,032	1,799,968	6,501,390	ND	21.71%	29.29%
PERSONAL REMUNERADO	ND	81,708,609	181,030,640	879,388,636	ND	17.25%	37.18%
TOTAL	ND	82,382,641	182,830,608	885,890,026	ND	17.29%	37.11%

Fuente: Elaboración propia con información de los VIII, IX, X y XI Censos industriales. INEGI

Gráfica 7. Participación del valor agregado de la MIPI y la gran industria (1970-1980)



Fuente: Elaboración propia con información de los VIII, IX, X y XI Censos industriales. INEGI

Esta tendencia a ampliar la brecha entre la MIPI y la gran empresa también se identifica a través del valor agregado promedio por establecimiento o por persona ocupada, pues un establecimiento perteneciente a la gran industria agrega 500 veces más valor que la microindustria, 36 veces más que la pequeña industria y 3,465 veces más que el sector informal (Ver Tabla 10).

Tabla 10. Valor agregado por establecimiento en millares de pesos (1965-1980)

	VALOR AGREGADO POR ESTABLECIMIENTO (MILLARES DE PESOS)				PROMEDIO	RELACIÓN GRANDE VS MIPI
	1965	1970	1975	1980	1965-1980	1965-1980
MICRO	ND	99	203	656	320	498.1
PEQUEÑA	ND	1,721	3,297	8,194	4,404	36.2
MEDIANA	ND	8,906	17,522	38,720	21,716	7.3
GRANDE	ND	41,972	89,467	346,710	159,383	1.0
SIN PERSONAL REMUNERADO	ND	12	29	98	47	3,391.1

Fuente: Elaboración propia con información de los VIII, IX, X y XI Censos industriales. INEGI

Lo mismo pasa si comparamos el valor agregado por persona ocupada, pues un trabajador de la gran industria agrega 2.92 veces más valor que la microindustria, 1.95 veces más que la pequeña y 7.71 veces más que el personal no remunerado. (Ver Tabla 11).

Tabla 11. Valor agregado por persona ocupada en millares de pesos (1965-1980)

	VALOR AGREGADO POR PERSONA (MILLARES DE PESOS)				PROMEDIO	RELACIÓN GRANDE VS MIPI
	1965	1970	1975	1980	1965-1980	1965-1980
MICRO	ND	24	50	148	74	2.9
PEQUEÑA	ND	44	86	204	112	1.9
MEDIANA	ND	57	114	247	140	1.5
GRANDE	ND	71	141	436	216	1.0
SIN PERSONAL REMUNERADO	ND	8	18	58	28	7.7

Fuente: Elaboración propia con información de los VIII, IX, X y XI Censos industriales. INEGI

2.5.4. Caracterización cualitativa de la micro y pequeña industria de 1970 -1982

Las MIPIs son unidades productivas en pequeña escala que coexisten en un ambiente de mercado con las grandes y medianas industrias. En comparación con la gran empresa, estas requieren para su creación y funcionamiento una cantidad mínima de recursos que si se administran de manera adecuada les permiten transitar de un estrato de menor a mayor escala. Por eso se considera que estas empresas pueden tener un papel seminal en la actividad empresarial (de Maria y Campos, 2002, pág. 7). Este tipo de industrias predominaron en el siglo antepasado y conforme se complejizó la producción, surgieron las grandes industrias que se volvieron dominantes e impusieron una nueva dinámica de producción, haciendo más complejo el papel de las microindustrias, que en lugar de consolidarse o pasar a un estrato mayor (como parece que sucedió entre 1965 y 1970) en momentos de desaceleración industrial se transformaron en parte de la economía informal (1975-1980).

Desde la década de los sesenta se estratifica a las empresas en México -aunque no de manera formal- de acuerdo con el número de empleados, el volumen de ventas y nivel de inversión. No obstante, esta escala ha cambiado a lo largo del tiempo, además la naturaleza de cada empresa es distinta, lo que también es un factor coadyuvante de la heterogeneidad de este estrato. A diferencia de la gran empresa, posee características tan específicas que resulta complejo clasificarlas, sin embargo los criterios de estratificación permiten identificar al interior de éstas, distintos niveles de desarrollo que definen patrones de escalamiento y permite la caracterización, dándole una función específica en el mercado y contribuyendo de manera positiva y negativa en la sociedad, esto depende de la dinámica de la estructura productiva a la que se integra.⁹⁸

De acuerdo con la dinámica, pueden ser altamente efectivas, lo que permite que transiten de un estrato a otro (escalamiento en el nivel de desarrollo) o bien que se integren a cadenas productivas de alto valor agregado, lo que se traduce en la diversificación del sector, mayor equidad en la distribución del ingreso, desarrollo e innovación tecnológica, y podría ser un indicador de mayor competitividad, eficiencia y flexibilidad y por ende altas tasas de ganancia que significan beneficios para el conjunto de la población en la que se desempeñan. Este es el caso de las MIPIs japonesas e italianas (o las que actualmente se han desarrollado sobre todo en la creación de software y tecnologías de información en varios países). Sin embargo, también pueden ser altamente inefectivas, lo que conduce a su estancamiento o extinción, contribuyendo a la concentración de la estructura productiva y del ingreso, atraso tecnológico, baja competitividad y productividad, respuesta lenta a los cambios en el mercado, desperdicio de recursos y por ende tasas de ganancia desiguales que van en detrimento de la población como es el caso mexicano.

Considerando estos criterios de escalamiento y estratificación, se puede identificar en México, un estrato abundante de micro y un creciente sector informal de industrias unipersonales o familiares, con requerimientos mínimos de inversión en infraestructura, maquinaria y equipo, que se forman con escaso capital y recursos que pertenecen al propietario. Tienen un elevado índice de empleo por capital invertido lo que le permite absorber grandes proporciones de fuerza de trabajo que la gran industria no puede absorber (Méndez B. , 1988, pág. 102). Estas características influyen positivamente en:

⁹⁸ Refiriéndome a los elementos, procesos, actores y contexto en el que está inscrita la estructura productiva

- 1) La ubicación, generalmente determinada por la cercanía al domicilio de residencia del propietario, o por lugares en los que la gran empresa no llega. Su baja producción, escaso capital y ubicación determinan un grado de influencia local o regional. Esto contribuye a la descentralización de la producción y del empleo así como a la integración de la mujer en la vida laboral, principalmente hacia finales de la década de los años setenta (Gutiérrez Soria, 1995, pág. 30).
- 2) Representan otra forma de generar ingresos, pues pueden ser una opción de supervivencia o un modo de vida: para el sector de población desocupada representa una manera factible de incorporarse a la actividad económica que le genere ingresos de subsistencia, o bien, la posibilidad de construir un medio de vida sostenible y rentable para el propietario y su familia.
- 3) La dinámica de abastecimiento. Sus insumos tienen un alto contenido nacional y/o local; sus clientes y proveedores suelen ser otros micro y pequeños empresarios lo que contribuye a la sobrevivencia de otras MIPIs de la región en que se encuentran, construyendo eslabonamientos y cadenas productivas entre el mismo estrato. Para algunos autores, esto constituye la apertura de circuitos comerciales y de compra de insumos que explican muchas veces la sobrevivencia y desarrollo de algunas empresas que compran o venden insumos a nivel local (Gutiérrez Soria, 1995, pág. 24) (Alba, 1995, pág. 92): Sin embargo su nivel de compras es escaso y su baja producción las encarece más.
- 4) Flexibilidad y versatilidad. La participación del propietario-empresario en la operación y administración, permite decisiones rápidas sobre la producción, y por otra su pequeña escala permite adaptarse rápidamente a los cambios -por eso en algunos casos se le integra en la flexibilización de la producción- pero su respuesta puede quedar limitada por los recursos de que dispone.

De igual forma sus características influyen de manera negativa en su integración al mercado pues:

- 1) Tienen un débil nivel tecnológico. Por lo general es mínimo, salvo en el caso de pequeñas empresas con conocimientos especializados y de mayor valor agregado. Dependiendo del nivel de desarrollo, dispone del equipo manual o fabricado por el propietario, o maquinaria y equipo de segunda mano. Esto puede considerarse una ventaja en el sentido que impone un bajo contenido de importación, pero también determina que operen con tecnologías atrasadas dificultando la resolución de

problemas y obstáculos de tipo tecnológico y que la producción de bienes de capital en este estrato sea escasa.

- 2) Posee limitados recursos humanos. Generalmente se emplea a los familiares y población local con escasa formación técnica-laboral y adquieren habilidades fuera del sistema formal de enseñanza (Méndez B. , 1988, pág. 102). Esta condición le impide: identificar y aprovechar oportunidades en el mercado que exigen mayores niveles de especialización y establecer procesos en los que se acumule y aproveche el conocimiento para la innovación, lo que dificulta en gran medida su transición de un estrato a otro mayor, incidiendo en su estancamiento o extinción. Su escaso capital contribuye a que las empresas no puedan contratar personal especializado, sin embargo los niveles de desempleo impulsan a la fuerza de trabajo especializada a trabajar en estas empresas, en condiciones de subempleo.
- 3) Establece una relación laboral nociva. El propietario generalmente no se asigna un sueldo, para él y sus empleados a precio de mercado, lo que incide en el conjunto de la sociedad, pues lejos de contribuir a la desconcentración del ingreso, incide en su concentración, debido a que genera empleos con formas de retribución que no corresponden a los salarios medios de mercado, es decir, a los que se pagarían en promedio en otras empresas (Alba & Krujit, 1995, pág. 41), las remuneraciones en estos estratos (sobre todo en las micro industrias y en el sector informal) suelen ser muy bajos o inexistentes, pagados a destajo y tiene fuertes repercusiones en la estabilidad y seguridad laboral, pues el trabajo se desempeña sin prestaciones laborales legales y a veces se desarrollan en condiciones inhumanas.
- 4) Tienen una débil gestión empresarial. Ello tiene fuertes repercusiones en el desempeño de la empresa, por lo general los empresarios de estos estratos no tienen una visión empresarial, se desempeñan como un empleado más y no tienen conocimientos y tiempo para planear, lo que incide en la débil cultura empresarial, que determina el rumbo de la empresa y el grado de informalidad de ésta. La mayoría de estas industrias se instalan sin proponerse un crecimiento ordenado y sostenible, sin planeación ni una asignación eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros, crece paulatinamente sin un plan por ello su nivel de rotación es muy alto (aparecen y se extingue con facilidad y su vida promedio es muy corta 2 o 3 años en el 75% de estos establecimientos). Lo anterior impide la identificación de oportunidades y su aprovechamiento, por ejemplo la integración a nuevos mercados en los que se requiere agilidad, continuidad, mejor calidad, tiempos de entrega

estrictos, mayores niveles de producción y disponibilidad de capital para expandirse (Gutiérrez Soria, 1995, pág. 28).

- 5) Tiene poco acceso al crédito y al capital de riesgo. Generalmente se establece con capital propio o familiar, lo que limita sus planes de inversión, sobre todo cuando no se encuentran vinculadas a otras empresas que puedan proporcionarles “adelantos” sobre el bien o mercancía que se les encarga.
- 6) Su baja producción impide las economías de escala. Por el contrario, surgen gran cantidad de ineficiencias que contribuyen al incremento de los costos conforme incrementa la producción (deseconomías de escala). En el caso de las pequeñas industrias es frecuentes que en ocasiones recurran a tecnología y modelos de producción que no corresponden a sus requerimientos, lo que genera capacidad ociosa e incremento de los costos unitarios. Por tanto, son empresas de baja productividad e ingresos, además se ubican en sectores altamente competidos lo que reduce sus ganancias y sus posibilidades de crecer e integrarse a otros sectores, como en el comercio exterior. Esto contribuye a la baja productividad del sector industrial y al deterioro de las exportaciones.

A mediados de los sesenta y en los años setenta se popularizó el modelo japonés y se inició la flexibilización en algunas ramas de la producción, a la que se consideraba como una forma más efectiva de producir, lo que significó en algunos países la descentralización parcial de la producción, es decir, la descomposición de los procesos de las grandes industrias en procesos más pequeños que podían repartirse en células de producción. Esto trajo la ventaja de responder ágilmente a los cambios en el mercado, lo que hacía más eficiente el funcionamiento de las industrias, reducía el costo-producción por almacenamiento y permitía captar una mayor tasa de ganancia. Por otra parte, también elevó la importancia de la MIPI, pues se le integró como eslabón fundamental en las cadenas productivas de la gran industria, sobre todo de los segmentos intensivos en mano obra poco calificada. Sin embargo, en ese mismo periodo en México sucedía lo contrario, pues la producción mostraba una tendencia a concentrarse como forma dominante, y contribuía a la formación de un fuerte grupo económico con prácticas de expansión nocivas tanto para la MIPI como para el conjunto de la sociedad, pues terminó por consolidar una estructura oligopólica.⁹⁹ Pero también se consolida el

⁹⁹ *Las grandes empresas de los países industrializados tienden a desconcentrarse parcialmente; los capitales industrial y comercial a nivel nacional se orientan a producir en unidades más pequeñas y dispersas en zonas pobres y muy pobladas, incluso en el medio rural.* (Alba & Krugit, 1995, pág. 39). Al respecto Gutiérrez y Ruiz, mencionan que esto facilitó el cambio a la flexibilización de la producción, por ejemplo, en Japón o Italia, estas

establecimiento de las empresas maquiladoras en el norte del país, más articuladas a la dinámica de la economía del sur de Estados Unidos, (algunas habían surgido como pequeñas empresas desde el segundo lustro de los años sesenta).

Para la década de los setenta la estructura productiva en México, está concentrada sectorial y regionalmente, se han formado grandes empresas estratégicas para la industrialización, tanto públicas como privadas intensivas en capital, lo que ha desplazado a la mano de obra, principalmente a la no especializada, a ello se suma el crecimiento demográfico y las migraciones rurales a las urbes, lo que ocasiona grandes contingentes de fuerza de trabajo, que entre 1965 y 1970 encuentra empleo en la industria, pero a fines de los años setenta se va sumando a los contingentes de mano obra subocupada, que sólo encuentran empleo o sobre todo en la microindustria, lo que implica gran vulnerabilidad o en la economía informal que se convierte en una forma de auto emplearse.

La concentración sectorial y del capital ha formado grupos empresariales muy importantes que se han diversificado horizontal y verticalmente formando cadenas productivas en donde participan los empresarios más poderosos del país, dejando a una gran mayoría de MIPIs excluidas de estos eslabonamientos. Ello también creó una perspectiva dualista del sector industrial en donde coexisten dos grupos empresariales con características totalmente opuestas: un grupo reducido de grandes industriales con amplias capacidades financieras, productivas y tecnológicas, que incluso empieza a funcionar de manera transnacional -con inversiones en el exterior, sobre todo en Centroamérica- y un grupo amplio de micro y pequeñas industrias con limitadas capacidades tecnológicas, de producción, y financieras.

Estos dos grupos de empresas y empresarios que aparentemente se complementan, responden de manera diferenciada al cambio y a las condiciones impuestas por el contexto en que se desempeñan. Si bien en sus características más generales parece que no cambian, en realidad se van transformando de acuerdo con sus recursos y capacidades. Durante la primera mitad de la década la disminución de la MIPI en número de establecimientos demuestra como la expansión industrial tenía la capacidad de generar empleos formales tanto en la gran industria como en los otros estratos ya que tenían mayores posibilidades de sobrevivir. Sin embargo en las etapas críticas es donde la MIPI comienza a ser una importante

empresas se construyen para atender un mercado definido a través de subcontrataciones, aprovechando la flexibilidad de la pequeña escala para ciertas fases de la cadena productiva y que en algunos casos usan tecnología moderna y automatización alcanzando altas productividades que fortalecen el paradigma de la especialización flexible. (Gutiérrez Soria, 1995, pág. 21)

alternativa para la generación de ingresos, proliferando en aquellos sectores en donde no existen tantas barreras a la entrada, aunque esta empieza a aparecer y desaparecer con gran rapidez, es decir tienen un alto nivel de rotación. También crecen las pequeñas industrias y quizá responden al mayor grado de escolaridad de las personas que trabajan en la MIPI, acentuando que una vez que las personas encuentran un empleo seguro, es muy probable que abandonen la MIPI.

La complementariedad entre los estratos industriales no se debe en general a que exista una vinculación entre ellas, o que la política industrial las fomente, sino a que la MIPI genera empleo e ingresos cuando la gran industria deja de generarlos. Por tanto, en este periodo el cambio más importante sobre todo de la microindustria, que se expande al final del periodo analizado, es que sus fundadores “empresarios” comenzaron a abandonar el objetivo de vincularse a la gran industria (basando su crecimiento y expansión, abasteciendo a mayor cantidad de productores) o de expandirse y consolidarse en un estrato superior, para convertirse generalmente en un medio de generación de ingresos de subsistencia.

Otro aspecto para destacar es que las pequeñas unidades productivas coexisten en el mismo ambiente de mercado con las grandes empresas a través de las décadas, a pesar de tener una estructura organizacional diferente, sin que se desarrollara una política industrial específica para este tipo de empresas que las integrara en el crecimiento de la gran empresa o entre sí para fortalecer su desempeño, lo que contribuyó en cierta medida a los fuertes desequilibrios estructurales que hicieron inviable el crecimiento en la década de los setenta.

En esta década, se observa con claridad esta dualidad, por lo que se plantea el desarrollo de industrias estratégicas asignándoles una gran cantidad de recursos financieros, y el desarrollo de otras industrias en las que se instalan las más pequeñas, pues estas satisfacen en mayor medida necesidades básicas del mercado interno y dan empleo a la creciente población del país. Sin embargo, los esfuerzos para desarrollarlas no se articulan una política económica coherente y de mediano plazo que les garantice su integración y consolidación en la dinámica de crecimiento del país. Por el contrario, fueron consideradas como “lastre” del desarrollo industrial por su bajo nivel de productividad. En ese contexto la MIPI se sumerge en un círculo vicioso de escasas ganancias, escaso capital, baja productividad, altos costos e ineficiencia que no le permiten transitar del estrato en que se encuentran a otro de mayor escala que garantice su permanencia.

Por ejemplo, entre 1970 y 1975 hay un decremento de microindustrias, pero la razón no es el tránsito de esta a un estrato mayor, pues la pequeña industria también decrece, en cambio crece el sector no remunerado; es probable que muchas microindustrias formales hayan migrado al sector informal, es decir, hay una degradación de las condiciones en que opera la microindustria, mientras que en 1980 aumenta el número de MIPIs pero lo hace con mayor dinamismo la gran industria, esto puede deberse a que al agotarse el modelo de crecimiento, por una parte hay un sector desempleado de la gran industria que migra a la MIPI, también un desplazamiento de las industrias más grandes a los estratos más pequeños y una gran cantidad de MIPIs que ya no pueden competir y que son absorbidas por las grandes industrias.

El desempeño de la MIPI en este periodo da cuenta de cómo sus limitaciones condicionan los resultados en términos de productividad, competitividad, valor agregado y remuneraciones, variables que van a determinar su vulnerabilidad. Algunas de las explicaciones sobre este desempeño podrían sustentarse en la teoría evolucionista; por ejemplo, Edith Penrose señala que en la empresa existen incentivos y obstáculos internos y externos que influyen en su desempeño, de los obstáculos internos podemos señalar el escaso capital disponible, los deficientes procesos internos de organización, capacitación gerencial y operativa y la visión empresarial, que no permiten generar conocimiento dentro de la empresa para aprovechar las oportunidades que se presentan, su deficiente planeación tanto de inversión como de los recursos, o en el desarrollo de procesos administrativos y operativos que se adecúen a sus necesidades; los resultados muestran que a pesar de la alta participación de la MIPI en el mercado, tienen una baja contribución tanto en producción como en valor agregado. Y como obstáculos externos, encontramos la ausencia de una política industrial integrada que estuviese dirigida a estas empresas y sus interacciones con otros estratos, entre sí, y con las empresas paraestatales y compras de gobierno. A ello que se sumó las dificultades en el acceso y adecuación de la tecnología disponible, presencia de mercados oligopólicos con fuertes barreras de entrada, concentración sectorial y regional, restricciones fiscales y restricciones al financiamiento, que contribuyen al reforzamiento de sus condiciones internas, sobre todo de escaso capital, tecnología adecuada a sus condiciones, ineficiencia, y baja productividad.

Estos obstáculos repercuten negativamente en los niveles de producción, y por ende en la tasa de ganancia y en el tamaño de la empresa, variables que inciden en el reforzamiento de las condiciones -tanto administrativas como operativas- con las que compete, generando

sinergias negativas. Muchas microindustrias tienen un capital tan reducido que basta con que sus ventas se estanquen por algunos días o semanas, para perder su magro capital.

Por otra parte, como incentivos externos de la MIPI, podemos identificar un mercado interno en expansión -debido a la creciente clase media- mejoras en la calidad de vida de la población, cambios crecientes en el consumo y las preferencias, disponibilidad de insumos subsidiados por el Estado, un mercado cautivo -por las medidas proteccionistas- disponibilidad de infraestructura física y fuerza de trabajo con tendencias crecientes, no solo en volumen, sino en educación y capacitación para el trabajo. Sin embargo, estos incentivos no pueden aprovecharlos plenamente debido a que sus incentivos internos son escasos -sus alcances en recursos físicos y humanos son limitados- aunque si desarrolla experiencia, la cual se transmite a otras generaciones -debido a que generalmente se emplea a la familia- y puede ser aprovechada en el desarrollo de conocimiento e innovación, incluso agregando un elemento de diferenciación a sus productos. La gran desventaja es que la carencia de conocimiento objetivo no permite que los conocimientos y recursos disponibles sean utilizados al cien por ciento en su expansión.

Parte de estas condiciones tanto internas como externas determinan o refuerzan, sus características cuantitativas y cualitativas en la estructura productiva, tales como, el volumen de MIPIs, su ubicación, su aporte a la creación de empleo, así como su producción y valor agregado a las manufacturas, en comparación con las medianas y grandes industrias.

Otros aspectos que deben destacarse y que complementan la función de la MIPI tienen que ver con las decisiones políticas de la época; durante esta etapa los empresarios se agrupan de manera diferenciada y sus propuestas de políticas económicas también son diferentes, pero como grupo, los empresarios siguen teniendo un papel importante en la formulación de la política económica, a través de instituciones que los representaban: CONCAMIN, que agrupaba a empresas medianas y grandes en su mayoría y CANACINTRA, en la cual se observó un crecimiento importante en su conformación, pues en sus inicios (1940), tenía solo 93 miembros pero en los siguientes años fue agrupando un mayor número de empresas, para 1960 tenía un total de 13 mil miembros, y a fines de los setenta llegó a tener poco menos de 70,000 miembros, en su mayoría pequeñas y medianas industrias (Canacintrá, 2020). Esto refleja el peso que las industrias pequeñas fueron tomando además de su activa participación en las decisiones políticas y en la formación de un ambiente que favoreciera su operación

Ambas agrupaciones compartían la idea del desarrollo económico orientado al mercado interno, y la diversificación de las actividades productivas, para lo que era necesario sustituir las importaciones de bienes intermedios y de capital.¹⁰⁰ A través de estas organizaciones las grandes medianas y pequeñas industrias (más que las micro, que participan sólo en menor medida) mostraron un papel activo y ejercieron presión sobre el gobierno para elevar la protección en diversos sectores (Cárdenas, 2003, págs. 262-263). A mediados de los cincuenta y principios de los sesenta tendrán como resultado la profundización de la protección arancelaria a través de las leyes y reglamentos de mexicanización.

En el ámbito económico, a medida que la industrialización se fue intensificando durante esta etapa, se observó una tendencia a la concentración de capital y tecnología, principalmente en las empresas de gran tamaño, lo cual fomentó que la estructura productiva fuera cada vez más heterogénea. Por un lado, se integra un sector moderno con gran capacidad financiera y organizativa, intensivo en capital y capacidad de producción a gran escala; mientras que por otro, se integra un sector atrasado formado por un gran número de micro y pequeñas industrias con características totalmente opuestas, principalmente en utilización de tecnología, capital, financiamiento, y capacidades organizativas. Esta coexistencia de sectores modernos y atrasados provocó, según Héctor Guillén, una dispersión de la productividad y del ingreso de la población urbana ocupada que se encuentran en la base de una desigual distribución del ingreso. (Guillén Romo H., 2005, págs. 88-89)

Ahora bien, este “dualismo” o heterogeneidad ¹⁰¹ no se cumple en su totalidad pues no todas las empresas locales de menor tamaño operan sin tecnología. Parte de la dinámica industrial impuesta por las grandes empresas, obligaba a los empresarios locales de menor tamaño, a utilizar las técnicas más intensivas de capital a su alcance, importando maquinaria y equipo aunque fueran obsoletos -se trata de tecnología que ya se encuentra desplazada en el centro por nuevas innovaciones, lo que se conoce como tecnología estándar y no tecnología de punta- lo que no necesariamente se adaptaba a sus necesidades, pero que representaba un aumento en su tasa de ganancia. Sin embargo, la falta de adecuación tecnológica también

¹⁰⁰ Con la creación del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) en 1975 como órgano representativo de todo el empresariado nacional, se registra una pérdida de centralidad de la CONCAMIN y la disminución de su peso político. Este declive está muy relacionado con el protagonismo de las nuevas y las viejas organizaciones multisectoriales de afiliación voluntaria, como el CCE, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y la Coordinadora de Organismos Especializados en Comercio Exterior (COECE) Tirado, Ricardo, El poder en las cámaras industriales de México, Foro Internacional, vol. XLVI, núm. 2, abril-junio, 2006, pp. 197-226

¹⁰¹ Más que dos tipos de sectores: moderno y atrasado, existe una gama entre esas dos tipologías por ello es más exacto hablar de heterogeneidad

representaba un riesgo, pues en ocasiones, se incrementaba la producción reducía su tasa de ganancia.¹⁰²

Para Gerschenkron, el aprovechamiento de la tecnología desarrollada en los países industrializados era una oportunidad para los países atrasados, siempre y cuando estos desarrollaran gradualmente su propia tecnología, sin embargo en el caso de México -y también de los demás países latinoamericanos- la falta de adecuación de la tecnología de los países centrales en las empresas locales -principalmente en las grandes y medianas- trajo diversas consecuencias que contribuyeron al estancamiento económico. Para la CEPAL, una creciente capacidad instalada ociosa,¹⁰³ que incrementaba los costos de producción unitarios de las industrias, los cuales eran trasladados al precio sin problema, debido al proteccionismo, no obstante, en una etapa de estabilidad de precios, también origina poca competitividad con el exterior.¹⁰⁴ Ambas consecuencias fueron una expresión de proyecciones y toma de decisiones sin mucha planificación pues los pequeños y medianos empresarios en muchos casos no contaban con los conocimientos adecuados para evaluar sus decisiones en el mediano plazo.

La falta de adecuación tecnológica (incluso en la gran industria) también causó el debilitamiento de los empresarios nacionales, que al reducir su tasa de ganancia facilitaron la penetración de las empresas extranjeras con mayor integración, la cuales importaban los bienes de capital de sus países de origen y los adaptaban o nivelaban sus costos a los costos de otras empresas nacionales de menor productividad, con lo que obtenían un mayor margen de ganancia. Además, favoreció una demanda creciente de bienes de capital del exterior que agudizó la dependencia tecnológica y los desequilibrios en la balanza comercial, así como el asentamiento de estructuras oligopólicas con una fuerte presencia de capital extranjero, que

¹⁰² *El capitalista local estaba obligado a utilizar la técnica más intensiva en capital, es decir, a introducir una capacidad creciente de producción aunque esta redujera su tasa de beneficio. Sin embargo, el hecho importante es que la nueva técnica le permite al capitalista "tener una tasa de ganancia inferior, pero superior a la que habría tenido si hubiera conservado su técnica de producción.* (Guillén Romo H. , 2005, pág. 90)

¹⁰³ Aunque en general es poco el nivel de capacidad ociosa instalado, a diferencia del porfiriato cuando esta capacidad era cercana al 40%.

¹⁰⁴ Pierre Salama explica por qué América Latina no puede alcanzar un crecimiento elevado y sostenido -a través de la segunda tesis de la tendencia al estancamiento explicada por el aumento de las capacidades instaladas ociosas, desarrollada por Celso Furtado. Estas economías parten de una divergencia creciente entre la distribución desigual del ingreso y las condiciones de producción de los productos dinámicos. Destacando que el alza efectiva de los precios está determinada por la divergencia entre la oferta y la demanda de productos dinámicos, la cual causa capacidad instalada ociosa y en consecuencia el encarecimiento de los costos de producción unitarios que son parcialmente compensados por un alza en sus precios, permitido por el alto grado de protección del que estas economías se benefician. (Salama, 2020, págs. 67-72)

derivó en una dominación de la economía mexicana por firmas de capital foráneo (Anaya Díaz, 1988, pág. 109).

Las consecuencias de la falta de innovación (si hay adecuación) tecnológica en la MIPI se tradujo en ventajas para las grandes industrias, pues les permitieron absorber o eliminar a muchas pequeñas y medianas industrias. Al respecto Héctor Guillén menciona que

“Entre 1965 y 1975, se observa una desaparición importante de empresas artesanales, al lado de un aumento de empresas medianas y sobre todo un aumento importante de empresas grandes.” (Guillén Romo H., 2005, pág. 92)

Esta situación queda claramente expresada en el crecimiento de las empresas grandes y medianas en la industria y el desplazamiento de las más pequeñas como vimos en los censos antes analizados, excepto entre el año 1975 y 1980 cuando los establecimientos micro aumentan, en tanto que las pequeñas empresas ralentizan su crecimiento entre 1965 y 1975 para luego intensificarlo.

Es así como la etapa de sustitución difícil comprende dos momentos, uno en donde las tasas de crecimiento son altas y el modelo de acumulación expresa el éxito de las políticas aplicadas, y otro en donde el exceso de estas políticas agota el modelo de acumulación, que solo fue sostenible a través de endeudamiento. El alto contenido importado de la industrialización (falta de innovación) condujo a profundos desequilibrios de la balanza comercial y de pagos que fueron causantes del creciente endeudamiento, el desempleo y la desigual distribución del ingreso.

De tal forma, la heterogeneidad de la estructura productiva se convierte en un círculo que beneficia a las grandes industrias, pues contribuye a la concentración del capital y la tecnología, derivando en grandes tasas de ganancia y su consecutivo crecimiento, mientras que para las MIPIs se convierte en un círculo vicioso, pues reafirma su condición de atraso al reducir su tasa de ganancia, lo que determina la contracción de su producción y repercute directamente en su crecimiento y amenaza su existencia.¹⁰⁵

Complementando la influencia de la MIPI en el ámbito económico y social, estas influyeron en la desigual distribución del ingreso, no solo por la baja utilización de capital, sino porque estas

¹⁰⁵ Héctor Guillén hace referencia a la vista panorámica de la teoría general del subdesarrollo y del desarrollo que proporciona el planteamiento de Gunnar Myrdal en el que distingue dos efectos: el efecto remolino y el efecto propagación. El efecto remolino se refiere al hecho de que la riqueza llama la riqueza; el crecimiento propaga el crecimiento y en el mismo movimiento engendra la pobreza. (...) El efecto de propagación, permite la difusión desde los centros de expansión provocando así *círculos virtuosos* por oposición a los *círculos viciosos* que por su parte conducen al estancamiento y al subdesarrollo. (Guillén, 2018, págs. 62,63)

empresas empujaban los costos y los salarios a la baja: los primeros, porque algunas MIPIs se integraron al proceso productivo de las grandes empresas, produciendo algunos bienes intermedios con costos bajos y 2) los segundos, porque para poder competir con las grandes empresas en el mercado tuvieron que hacerlo vía precios, reduciendo los salarios de toda la población que empleaban, al ser una mayoría deprimían el ingreso. Además permitían que la fijación de costos medios dejara un margen mayor de ganancia a las grandes industrias que vendían a precios similares que las MIPIs. Todo esto se sumó a un proceso que reproducía la concentración del capital en las altas capas y disminuía el ingreso del resto de la población. No obstante, con el aumento del empleo se forma una creciente clase media, en donde el Estado contribuye significativamente, Héctor Guillén menciona que las políticas redistributivas del Estado, que causaban la transferencia de recursos de la agricultura a la economía en general, los subsidios, el gasto social y el mayor empleo industrial, contribuyeron a crear una clase media con ingresos crecientes, en donde la pequeña y mediana empresa tienen protagonismo.

La aparición de estos grupos medios permite que se establezca una continuidad en el espectro de los ingresos del trabajo, así como en los de la propiedad, gracias a la presencia de la pequeña y mediana empresa. (Guillén Romo H., 2005, pág. 96)

Como se observa el comportamiento de la MIPI, obedece a una dinámica de mercado determinada por la importación de maquinaria y equipo y expresa la heterogeneidad de la estructura económica, con una concentración del capital y de la tecnología en las grandes industrias, lo que facilita su expansión, mientras que las MIPIs siguen siendo mayoritarias pero se mantienen porque contraen el ingreso de sus trabajadores y ello deprime el ingreso de un enorme sector de la población.

Estas circunstancias en que se desarrolló la micro y pequeña industria fueron poco favorecedoras para el conjunto de la economía, pues contribuyeron a la profundización de los desequilibrios, que con el paso de los años terminaron por agotar el modelo de sustitución de importaciones, pues la transferencia de recursos que realizan las MIPIs a la gran industria se convierte en un desincentivo para la innovación técnica y el logro de mayor competitividad industrial. Por tanto, la importancia de estas empresas en la economía no solo era por la generación de empleo y el consumo o la provisión de insumos, maquinaria y equipo nacionales, sino porque sus características internas, su comportamiento y la forma en que se integran al mercado influyen en la dinámica de la economía y de la sociedad en general.

2.6. A manera de conclusiones.

El periodo que comprende de 1940 a 1982 constituye una etapa de crecimiento basado en la industrialización bajo dos modalidades, una que comprende el periodo 1940-1954, cuya inversión en lo sustantivo es de capital nacional y la planta productiva se orienta a la producción de bienes de consumo no duradero y algunos bienes intermedios y de capital.

El segundo periodo de 1952-1982 comprende dos etapas: la de 1954 a 1970, conocida como Desarrollo Estabilizador en la que existe estabilidad de precios y el tipo de cambio se mantiene fijo y la inversión crece en buena medida impulsada por Inversiones Extranjeras Directas que impulsan la producción de bienes durables en el país. La mayor parte de la bibliografía ubica a esta etapa como “El milagro mexicano”, pero también es un periodo en donde surgen o se acentúan los grandes desequilibrios en la economía mexicana, como la concentración del capital, la desigual distribución del ingreso y la dependencia tecnológica.

La política proteccionista acompaña a la industrialización desde 1947, sin embargo, esta se fue profundizando lo que acentuó la dependencia, al inhibirse las condiciones para que el proceso industrializador mexicano se sustentara en un proceso de innovación que permitiría crear las bases para una industrialización sostenida mediante la creación de un núcleo endógeno de reproducción. La industrialización responderá a un proceso, relativamente espontáneo pues no existe una estrategia de mediano plazo que permita corregir los desequilibrios inter e intra sectoriales que van emergiendo, así como la dependencia del exterior lo que provoca una tendencia al desequilibrio externo, acentuación de la heterogeneidad y una desigual distribución del ingreso que conducirán al paulatino deterioro del modelo de acumulación.

Entre 1971 a 1982, se observa un agotamiento del modelo de crecimiento basado en la industrialización y dirigida al mercado interno. Tanto el gobierno como los demás actores económicos estaban convencidos de que el modelo podía prolongarse, profundizando el proteccionismo y la intervención estatal. Es una etapa de fuertes choques externos e internos, como la crisis petrolera, el incremento de la inflación, la devaluación del tipo de cambio y la inestabilidad financiera, se combina al final del periodo analizado, con un auge petrolero que llevó a México a un último periodo de expansión, pero con un enorme endeudamiento externo que derivó en la crisis de deuda de 1982.

En ese periodo la función de la MIPI y sus características están muy influidas por el contexto histórico. Es así como en los primeros años de la industrialización (sustitución fácil) la MIPI tiene amplia presencia económica. Su proliferación tiene varias fuentes: las migraciones europeas en los años previos, así como la disponibilidad de algunos capitales de empresarios nacionales y talleres artesanales, que ya coexistían con la gran empresa desde el porfiriato y que después de la revolución logran sobrevivir, desarrollarse y en algunos casos articularse con grandes empresas. Además, se observa su presencia en las decisiones políticas, sobre todo tras la fundación de CANACINTRA, en los temas de protección del mercado, las cuales van a trascender en la sustitución difícil.

Durante la sustitución difícil las MIPIs continúan con una importante presencia, en una estructura productiva en la que se expanden todos los estratos industriales pero lo hacen en mayor medida las grandes empresas. Es a partir del último lustro del periodo analizado (1975-1980) que se observa un fuerte aumento de establecimientos de tamaño micro y de la economía informal, así como del número de trabajadores que laboran en estas empresas; no obstante, su aporte a la producción bruta nacional y al valor agregado industrial es pequeño. En contraste la gran empresa tendrá un pequeño número de establecimientos y una mayor participación en la producción y el valor agregado. Estas características dan cuenta de una estructura productiva heterogénea o dual que contribuye desde sus polos a los desequilibrios de este periodo en el cual la MIPI tiene un papel creciente.

- Por una parte la baja productividad, la baja competitividad y la ausencia de innovación es un problema que enfrentan los dos tipos de industrias debido al proteccionismo, aunque en distintas proporciones. En el caso de la gran industria no necesita buscar nuevos mercados en el extranjero o implementar nuevas tecnologías que pongan en riesgo sus ganancias al contar con un mercado cautivo; mientras que la MIPI no tiene capital ni recursos humanos que generen conocimiento y nuevas tecnologías, ni posibilidad de buscar mercados más allá de la localidad en que producen. Esto dificulta el tránsito a la sustitución de bienes de capital y presiona la balanza comercial y de pagos, cuyo déficit se financia con deuda.
- Ambas contribuyen a la concentración del capital, la gran empresa a través de las prácticas cuasi monopolísticas en la fijación de precios y de expansión, que además le otorgan mayor poder económico y político; mientras que las MIPIs deterioran el ingreso, al ofrecer salarios más bajos que los del mercado, contribuyendo también a

la inestabilidad, poca seguridad laboral y a la disminución de las condiciones de vida de los trabajadores en general.

- Ambas empresas se benefician de los bienes y servicios públicos que provocan el déficit fiscal.
- Contribuyen al deterioro del sector externo: las grandes empresas por su reducida vocación exportadora en un ambiente protegido, las MIPIS por no reunir las características necesarias para su escalamiento en la estructura productiva, que les permitan generar mayores ganancias e ir a la búsqueda de nuevos mercados.

Además de los factores cuantitativos los empresarios -no solo los grandes sino también los de menor tamaño- seguirán influyendo en las decisiones políticas y económicas a través de su representación en instituciones como CANACINTRA y CONCAMIN, pero sobre todo afectarán las condiciones en que se desempeña el mercado, tales como la formación de los precios, la determinación de los costos, niveles de inversión y reinversión (o fuga de capitales), fijación de los salarios y con ello la distribución del ingreso.

La desequilibrada interacción de grandes y MIPIs está íntimamente ligada, pues la expansión de la gran empresa generalmente implica el estancamiento o la extinción de la MIPI, mientras que los factores económicos y políticos también hacen su contribución.

En esta época los programas de fomento a la MIPI se encuentran presentes pero desarticulados. La política económica tiende a fortalecer a la gran empresa y no tienen un fuerte impacto en el estrato de las MIPIs, de tal forma, las grandes empresas fueron las más beneficiadas en los programas de fomento industrial. La gran inestabilidad de la década y las inconsistencias de estos programas demostraron que la planeación industrial requería de mejoras, ya que a pesar de las significativas tasas de crecimiento de la economía, había sectores de la industria que se estaban deteriorando y con mayor velocidad aquellos en los que se encontraba la MIPI. Por eso vale la pena identificar las contradicciones de sus programas de fomento:

- 1) Los recursos financieros y de capacitación fueron mejor aprovechados por la gran industria debido a la falta de conocimiento y capacitación gerencial, característico de las MIPIs, lo que impidió el acceso a estos -en el caso de los programas de capacitación implicaban costos para la MIPI que no podía cubrir.

- 2) Los programas en los que hubo mayor participación de la MIPI no estaban dirigidos a ellas o no eran prioritarias.
- 3) Algunos programas de desarrollo tecnológico las incluyeron, pero no había un punto de encuentro entre los alcances de sus proyectos y sus necesidades tecnológicas.
- 4) Se consideró importante su función descentralizadora, pero los incentivos de algunos programas para establecerse en otras regiones eran menores que los ofrecidos en las zonas altamente industrializadas.
- 5) Los incentivos fiscales no fueron aptos, debido a las exigencias de formalidad y los costos, trámites y obligaciones que eso implicaba.
- 6) Los planes y programas carecían de indicadores de desempeño, que dieran información acerca de los beneficiarios y sus necesidades, para poderles atender de manera específica, con programas particulares que resolvieran sus necesidades y garantizaran la entrega de beneficios a los destinatarios correctos y el cumplimiento de los objetivos planteados.
- 7) El creciente índice de desempleo ocasionó un cambio en la visión de los empresarios micro y pequeños pues en lugar de buscar ganancias, se fueron limitando a buscar ingresos de subsistencia lo que influye en la obtención de los resultados favorables, de cualquier programa.

Desafortunadamente las MIPIs de los setenta, en el caso mexicano, responden a una dinámica que las hace ineficientes y las sumerge en un círculo de pobreza, esto convierte sus características internas en desventajas y su ambiente en una amenaza constante, colocándolas en una situación vulnerable. Para fortalecerla y garantizar su desarrollo se requería conocer a fondo estas características y desarrollar un plan integral que contemplara todas las áreas y factores que de manera conjunta, construyeran un ambiente propicio para el aprovechamiento de sus ventajas y oportunidades. Sin embargo, la planeación industrial era relativamente nueva en la incorporación y el fomento a las MIPIs pero se encontraba desarticulado y sin prioridades claras.¹⁰⁶ Finalmente el reparto de recursos financieros no fue suficiente -en algunos casos dieron una imagen de populismo- desafortunadamente a pesar de que algunos de estos programas hayan sido consistentes en sus objetivos, en su desempeño beneficiaron más a las grandes empresas.

¹⁰⁶ Los planes de desarrollo se impulsan desde los años treinta, Cárdenas impulsa el primer plan sexenal, los planes de desarrollo de los siguientes presidentes marcaban grandes tendencias macro, el primer plan de desarrollo industrial integral se impulsa en los años setenta

Capítulo 3

Las micro y pequeñas industrias en México en el tránsito y consolidación del modelo neoliberal (1982-1994)

La revisión histórica del periodo de 1940 a 1982, permite identificar tres grandes etapas (sustitución fácil, sustitución difícil y crisis de la sustitución) que con características macroeconómicas, ideológicas y estratégicas disímiles, orientaron la política industrial, e incidieron en la estructura productiva, en la forma y dinámica de integración al mercado internacional. Vimos que la política industrial se inscribe en una concepción del desarrollo que determina las políticas macroeconómicas y de industrialización caracterizada por una política proteccionista (excesiva en los años setenta). Pero ante la crisis se irá transitando a un modelo de acelerada apertura económica que termina por imponer un modelo neoliberal. El punto de inflexión, es decir el tránsito y consolidación del modelo de crecimiento neoliberal, será materia de análisis de este capítulo. Nos interesa analizar cómo la dinámica macroeconómica se transforma y conduce a la modificación de la política económica, donde va tomando preminencia el mercado y en especial el mercado exterior como orientador de la producción. Analizaremos como estos cambios afectan la política industrial y realidad microeconómica que vivieron las MIPIs, y cómo ello contribuyó a la acentuación de los grandes desequilibrios y a la emergencia de otros que han caracterizado a la economía mexicana hasta la actualidad. Los actores económicos involucrados en esa época enfrentan esas tensiones de manera distinta. Para fines de este estudio nos enfocaremos en los desafíos que experimentan las micro y pequeñas industrias.

El objetivo de este capítulo es identificar aquellos aspectos que expliquen por qué la realidad microeconómica de las MIPI se hizo más compleja, condicionada por factores internos y externos; indagaremos en el por qué las políticas y programas de fomento orientadas a las MIPI en el periodo de apertura económica (1982- 1994), no pudieron resolver la vulnerabilidad de estas empresas y por el contrario, la economía en su conjunto se fue haciendo más vulnerable y dependiente. El capítulo se divide en cinco secciones, en la primera sección se sitúa históricamente la transición y consolidación del modelo neoliberal; en la segunda sección se analiza la política económica que se impulsa en los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari y cómo traducen una concepción distinta de la vía de crecimiento, se destacan los aspectos coyunturales que marcaron ese tránsito y consolidación del modelo neoliberal; en la sección tercera se analizan los principales programas de apoyo y fomento para las MIPIs en el periodo 1982 a 1994; en la cuarta se caracteriza a las micro y pequeñas

industrias y sus funciones en este periodo y por último, a manera de conclusiones se expone por qué la política económica era más un paliativo para mitigar la pobreza, que una política de fomento industrial para consolidar a la micro y pequeña industria.

3.1. Transición y consolidación del modelo neoliberal (1983-1994)

Los crecientes desequilibrios intra e intersectoriales y con el sector externo, así como los efectos de la política económica de la década de los años setenta terminaron por agotar el modelo de sustitución de importaciones, sin embargo el éxito de este modelo, expresado en altas tasas de crecimiento dio la impresión de que se podía continuar, incorporando algunos cambios. Desde finales de la década de los sesenta, el modelo daba claros síntomas de agotamiento, como la crisis en el sector agrario, la dependencia de importación de bienes de capital y el consiguiente desequilibrio en el sector externo, tendencias que continuaron, sobre todo después de la conclusión del boom petrolero. Como vimos en la sección anterior, para sostenerlo y para expandir la plataforma petrolera el gobierno tuvo que entablar una creciente deuda con el exterior, misma que, al subir las tasas de interés en Estados Unidos y al caer los precios del petróleo, pone la solvencia del país en riesgo, situación que se hace patente en 1982, incrementando significativamente la deuda. Tras la firma de la carta de intención con el FMI para el rescate financiero del país,¹⁰⁷ el gobierno mexicano se vio obligado a hacer una serie de ajustes de corte ortodoxo, que significaron la transición a un nuevo modelo de acumulación, el modelo neoliberal.

Con la firma del convenio se accedía a una línea de crédito por 1,850 millones de dólares concedidos por los bancos centrales de varios países, a través del Banco Internacional de Pagos. Los ajustes estaban proyectados para tres años, plazo en el cual la economía mexicana debería alcanzar un potencial de crecimiento de largo plazo, algunos de esos ajustes eran: 1) la elevación del ahorro interno tanto público como privado, 2) reducción del déficit fiscal como proporción del PIB, de 8.5 % a no más de 5.5% en 1984, y a 3.5% en 1985, 3) el endeudamiento público no debería exceder los 5,000 millones de dólares en 1983, lo que debía traducirse en racionalización del gasto público, 4) se colocaba como primera prioridad combatir la inflación y 5) fomento al desarrollo de mercado de valores para estimular fuentes alternativas de intermediación financiera (Bancomext, 2019, pág. 3).

¹⁰⁷ Esta carta se firma el 10 de noviembre de 1982, sin embargo las medidas contenidas en la carta de intención eran una proyección actualizada del programa de ajuste a la política económica adoptado por el gobierno en el mes de abril de 1982, proceso que había iniciado desde mediados de 1981. (Bancomext, 2019, pág. 2)

El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) intenta apearse a dichos ajustes, por eso se considera que en su administración inicia la transición al nuevo modelo, dando por terminada la sustitución de importaciones. De acuerdo con la carta de Intención del FMI, los ajustes ortodoxos tenían como objetivo la estabilización macroeconómica a través del control de los déficits y la inflación, pero a partir de 1985, se enfocarán en tres aspectos fundamentales:

1) La apertura comercial, cuyo objetivo era formar un mercado libre y flexible que pudiera integrarse al proceso de globalización, a través de la disminución de tarifas aduanales y la eliminación de licencias de importación.

2) Minimizar la intervención del Estado, se “recomendaba” ajustar los precios de los bienes y servicios públicos, así como el personal de las dependencias de gobierno, así como la privatización de un gran número de entidades públicas, lo cual significó la monopolización de algunos sectores productores de bienes básicos. (Ávila, Jose Luis, 2006, pág. 151)

3) La liberalización financiera, mediante la desregulación económica de la banca, para ello, se establecieron una serie de medidas legislativas con las que se permitía la participación privada en los bancos (El País, 3 de mayo de 1990) y que más tarde, conducen a la reprivatización de los bancos - durante el gobierno de Salinas de Gortari.

Estos ajustes en general se hicieron de manera progresiva, pero en menos de 10 años cambió radicalmente la orientación de la política económica y la concepción de desarrollo con la aplicación total de las reformas que consolidaron el modelo neoliberal. A lo largo del periodo de Miguel de la Madrid y en el de Carlos Salinas, se impulsan las reformas estructurales (con 51 reformas a la constitución en 40 artículos constitucionales) entre las que destaca el abandono de la rectoría del Estado en materia económica (enfocándose sólo en actividades estratégicas); se elimina la reforma agraria y se introducen cambios significativos en el artículo 27 para permitir la venta de tierras ejidales; también se reforma el artículo tercero constitucional, lo que representó un giro de 180 grados respecto de las reformas cardenistas, y a ello se suma la apertura comercial (firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte – TLCAN-) y financiera ya que se eliminan las restricciones a la Inversión Extranjera; se reprivatizan los bancos (nacionalizados por López Portillo) y se permite la inversión del capital extranjero en éstos.

Estas reformas consolidan al modelo neoliberal como dominante y provocan profundos cambios no solo en el ámbito económico, sino también en el político e institucional, lo que desata serias consecuencias en el ámbito social. Así por ejemplo, la disciplina fiscal, que se

traduce en la reducción de la intervención del Estado como uno de los primeros ajustes aplicados a partir de 1983. El gobierno se empeñó en reducir el déficit fiscal a través de un programa de austeridad que redujo los gastos en mantenimiento de infraestructura, subsidios y aumento de los precios de bienes y servicios (a lo que se denominó eufemísticamente como realineación de precios relativos), también se bajaron los gastos en salud y educación, y se hicieron “ajustes” al personal de las oficinas y empresas públicas cuyos resultados derivaron en un deterioro social importante de las instituciones de salud, en la disponibilidad y calidad educativa; la calidad de la infraestructura física se amplió por la concesión a privados --que más tarde serían rescatados con ingresos públicos tras la crisis de 1994-1995-- y el acceso a los bienes de subsistencia mínima, sobre todo la alimentación, se encareció por la eliminación de subsidios. (Guillén Romo H., 1997, págs. 101-102).

Desde el gobierno se argumentó que la participación del Estado era excesiva y que el gasto de las empresas paraestatales era una de las principales razones del déficit presupuestal. Además se acusaba al Estado de intervenir en el mercado de manera desleal (en diversos sectores, ya que era propietario de empresas) se les señala de ineficientes y de generar más gastos que ingresos. Bajo estos argumentos se inicia un proceso de privatización de empresas paraestatales que se aplicó en tres fases: 1) de 1983 a 1985 liquidación y fusión de pequeñas empresas no estratégicas, 2) de 1986 a 1988 venta de pequeñas y medianas empresas y 3) 1988 la privatización de grandes empresas de sectores estratégicos como el industrial, minero, aéreo, bancario, comunicaciones y seguros.¹⁰⁸

Por su parte, la apertura comercial fue uno de los cambios estructurales que provocó una transformación radical en el papel del mercado, dado que en las décadas anteriores el crecimiento económico se había dado con importante protección del mercado nacional, este cambio significó ir al polo opuesto. La reestructuración eliminó en muy corto tiempo todo tipo de barreras comerciales bajo el argumento de motivar la competencia de la industria mexicana. Así, durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid se inició la apertura con la integración de México al Acuerdo General de Tarifas Aduanales y Comercio (GATT) en

¹⁰⁸ Al respecto Héctor Guillén cuestiona el argumento de ineficiencia de las empresas paraestatales como premisa de la privatización, menciona que en el periodo de 1977 a 1982 el déficit de las empresas representó menos de la tercera parte del déficit presupuestal y que la carga de estas empresas solo tuvo un impacto negativo en el presupuesto estatal en el periodo de 1970 a 1985. De igual forma señala que estas empresas eran intensivas en capital y su tamaño excedía el de las empresas del sector privado característica que les permitía gozar de economías de escala como ventaja competitiva ante las medianas y pequeñas empresas del sector privado, por último justifica la “ineficiencia de ingresos” debido a un retraso en los precios del sector industrial paraestatal debido al sistema de precios relativos y de los cuales otras empresas del sector privado se vieron ampliamente beneficiadas, por tanto la competencia desleal y la ineficiencia es relativa. (Guillén Romo H, 1997, págs. 116-120)

1986 y con la firma del Tratado de Libre Comercio (1994) en el periodo de Carlos Salinas, la economía se liberalizó.

La administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), impulsa y concluye las reformas estructurales que consolidaron el modelo de economía abierta, con el argumento de que generaría mayor crecimiento y permitiría combatir la pobreza y la desigualdad. Su gobierno señaló como necesaria la atención de las clases sociales más pobres, que fueron las más afectadas por la crisis y los programas de ajuste, las cuales debían ser atendidas pues eran el mayor obstáculo al crecimiento económico del país. Por tanto la atención de la pobreza de manera focalizada y la deuda externa se convirtieron en los asuntos prioritarios por resolver.

Para cumplir con esos objetivos, que se englobaron en un discurso que destacaba la necesaria modernización del país, se continuó con el proceso de privatización iniciado en la administración anterior, pero ahora de las empresas estratégicas: industrias básicas, comunicaciones, transportes y la banca, PEMEX se reorganizó y se privatizaron los segmentos que se consideraron no estratégicos; finalmente las privatizaciones reconfiguraron la economía nacional, con la cuasi eliminación de las empresas paraestatales.

La privatización de la banca es una de las más destacadas y cuestionadas, pues además de constituir la mayor proporción de los ingresos que percibió el gobierno por la venta de las empresas públicas,¹⁰⁹ además formaba parte importante del proyecto de liberalización financiera,¹¹⁰ sin embargo, alrededor de la iniciativa había una serie de desacuerdos que el presidente debió conciliar para su aprobación. La incorporación de la banca al sector público –en 1982– evitó su quiebra y fue recibida con alivio por los sectores financieros internacionales (El país, 3 de mayo de 1990). Sin embargo en 1988, cuando fue presentada la iniciativa de privatización, la banca parecía funcionar de manera eficiente, pues operaba en números negros. Ávila plantea que la justificación de que era una carga para el Estado no sería aceptable.

¹⁰⁹ "El Estado obtuvo un total de 69,415 millones de pesos, equivalentes a 23 000 millones de dólares, de ellos, 57% se obtuvo de la privatización de la banca, 28% de Teléfonos de México y el 10% de la enajenación de otras empresas." (Ávila, Jose Luis, 2006, pág. 153)

¹¹⁰ Desde la posguerra hasta inicio de los ochenta el sector financiero estaba fuertemente regulado, el banco central fijaba las tasas de interés que las instituciones financieras podían pagar a los depositantes y el crédito se asignaba gracias a un complejo sistema de reservas y tasas de préstamo preferenciales a determinados sectores o actividades. Pero entre mediados y finales de los ochenta el sistema financiero se desregula, se reprivatiza y se libera. A los no residentes se les va a permitir invertir en activos financieros domésticos prácticamente sin límite. (...) El sistema bancario que había sido nacionalizado a inicios de los ochenta comienza a ser reprivatizado a principios de los noventa y se les permite a los bancos endeudarse en el extranjero (Guillén, 2018, pág. 454)

“El grupo gobernante no podía esgrimir como parte de su decisión que la banca fuese una carga fiscal o ineficiente, pues operaba con números negros y había logrado sortear la difícil situación que enfrentó en los años ochenta” (Ávila, Jose Luis, 2006, pág. 155)

Por ello Salinas de Gortari argumentó, que en algunos países de Europa se había reformado la legislación para hacer una banca mixta y que la lucha contra la pobreza requería de más dinero que el recaudado con las empresas vendidas.

“...los mexicanos no podemos admitir un Estado tan propietario, con tan considerables recursos invertidos en la banca, en un país con tantas carencias y necesidades y con urgencias sociales básicas”. (El país, 3 de mayo de 1990, pág. 1)

Aunque se decía que los recursos obtenidos con la venta de la banca reducirían la pobreza, pues el capital asignado con anterioridad a la banca quedaría disponible para asignarlo a la salud y a la educación y reducir la deuda interna, lo que se traduciría en mayor estabilidad económica (Ávila, Jose Luis, 2006, pág. 156). Por otra parte, había un grupo de empresarios nacionales interesados en su privatización, estos argumentaban que era una forma de crear condiciones institucionales para el desarrollo del mercado, aunque en realidad su interés residía en que serían los beneficiarios directos de la privatización, de esta forma, las entidades bancarias en manos del Estado fueron entregadas a un pequeño grupo de accionistas.

“En ese momento (privatización de la banca) el gobierno era propietario de 18 entidades bancarias, frente a las 764 que había antes de la nacionalización. De ellas sobresalen Banamex con 25,4% de la actividad financiera, Bancomer (23,14%), Serfin (12,9%), Comermex (6,9%) y Somex (5,1%)”. (El país, 3 de mayo de 1990, pág. 1)

De la mano de la privatización de la banca continuaron la liberalización comercial y financiera. En el ámbito financiero, la desregulación como en todos los demás casos, aunque parecía progresiva en realidad se realizó en un breve tiempo, en una primera etapa el ajuste se aplicó a través de los mecanismos existentes de control del crédito y las tasas de interés, aunque para 1988 se desreglamentaron los mercados financieros y las tasas de interés se determinaban en el mercado. Ya en abril de 1994 se reforma el artículo 28 de la Constitución mexicana para otorgarle autonomía al Banco de México con la cual adquiere independencia para formular la política monetaria, que colocó como prioridad central el control de la inflación al que debía subordinarse el crecimiento (Guillén Romo H, 1997, págs. 126-130).

En el ámbito comercial, desde 1984 se venían desarrollando una serie de modificaciones a la legislación para atraer inversión extranjera, entre las que destaca la modificación al Reglamento de la Ley de Inversión extranjera en 1973, cuyas autorizaciones se acentúan en 1989 al permitir a los extranjeros poseer hasta el 100% de la propiedad, reservándose las industrias estratégicas, aunque posteriormente se permitió la participación del capital extranjero en todas las actividades productivas sin restricción alguna, y nuevos sectores fueron abiertos a la inversión extranjera, incluso en la bolsa de valores (Ávila, Jose Luis, 2006, págs. 149-150), (Guillén Romo H, 1997, págs. 123- 125). A esta desregulación, le siguieron otras como la de los transportes, los precios de los productos no esenciales, la petroquímica básica, como parte de reestructuración de PEMEX, así como las actividades agrícolas mediante la reforma constitucional a la Ley Nacional Agraria en 1992, con la cual se liberaban las tierras ejidales para incorporarlas al mercado y modernizar la agricultura, con miras a generar excedentes para el mercado mundial. (Guillén Romo H, 1997, págs. 121-123)

Otro tema prioritario en esta administración fue la deuda externa, una vez que el ambiente era menos hostil que en 1982, el gobierno mexicano toma la iniciativa para renegociar la deuda, lo cual fue bien visto por las entidades financieras internacionales. Primero en 1985, se impulsó el Plan Baker, tras su fracaso, Nicholas Brady secretario del Tesoro, presenta la propuesta para la renegociación de la deuda, nombrada posteriormente como Plan Brady. Esta propuesta tenía por objeto obtener el apoyo de gobiernos, bancos comerciales acreedores y del FMI para reducir la deuda externa, además de otorgar financiamiento a los países deudores para impulsar su crecimiento. Tras diversas negociaciones, el 23 de julio de 1988 se llegó a un acuerdo en el que se ofrecía una serie de opciones que cada banco acreedor elegiría según sus intereses. La renegociación de la deuda significó, la reinserción de México a los mercados internacionales de capital al reestablecer la confianza de la comunidad financiera internacional, al interior del país, la deuda externa disminuyó, y con ésta, el pago de intereses y la transferencia de recursos al exterior.¹¹¹

Además de la renegociación de la deuda, se consideró que no era suficiente para impulsar el papel de México en el mundo, por tanto, era necesario continuar con las reformas estructurales para asegurar el crecimiento. Muchas de estas reformas se llevaron a cabo durante la administración de Salinas, obedeciendo a los lineamientos y presiones del FMI,

¹¹¹ Buena parte de los recursos obtenidos con las privatizaciones se fueron al pago de la deuda, con lo que la deuda externa disminuyó como porcentaje del PIB de 63.5 a 22.5%, y el pago de intereses de 17.7% a 2.8% también como porcentaje del PIB, la transferencia neta de recursos al exterior de 6.8% del PIB a 1.2% en 1989. (Ávila, Jose Luis, 2006, pág. 135)

(que luego se conocieron como Consenso de Washington). Algunos autores comentan que estas reformas iniciaron previamente al Consenso de Washington y que este solo significó su reforzamiento, Ávila menciona que muchas de las reformas eran parte de las propuestas de la campaña de Carlos Salinas algunas de ellas fueron aplicadas previamente a la difusión del Consenso –algunas desde la administración de Miguel de la Madrid– por tanto, este fue un complemento a la orientación del presidente Salinas (Ávila, Jose Luis, 2006, pág. 137). De igual forma, Héctor Guillén, argumenta que estos ajustes se llevaron a cabo desde la administración de Miguel de la Madrid, (Guillén Romo H., 1997, págs. 97-147).

Para Berumen, desde la administración de Miguel de la Madrid se hizo presente el neoliberalismo como la ideología que determinaría la función del Estado y que se reforzaría durante el gobierno de Carlos Salinas (Berumen, 2009, pág. 709). Por tanto, en congruencia con las ideas de De la Madrid y Salinas, el Consenso de Washington reafirmó lo que estas dos administraciones ya habían emprendido, para crear las condiciones de mercado y para la integración del país a la economía internacional. Sin embargo, para Arturo Guillén, el Consenso de Washington representaba un compromiso político en el que había una mezcla de intereses del capital financiero estadounidense y las élites internas de los países latinoamericanos, que además de buscar salida a la crisis, veían en este la oportunidad de ampliar y crear nuevos mercados. En México la manera de lograrlo fue a través de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), impulsada tanto por los gobiernos como por las empresas más influyentes en Estados Unidos, México y Canadá, que veían la posibilidad de invertir sin restricciones y ampliar su mercado a través de este acuerdo (Guillén Romo A. , 2019, pág. 23).

Al respecto, Salinas sostenía que México debía abrirse al mercado internacional ante los nuevos retos que ofrecía la realidad mundial, para lograrlo era necesario continuar con las reformas estructurales y negociar acuerdos como el que Estados Unidos había celebrado con Canadá. Cabe señalar que tanto México como Estados Unidos tenían interés en este acuerdo, pues Japón y el sureste asiático tenían ya una importante participación en el mercado mundial, por tanto el TLC permitiría crear una zona de libre comercio para formar un mercado norteamericano más grande y con mayor participación internacional.¹¹² Además, en 1988 el presidente George Bush había propuesto llevar a cabo un tratado con México “lo cual condujo

¹¹² Estados Unidos no solo tenía un interés comercial, sino global, pues con el TLC se encabezaría el mercado más grande del mundo, contrarrestando así el poder de la comunidad europea y de Japón y sus cuatro “tigres”. (Ávila, Jose Luis, 2006, pág. 140)

al gobierno mexicano a replantear la estrategia gubernamental de insertar al país en el sistema mundial, siguiendo la línea trazada por Miguel de la Madrid con el ingreso al GATT” (Ávila, Jose Luis, 2006, pág. 137).

México ya tenía como su principal cliente a Estados Unidos desde las décadas anteriores, pero el tratado significaba eliminar algunas restricciones a los intercambios impuestos por el país vecino, así como incrementar las oportunidades de empleo para los mexicanos incluyendo el sector agrícola. El presidente Salinas se concentró en la negociación del TLC, misma que inició en junio de 1991. Los objetivos de este tratado eran: a) incrementar las oportunidades de inversión en los países participantes; b) eliminar los obstáculos al comercio; c) proteger los derechos de propiedad; d) facilitar la circulación fronteriza de bienes y servicios, e) promover las condiciones de competencia (Berumen, 2009, pág. 709).

Sin embargo, México no poseía las condiciones para competir con el mercado de Estados Unidos y Canadá, lo cual fue motivo de debates y desacuerdos en los tres países, principalmente en México y Estados Unidos. La sociedad estadounidense consideraba que los salarios mexicanos eran muy bajos y que las regulaciones para el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales podían ser atractivas para las empresas norteamericanas migrando parte de su capital hacia México, causando desocupación en el país vecino, lo que podía detener su crecimiento económico. Por otra parte, los empresarios mexicanos sabían que no estaban en condiciones de competir en el mercado norteamericano, por lo que, la entrada de empresas y productos extranjeros representaban una amenaza para ellos, lo cual tendría graves consecuencias en la economía mexicana. A pesar de las fuertes oposiciones y la clara desventaja de México ante el mercado norteamericano, se dio la aprobación del TLC el 23 de noviembre de 1993, y entró en vigor el 1 de enero de 1994, con lo que culmina la apertura comercial y la inserción de México al mercado internacional.

Las consecuencias del TLC en México no se hicieron esperar, en los siguientes meses a su aprobación, la apertura comercial hizo estragos en la economía mexicana: las importaciones se incrementaron significativamente profundizando el déficit comercial, el sector industrial quedó desprotegido ante la competencia extranjera. La inversión extranjera directa se incrementó significativamente y el ahorro interno fue desplazado por el ahorro externo. Una primera consecuencia fue la quiebra de una multitud de pequeñas y medianas empresas, lo que incrementó el desempleo y redujo el ingreso, al quedar los salarios sujetos a la decisión de los empresarios. Por tanto los objetivos de la administración de Salinas de atender a las

clases más afectadas por la crisis de 1982, no solo no se cumplieron, sino que pronto dificultarían más su situación, pues ya en diciembre de 1994 se vivía una crisis y se extendería a todo 1995, profundizando la pobreza.

Con la apertura comercial y la liberalización de capitales, llegaron grandes cantidades de capital como inversión extranjera directa (IED) y en cartera, que sobrevaloraron la moneda y ocasionaron la pérdida de competitividad en la industria nacional pues, con la moneda sobrevalorada se abarataban las importaciones. En diciembre, cuando Zedillo ya había asumido el poder se hizo evidente la sobrevaluación del peso, lo que condujo a la devaluación del peso y a la fuga de capitales como detonante de la crisis de 1994, gestada en los desequilibrios que indujeron las reformas estructurales. La crisis derivó en el incremento del desempleo, marginación, pobreza y de nuevo crecía la deuda.

Para Arturo Guillén esta transición al modelo neoliberal hizo más compleja la estructura social y más heterogénea la estructura productiva (Guillén Romo A, 2019, pág. 24), mientras que Héctor Guillén califica su desempeño como malo, en comparación con el periodo “populista” de las décadas pasadas en términos de crecimiento, productividad, empleo, inflación y sector externo. Las estadísticas revelan significativos decrecimientos, que se expresan en las condiciones sociales y de vida de la población, que sufría las consecuencias del estancamiento, la falta de empleo, el excesivo incremento de los precios -sobre todo en el periodo de Miguel de la Madrid- y la acentuación de la desigualdad en la distribución del ingreso, principalmente, la contracción del poder adquisitivo de las clases medias y bajas, en beneficio del selecto grupo de la clase más alta.

3.2. Política económica 1982-1994

3.2.1. Política económica

a. Miguel de la Madrid 1982-1988

El gobierno de Miguel de la Madrid inicia con la crisis de deuda dejando atrás el modelo de sustitución de importaciones. Las condiciones financieras del país obligan a su gobierno a apearse a una serie de ajustes ortodoxos impuestos por el FMI, que significan un cambio radical en la política económica y en el modelo de crecimiento. En este sexenio la prioridad ya no es el crecimiento, sino la estabilización, por lo tanto el gobierno se enfoca en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y la reducción de la inflación.

Los altos índices de deuda y el déficit público de los sexenios anteriores, así como los acuerdos establecidos con el FMI volvieron prioritario el saneamiento de las finanzas públicas y la estabilización macroeconómica¹¹³. La reducción del gasto público (fuertes reducciones en salud, educación, inversión), la eliminación de subsidios, el aumento de impuestos y de los precios de bienes y servicios públicos -que se encontraban muy rezagados- fueron las primeras acciones del gobierno de Miguel de la Madrid. La política monetaria fue restrictiva, mediante el incremento de las tasas de interés y reducción de la masa monetaria, teniendo mayor impacto en la restricción del crédito interno al sector privado. No obstante, el gobierno buscaba proteger el empleo y la planta productiva, que peligraban por la deuda externa privada.

Las políticas monetaria y fiscal restrictivas tuvieron resultados positivos el primer año, logrando disminuir el déficit público y la inflación, pero con un alto costo social, y con estancamiento económico,¹¹⁴ para 1984 la reducción de estas dos variables ya no fue significativa, a pesar de que se empleó la misma receta, y en los años posteriores los resultados fueron todavía menores.¹¹⁵ La continua aplicación de estas políticas a lo largo del sexenio pudieron resolver el desequilibrio de las finanzas públicas generando un superávit primario hacia fines del periodo (Clavijo & Valdivieso, pág. 57) no así de la inflación, la cual se acentuó alcanzando tres dígitos, en 1987 era mayor que en 1982. Con la recesión y la sobrevaluación del peso las importaciones descendieron provocando un superávit en la balanza de pagos en 1983 y 1984 aunque en este año con un ritmo menor.

Debido a la falta de disponibilidad de crédito en el extranjero, el gobierno buscó a principios del sexenio renegociar la deuda externa, y alargar los plazos de pago, además se pedía a la banca internacional considerara que una tercera parte de la deuda correspondía al aumento de intereses, ocasionado por la política monetaria restrictiva en Estados Unidos. No fue hasta 1986 que se obtuvieron mejores resultados en la renegociación, una vez que la banca estadounidense generó reservas y provisiones suficientes. Por otra parte, la deuda externa

¹¹³ Para Héctor Guillén, los tecnócratas mexicanos se dedicaron, de manera obsesiva a reducir el déficit financiero del sector público y lograron hacerlo pasar de 16.9% del PIB, a inicios del periodo de ajuste en 1982, a una situación cercana al equilibrio en 1991. (Guillén Romo H. , 1997, pág. 99)

¹¹⁴ *“Incrementar los impuestos y otros ingresos públicos y disminuir los gastos tienen altos costos sociales por la reducción del nivel de vida, mientras que las tasas reales de interés elevadas tienden a inhibir la inversión y por tanto el crecimiento económico.”* (Cárdenas, 2015, pág. 663)

¹¹⁵ *“En 1983 el déficit del sector financiero se redujo de 16.9% del PIB en 1982 a 8,6% en 1983, debido tanto al aumento de los ingresos como a la reducción de los gastos (...) Si bien se aplicó la misma medicina en 1984, el déficit público decreció mucho menos, apenas 2 puntos del PIB (...) Aunque la inflación continuó con su tendencia a la baja -59.2% al terminar 1984, la reducción fue mucho menor que lo pronosticado.”* (Cárdenas, 2015, págs. 667-671)

privada era uno de los grandes problemas, pues amenazaba con la quiebra de las empresas y por ende la pérdida de empleo, por eso el gobierno se encargó de renegociar esta deuda en 1983, asumiendo el riesgo cambiario (del total de la deuda), a cambio de la ampliación de los plazos por parte de los acreedores externos. Esto se logra a través del Fideicomiso de Cobertura de Riesgo Cambiario (FIDECORCA), que aseguró el pago de la deuda al tipo de cambio controlado, lo que contribuyó a proteger el empleo evitando que las empresas quebraran (Cárdenas, 2015, págs. 659-660), (Clavijo & Valdivieso, pág. 57).

También inician las reformas estructurales de liberación comercial, privatización de empresas paraestatales y la desregulación de la inversión extranjera directa. La primera consistió en la disminución de las restricciones al comercio internacional (como reducción del nivel de proteccionismo) manejo del tipo de cambio, entre otros instrumentos. En 1983 la disminución de los aranceles y a partir de 1984 la eliminación de los permisos a la importación; en sus inicios esta liberación fue paulatina pero hacia 1985 se aceleró el proceso. En este mismo año, México ingresa al GATT con el cual se eliminaron los precios oficiales de referencia y la reducción al 50% del arancel máximo. Se establecieron incentivos arancelarios a las industrias que producían artículos de exportación en 1985 con el Programa Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) y en 1987 a través del Programa de Empresas Altamente Exportadoras¹¹⁶. En cuanto a las privatizaciones destaca la eliminación de fideicomisos para la industria y se realiza de manera gradual la liquidación, fusión y enajenación de empresas en sus primeras dos etapas.¹¹⁷ Sin embargo el beneficio económico de estas acciones no es significativo pues no generaron grandes ingresos públicos, ni grandes reducciones del gasto público. Además, se lleva a cabo la primera fase de la liberación de la Inversión Extranjera Directa, que flexibilizó la Ley de IED de 1973 y que significó el primer paso para la apertura de inversión extranjera en todas las actividades industriales.

A pesar de que en 1984 y principios de 1985 se reactivó la economía debido al incremento del gasto público y la inversión privada,¹¹⁸ que reactivaron la industria manufacturera, de la

¹¹⁶ "En 1984 las importaciones controladas se redujeron al 83.5% del total, mientras que para 1985 disminuyeron a 37.5% y para 1986 éstas solo representaban 30.9% de las compras al exterior. (...) Los precios de referencia en 1985 eran del 18.7% pero se redujeron a 0% en 1988, mientras que el arancel máximo en 1985 era del 100% para 1988 llegó al 20%." (Clavijo & Valdivieso, pág. 20 y 21)

¹¹⁷ "La secuencia de privatización adoptada (...) no fue casual. El gobierno no quería vender las más grandes y más rentables empresas públicas sin antes sanearlas y adaptar su marco regulador para volverlas más atractivas para los compradores." (Guillén Romo H. , 1997, pág. 119)

¹¹⁸ "El volumen de la actividad aumentó 7.2% en el primer cuatrimestre de 1985 (...) la inversión privada aumentó el 12.2% en términos reales y al igual que en los dos años anteriores el sector agropecuario aumentó su volumen de producción por razones climatológicas y por los aumentos en los precios de garantía por encima de la inflación promedio." (Cárdenas, 2015, págs. 675-677).

construcción y también el sector agrícola, aumentó la inflación y se deterioró la balanza de pagos debido a la expansión de la demanda. Además, las metas impuestas por el FMI no fueron alcanzadas, por lo que la institución canceló el acuerdo de financiamiento. Aunado a esto el deterioro de los precios del petróleo causó un incremento en el déficit público, el cual se acentuó con los gastos realizados por el sismo de 1985. Ante el aumento de los requerimientos financieros y sin fuentes de financiamiento externas, el gobierno tuvo que incrementar las tasas de interés para captar ahorro privado y recurrir al crédito interno. Todo esto presionó más la inflación cuya tendencia continuó al alza.

En general la política económica exigió mucho de la población y de los sectores económicos, sin resultados significativos, por el contrario el estancamiento económico prevaleció, y los problemas de inflación creciente persistieron, sobre todo después del sismo de 1985. Para 1987, el objetivo de la política económica era controlar la inflación y reactivar el crecimiento económico, por lo que se establece el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que fue un plan de estabilización heterodoxo, el cual pretendía disminuir la inflación mediante el acuerdo de trabajadores y empresarios para no subir desmedidamente los precios (romper la inflación inercial). El plan se llevó a cabo en varias etapas en la que se combinaban políticas fiscal y monetaria restrictivas, con la liberalización comercial que ligaban los precios al tipo de cambio, y el control de precios y se acordó que los salarios subirían sólo al nivel de la inflación, de igual manera se acordó la reducción de impuestos como ISR e IVA. Con este plan se redujo la inflación al 67% y aunque se consiguió una leve tasa de crecimiento, por lo menos la economía no colapsó (Cárdenas, 2015, págs. 692-698).

La política económica de Miguel de la Madrid como ya se dijo fue particularmente restrictiva, y predomina el objetivo de sanear las finanzas públicas y el control de la inflación (que no se consigue) primero mediante ajustes generalmente ortodoxos que marcaron esta etapa como muy dolorosa en términos del costo social (crecimiento cero). El promedio de crecimiento de la inflación en el sexenio fue superior a todos los niveles conocidos hasta ese momento. Y existe una polémica sobre si fue catastrófica o no, pues la crisis de deuda ocasionó una década de estancamiento económico, lo que en realidad representó un retroceso en términos reales, no sólo por la quiebra de empresas y el aumento del desempleo, sino porque se inició un proceso de privatizaciones de empresas públicas, lo que implicó la pérdida de buena parte del patrimonio nacional, así como la hipoteca de los ingresos públicos para el pago de la deuda, además de conducir a una reorientación en el modelo de crecimiento que conduciría a una ampliación de la dependencia, la ruptura de encadenamientos productivos generados

en las décadas anteriores y mayor dependencia de la dinámica de la economía estadounidense, y ante cualquier síntoma de inestabilidad la constante y creciente salida de excedentes al exterior.

b. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Tras el estancamiento económico del sexenio anterior, para Carlos Salinas de Gortari, era prioritario retomar el crecimiento económico destinando recursos a la inversión productiva, sin dejar de lado el saneamiento de las finanzas públicas, por lo que se propone la modernización del país mediante el impulso de las reformas estructurales y el control de la inflación, mediante la fijación del tipo de cambio como ancla nominal, así como a través de los pactos como el PSE, ahora llamado Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE).

Por principio, el pago de la deuda externa consumía la gran mayoría de los recursos, por lo que su reducción, podría incrementar los ingresos públicos. Así que una de las primeras acciones de su gobierno fue la renegociación de la deuda (1989), a través del Plan Brady, cuyos resultados permitieron reducir los pagos, aumentando los ingresos públicos que se convirtieron en fondos prestables para el sector privado; de esta forma se reactivó la inversión y el crecimiento con resultados positivos pues en 1989 el PIB creció 3.3% y el siguiente 4.5% (Cárdenas, 2015, págs. 703, 705).

Este crecimiento se debió a la negociación de la deuda, y la reducción de la inflación a niveles de un dígito, acciones que incrementaron la confianza de los empresarios y con esto la recuperación de la inversión privada. También contribuyó la privatización de las empresas estratégicas y en 1990-1991 la reprivatización de la banca, con lo que la repatriación de capitales comenzó y con ello el incremento de la inversión y la expansión de la demanda agregada que dieron a los dos primeros años del sexenio de Salinas la estabilidad buscada, no obstante, conforme avanzaron las reformas estructurales las perspectivas cambiaron.

La política fiscal continuó con la restricción del gasto público, sin embargo tuvo diferencias con la del sexenio anterior pues se recurrió a una leve reforma tributaria pero con un sentido regresivo, pues disminuyó y unificó el ISR empresarial en 1989, lo que lo hizo pasar de 42 a 35% y el de personas físicas de 50% a 35% y en 1993 redujo ambos a 34%. En 1992, disminuyó el IVA de 15% y 20% a 10% y se eliminaron gravámenes sobre algunos productos básicos y se redujeron los de otros. Sin embargo, para amortiguar la pérdida de ingresos por la disminución de estas tasas impositivas se amplió la base gravable y el control de la evasión fiscal, de los que destacan las reformas a los regímenes de tributación de empresas pequeñas

y medianas así como medidas para la incorporación del sector informal, aunque se conservaron algunas exenciones para agricultores y pequeños comerciantes con ingresos menores a cuatro salarios mínimos (Clavijo & Valdivieso, pág. 62). Además se establecieron nuevos impuestos y mecanismos que incrementaban la recaudación, así como la modernización y simplificación de los trámites en materia fiscal. En cuanto a la política cambiaria, con el objetivo de reducir la inflación, se recurrió al tipo de cambio como ancla nominal con un deslizamiento cambiario gradual respecto al dólar estadounidense (Clavijo & Valdivieso, pág. 65).

Por otra parte, las reformas estructurales iniciadas en el sexenio anterior contribuyeron a la reducción del déficit fiscal, hasta convertirlo en superávit. La reprivatización de la banca restableció la alianza del sector privado con el gobierno, convirtiéndolo en la fuente principal de inversión. En cuanto a la apertura comercial, se continuaron reduciendo los permisos a la importación y los aranceles, además se suscribieron varios acuerdos comerciales con países latinoamericanos entre 1991 y 1993; y el TLC negociado en 1993 -entró en vigor en 1994- cuya importancia radicó en que fue una forma de reencontrarse con el sector privado y con los empresarios estadounidenses, por las expectativas que generó en este sector la expansión del comercio. La apertura económica provocó la expansión del sector externo lo que incentivó la inversión en éste y como consecuencia el crecimiento de las manufacturas no petroleras¹¹⁹ -en buena medida por la expansión de la maquila- convirtiéndolo en el motor de la economía mexicana en los siguientes años. La apertura se articuló con las demás reformas que en conjunto dieron pie al incremento de inversión privada nacional y extranjera.

La flexibilización hacia la IED y la apertura de los mercados financieros a la inversión de cartera fueron determinantes en el incremento del capital extranjero. En 1989, el Reglamento de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la inversión Extranjera, autorizó al capital extranjero inversiones del 100% en sectores no restringidos -en especial la banca comercial- y permitió la inversión extranjera indirecta (a través de fideicomisos) en actividades limitadas. En 1993, una nueva Ley de Inversión Extranjera sustituyó la de 1973, en ella se ampliaron las actividades no restringidas y se incorporó la apertura de sectores específicos según los acuerdos del TLC.¹²⁰ Esta restructuración provocó la entrada masiva de capitales

¹¹⁹ La participación de las exportaciones de las manufacturas no petroleras en las ventas totales al exterior se incrementó considerablemente, pasando de 30% en 1985 a 43.9% en 1998-1999 (Clavijo & Valdivieso, pág. 24)

¹²⁰ A partir de estas nuevas oportunidades la inversión extranjera aumentó de 2,880 millones de dólares a 22,511 millones entre 1988 y 1993, es decir se multiplicó casi por 10, lo que significa un crecimiento de 1,000%. (Cárdenas, 2015, pág. 712). Para 1989, la inversión de este único año superó la de toda la década de los setenta. Para 1990

por IED y de cartera y por ende se produjo un exceso de liquidez en la banca, que se trató de frenar a través de la esterilización por parte del Banco de México (aumento de reservas) y aumento de las tasas de interés (Clavijo & Valdivieso, pág. 68).

La liberalización financiera que tomó fuerza en 1989, también contribuyó al exceso de liquidez, pues a través de la cancelación de topes máximos a las tasas de interés, la eliminación de restricciones cuantitativas en la canalización del crédito, la eliminación del encaje legal, la autorización de pago de intereses a las cuentas de cheques (1991), además de la reprivatización de la banca, provocó una expansión del crédito al sector privado e incentivó a los capitales privados a regresar, contribuyendo a la entrada masiva de capitales del exterior. Estas condiciones fueron dificultando el manejo de liquidez por parte del banco central y contribuyó a que incrementara la vulnerabilidad macroeconómica entre 1992 y 1994 (Clavijo & Valdivieso, pág. 73).

Aunque se habían solucionado los problemas de finanzas públicas, de 1991 a 1993 el objetivo era reducir el índice de inflación a un dígito. La apertura amplió la brecha comercial cuyo desequilibrio fue financiado en gran medida por las privatizaciones y la entrada de capital extranjero. Esta abundancia de capital sumado a la reducción de las cargas impositivas en 1992 provocó una expansión en el consumo el cual deterioró más la balanza comercial, pero facilitó el control de la inflación.

En este periodo las entradas de capital extranjero adquieren dimensiones históricas que se convierten en un problema para la economía. Cárdenas llama a esta abundancia de capitales una especie de Enfermedad Holandesa, pues hay una sensación de riqueza que se refleja en la expansión de crédito y el consumo. Para el banco central se vuelve prioritario esterilizar los flujos de capital a través de la utilización de una base monetaria moderada y la contracción del crédito al sector privado, para ello incrementa las tasas de interés lo que tiene dos efectos: 1) el incremento del costo del crédito para las empresas que no tienen oportunidad de financiarse en mercados financieros internacionales -por ejemplo las MIPIs- y 2) una mayor entrada de capitales por arbitraje, por eso el autor señala que la política restrictiva del banco central no tuvo los efectos esperados (Cárdenas, 2015, págs. 724-733).

Esta abundancia de capitales resulta en una sobrevaluación del peso y un incremento en las tasas de interés que, en un mercado abierto restan competitividad a las empresas nacionales,

ingresó aún más inversión extranjera, y su monto rebasó el doble de la inversión de la década de los setenta. (Guillén Romo H. , 1997, pág. 125)

quienes ven los precios domésticos aumentar considerablemente frente a los internacionales sin poder trasladar estos costos al precio, debido a que los competidores externos son más competitivos en precio. De igual forma la sobrevaluación cambiaria tuvo efectos en las tasas de interés que se elevaron restando competitividad a las empresas nacionales en la adquisición del crédito. Los empresarios vieron reducidas sus ganancias al no poder elevar los precios y pagar un costo financiero más alto que sus competidores. Esta situación solo fue soportada por las empresas más grandes y eficientes que podían financiarse en el mercado de capitales, mientras que las demás tuvieron que disminuir su actividad o cerrar al no soportar la competitividad de las empresas externas, situación que incidió en la actividad manufacturera y por tanto en el empleo industrial, el personal ocupado en la industria manufacturera se redujo 12.1% al pasar de 967,673 empleados en 1989 a 850,243 en 1993. Al respecto Cárdenas menciona que la Enfermedad Holandesa provocó un descenso en la actividad manufacturera de bienes comerciables. *“A partir de los inicios de 1991 comenzó el descenso de su actividad y la caída no se detuvo hasta los inicios de 1994.”* (Cárdenas, 2015, págs. 729-730). La enfermedad holandesa que menciona Cárdenas tuvo otras repercusiones importantes como la reconfiguración de la estructura productiva, ya que, la pérdida de empleos en la gran industria provoca desplazamientos del personal desempleado a los estratos de menor nivel, así como el desempleo, subempleo y un creciente sector informal que traen como resultado la degradación de la calidad de vida.

3.2.2. Aspectos coyunturales que determinan la política económica.

La política económica del periodo 1982-1994 responde a una nueva perspectiva sobre el crecimiento que impulsa hacia un nuevo modelo en donde las reformas, van a constituir las nuevas condiciones del mercado. En esta etapa se ha dado respuesta al debate entre Estado-Mercado dejando al mercado la conducción económica, aunque en realidad las condiciones en las que se desarrolla estarán dirigidas por el Estado, que fija las nuevas “reglas del juego”. Si bien, la búsqueda de la estabilización macroeconómica y la disminución de la inflación siguen siendo la prioridad en este periodo, los instrumentos de política son opuestos a los del periodo anterior, respondiendo al nuevo paradigma. En este proceso las administraciones de 1982 a 1994 tienen claro que es necesaria la apertura de la economía al mercado internacional así como las acciones para lograrlo. En este sentido el cambio en las condiciones internas y externas tienen importancia significativa en la conducción política económica.

Algunos de los aspectos que van a modificar su conducción:

- 1) El control de la inflación. La preocupación por la inflación fue una constante desde los años setenta en las decisiones de política económica, no es la excepción en este periodo. Aunque se tiene planteado un nuevo rumbo, algunas de las acciones establecidas fueron modificadas por el incumplimiento de las metas de inflación, por ejemplo la apertura comercial iniciada en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid que se planteó como un proceso gradual, la disminución de aranceles y permisos tendrá que acelerarse, debido a que no se cumplieron las metas inflacionarias entre 1983 y 1985, para culminar con la firma del TLC (Clavijo & Valdivieso, pág. 21).
- 2) La dependencia del petróleo continúa siendo fundamental en este periodo, sujetando a la economía a condiciones poco controlables, por ello se impulsan las exportaciones manufactureras, que en este periodo rebasan a las exportaciones petroleras. La reducción de los precios del petróleo en la década de los ochenta ocasionó la caída de la economía y tasas de inflación elevadas. Para contrarrestar los efectos de este choque, las políticas monetaria y cambiaria fueron contraccionistas, pero para contrarrestar sus efectos se tuvo que establecer una política fiscal expansiva (1985) la cual incrementó el déficit público. Sin embargo esto no evitó el incremento inflacionario y la contracción económica en todos los sectores (Cárdenas, 2015, pág. 678). Además también trajo efectos en el incremento de la inflación en este periodo, el cual fue utilizado como justificación para apresurar la apertura comercial y financiera
- 3) El sismo de 1985 que debido a su magnitud obligó al gobierno a abandonar la política fiscal restrictiva y recurrir a la expansión del gasto público. En ausencia de financiamiento exterior el gobierno tuvo que elevar las tasas de interés y recurrir a los recursos del banco de México, de la banca múltiple y de la banca de desarrollo (Cárdenas, 2015, pág. 677).
- 4) Las reformas estructurales modificaron significativamente la estructura económica, no sólo por las privatizaciones, que redefinieron la relación Estado-mercado, en favor del segundo; en la práctica significaron el abandono de la política industrial, por una política dirigida a la promoción de exportaciones, sobre todo manufactureras, provenientes del sector maquilador, mismas que se acrecentaron tras la firma del TLC.

3.2.3. Programas de fomento para la micro y pequeña industria.

La transición al nuevo modelo de crecimiento implicó cambios muy importantes en la planeación industrial, la cual era relativamente reciente, en estos cambios destaca un segmento que hasta ese momento había permanecido cumpliendo su importante función de

manera discreta: las MIPIs. Ante los grandes problemas macroeconómicos que enfrentaba el país a principios del sexenio de Miguel de la Madrid esta cumple un nuevo papel ante la necesidad de proteger el empleo.

Los esfuerzos de los gobiernos anteriores para descentralizar la planta productiva y lograr una equitativa distribución del ingreso no fueron ni planificados ni suficientes. Para la administración de Miguel de la Madrid estos retos continuaron siendo una preocupación, sobre todo porque menguaban la competitividad e integración de la estructura productiva.¹²¹ Además, los problemas se acentuaron con la crisis y el campo de acción era limitado, sobre todo ante los acuerdos firmados con el FMI. A pesar de que la administración entrante tenía clara la importancia de continuar con el fomento industrial, este obedecía a las nuevas reglas, en donde la eficiencia, la modernización y la apertura comercial son características preponderantes. Por tanto, los programas de fomento industrial impulsados por los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas están encaminados en ese sentido, sobre todo a la promoción del comercio exterior y la autosuficiencia, en donde el fomento a las MIPIs y su articulación con la mediana y la gran empresa se convirtieron en necesarios e importantes.

La crisis de 1982 tendría graves consecuencias económicas que cobraron efecto durante todo el resto de la década -por ello la CEPAL y muchos otros autores hablan de una década perdida-. La administración de Miguel de la Madrid anuncia este mismo año el Programa Inmediato para la Reordenación Económica (PIRE) que establece diez puntos básicos, en su descripción ya muestran una alineación con los acuerdos establecidos con el FMI, de los que destacan: la reducción del gasto público, la protección del empleo, la protección a la producción, productividad y eficiencia del servicio bancario y manejo de la inflación. Como una de las medidas de protección al empleo señala la necesidad de aplicar un programa selectivo en la planta industrial con énfasis en la empresa mediana y pequeña que sea intrínsecamente sana, a través del crédito oportuno, prioridad en el acceso a divisas, asesoría técnica, demanda organizada y estimulada por las compras del sector público (de la Madrid Hurtado, 2020, pág. 1133).

¹²¹ Desde el gobierno de Echeverría había diagnósticos sobre el funcionamiento industrial y es en ese sexenio que se fijó como objetivo desarrollar una planta industrial más competitiva e mejor integrada, de hecho se emitió una ley sobre integración nacional de la industria en la que exigía a las empresas integrar la producción nacional al menos en un 70%, en la industria automotriz se exigió que los motores fueran de producción nacional y en el programa industrial de López Portillo se plantea como objetivo explícito el desarrollar una industria nacional más integrada y equilibrada.

Plan Nacional de Desarrollo

Más tarde el PIRE será agregado al Plan Nacional de Desarrollo el cual en su apartado de desarrollo industrial y comercio exterior reconoce en su diagnóstico: un crecimiento de sectores intensivos en capital en los que se enfocó mayoritariamente la inversión, mientras que en los menos intensivos, la inversión obedeció a la lógica comercial, una marcada dependencia de la producción con el exterior y de escasa competencia nacional e internacional, causada por la protección comercial, lo que condujo a una desarticulación en la planta industrial con tendencia a la mono exportación y a la reducción del sector manufacturero en las exportaciones, la concentración del ingreso, el fuerte endeudamiento externo de industrias privadas intensivas en capital para su desarrollo y la falta de articulación de cadenas productivas.

En el plan de desarrollo se establecen cuatro propósitos: 1) prioridad sobre la producción de bienes de consumo popular para atender las necesidades básicas de la población, 2) la industria como motor de crecimiento autosostenido generador de empleo, divisas y recursos internos para la estabilidad, 3) descentralización territorial de la actividad productiva y 4) la consolidación del empresariado nacional (SHCP., 2000, págs. 405-408). Estos serán los principios rectores de la política industrial y de los programas de fomento. De este apartado se desprende la política de fomento a la pequeña y mediana industria, que tiene importancia por su gran capacidad para absorber y capacitar fuerza de trabajo y el desarrollo de vocación empresarial, así como su contenido nacional y flexibilidad para responder a los cambios del mercado.

Propone mecanismos de carácter colectivo para resolver sus problemas comunes, la canalización de beneficios a través de formas de cooperación como las bolsas de subcontratación, uniones de crédito y centros de adquisición de materias primas en común. Además de la vinculación de estas empresas con el sector público mediante sistemas de subcontratación y fomento a proveedores a los que se les ofrece crédito preferencial y asistencia técnica. En cuanto a la incorporación de tecnología, se busca que estas empresas se integren a los centros de investigación de las empresas paraestatales para que en conjunto desarrollen técnicas apropiadas a sus necesidades. En materia de comercio exterior se propone que se desarrollen empresas enfocadas a esta actividad con apoyo del poder de negociación del sector público a través de bolsas de subcontratación internacionales. (SHCP. 2000, pág. 414). Sin embargo, la crisis y el sismo de 1985 orientaron las preocupaciones en otro sentido y estos objetivos del plan de desarrollo quedaron más en buenos deseos que en

acciones concretas, sólo se impulsó el *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior* que considera por primera vez a la pequeña industria como un segmento prioritario.

Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE)

La política industrial establecida en el PND se incluye en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) (1983- 1988), estaba encaminado a atender el problema de desarticulación de la estructura productiva que polarizaba a las grandes y pequeñas industrias, regional y sectorialmente, así como a mejorar la débil articulación entre sector público y privado. Este programa buscaba que los esfuerzos en el fomento de la industria se encaminaran al comercio exterior.¹²²

Su objetivo central era aprovechar las potencialidades de cada agente económico para articular el sector industrial con el resto de la economía y de esta forma hacerlo más competitivo en el exterior. A través del cumplimiento de este objetivo se buscaba generar empleos, independizarse de los ingresos del petróleo, lograr un crecimiento autosostenido a través de una planta productiva eficiente y competitiva, constituida por empresariado nacional, descentralizar las actividades industriales, proveer al mercado interno de las necesidades básicas y distribuir más equitativamente el ingreso.

Consideraba una serie de actores económicos en los que figuraba la pequeña y mediana industria, sin considerar aún a la microindustria. La estrategia de fomento para este sector buscaba la racionalización de los recursos a través de la selectividad en los proyectos y se promovían las formas de cooperación planteadas en el PND, (bolsas de subcontratación, uniones de crédito y centros de adquisición de materias primas en común) para resolver los problemas comunes de estas empresas con características similares, lo cual fomentaba el autodesarrollo y que el programa no tuviera solo un alcance individual sino colectivo. A través de estas políticas, también se promovía la articulación de la pequeña industria con el sector público aprovechando el poder de las empresas paraestatales, aún en poder del Estado.

Se establecía que los apoyos se distribuyeran a través de esquemas de cooperación, dando mayor peso a aquellas que pertenecieran a cadenas productivas prioritarias. Los mecanismos de apoyo incluían crédito a través de la banca de desarrollo, fondos, fideicomisos y estímulos fiscales. En el comercio exterior se proponían mecanismos como el fomento a la

¹²² Para Máttar y Peres este programa era resultado de un diagnóstico de la década de los setenta y por lo tanto es parte de las indefiniciones, de un periodo de cambio radical en el modelo de crecimiento e industrialización. (Máttar & Peres, 1997, pág. 220)

subcontratación internacional a través del gobierno, así como el fomento para la creación de estas empresas con un enfoque exportador. Entre otros aspectos, se buscaba la incorporación de tecnología adaptada a sus necesidades y escala, la formación de Centros de Adquisición de Materias Primas (CAMP), capacitación en gestión empresarial y detección de necesidades futuras de capacitación, en coordinación con las cámaras industriales. En general la política establecida a la pequeña industria buscaba brindar un paquete integral de financiamiento, capacitación, vinculación y apoyo institucional tanto federal como estatal.

También establecía lineamientos y funciones de la banca de desarrollo; en donde Nacional Financiera se encargaría de coordinar los distintos fondos y programas de fomento que existían desde la década anterior (PAI, 1985, DOF, 30/04/1985).

- El Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña (PAI), que ya tenía un papel importante en el Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo, adquirió la función de brindar asistencia técnica y canalizar recursos a través de los actores financieros e industriales (de Maria y Campos, 2002, pág. 22).
- Los fondos FOGAIN, FONEI, FONEP, FOMIN Y FIDEIN. Continuaron con el otorgamiento de apoyos financieros, y de asistencia técnica y capacitación, tomando en cuenta criterios de selectividad y descentralización como tamaños y tipos de industrias, empresas, regiones y cadenas productivas prioritarias así como tipos de riesgo (desarrollo tecnológico y ecológico). A través de estos fondos durante el sexenio de Miguel de la Madrid se otorgaron apoyos por 120 mil millones de pesos que atendieron a 35 mil pequeñas y medianas industrias (IILSR., 2019, pág. 17).
- INFOTEC. Continuó brindando información del sector industrial y asistencia técnica bajo el criterio de autosuficiencia en el corto plazo, lo que siguió fomentando la exclusión de la MIPI en sus programas lo que siguió excluyendo a la MIPI de su apoyo.

El PRONAFICE representaba todavía una iniciativa de planeación industrial, aunque ahora con un enfoque de modelo hacia afuera. En su estructura y objetivos es consistente con el PND y es exhaustivo en la descripción de los elementos que lo integran. Los criterios de selectividad son claros y coherentes con el objetivo de solucionar la concentración de la inversión y del capital en un solo estrato industrial, así como con el propósito de articular la planta productiva en favor del comercio exterior, sin embargo en su aplicación los objetivos no se ven realizados. Los apoyos continuaron centralizados en las empresas medianas y grandes, que supieron cómo adquirir beneficios de los programas disponibles, mientras que

las más pequeñas tuvieron menor atención, por tanto podemos suponer que el criterio de selectividad no se aplicó, además las empresas creadas terminaron estableciéndose en cualquier lugar por lo que la descentralización fue dispersa.

En cuanto a la vinculación, los alcances fueron mínimos frente al volumen de MIPIs. Recurrir al poder negociador del aparato paraestatal parecía prometedor, pero en ese sexenio las mismas paraestatales se convierten en eslabones débiles -y pronto se inició su reestructuración y venta- además de ser insuficiente para impulsar a todas las MIPIs. En el contexto de transición, la vinculación debió establecerse con eslabones más sólidos como el sector de las grandes industrias privadas, sin embargo, estas formaban una estructura muy cerrada en donde la articulación provenía de los socios mayoritarios y sus respectivas empresas, además estas se encontraban reconfigurando sus procesos y su interrelación en el mercado nacional e internacional, por tanto la vinculación no miraba hacia el interior de la estructura productiva que enfrentaba las mismas debilidades, sino al exterior en donde se consideraba se abrían mejores posibilidades que les darían mayores fortalezas.

El programa en general contenía medidas en favor de la industria, conservando aún el enfoque de economía mixta de mercado, tal como se plantea en el PRONAFICE, aunque considerando ciertas dimensiones, pues señalaba que la participación del Estado no tiene por objeto sustituir al mercado y a la iniciativa privada, sino orientar las señales de este para que coincidan los objetivos, costos y beneficios privados con los sociales. Esto muestra claridad en la elaboración de políticas públicas y un indicio de que el gobierno entendía que era necesario desarrollar el sector exportador, pero no era la solución completa a los problemas económicos, lo cual parece acertado. Al respecto, Olivera señala que el Estado debe cubrir esos aspectos que el mercado a través del sector exportador no puede resolver.

Por no existir una correspondencia entre la eficiencia y el bienestar, es necesaria una política pública y social que responda a todo aquello que no se adapta a la fórmula apertura-exportaciones, por tanto el mercado debe ceder algunos espacios al Estado para realizar ajustes que permitan su mejor funcionamiento. (Olivera, 2020, pág. 103)

Sin embargo, en esta coyuntura, la presión de los organismos internacionales y la aceleración de las políticas de ajuste y luego las reformas estructurales, causaron que las medidas establecidas en el programa fueran incongruentes con las nuevas tendencias que se perfilaban en la economía mundial y nacional y a pesar de que las políticas industriales continuaron su vigencia hasta el fin del sexenio, muchas de las acciones se fueron abandonando. Para Máttar y Peres, este programa de desarrollo reflejaba ambigüedades

propias del periodo (1983-1985) donde se definió el rumbo del país para el decenio siguiente, por tanto el programa combinaba un diagnóstico y una estrategia estructuralista con políticas más cercanas a un modelo de mercado, luego conocido como neoliberal (Máttar & Peres, 1997, pág. 234).

Los resultados del programa no fueron de gran impacto y esto puede atribuirse a la contradicción creciente del programa y la conducción de la política económica, aunque hay que destacar que la gravedad de la crisis y las políticas contraccionistas aplicadas, y el sismo de 1985, establecían condiciones difíciles, que condujeron a la caída de la demanda interna, al deterioro de los salarios y al estancamiento, en este contexto era difícil obtener resultados positivos en términos de crecimiento, sobre todo en los estratos industriales que dependían de la demanda interna como la MIPI, el cual fue seriamente afectado. Era de esperarse que, debido a la conformación de la planta productiva y la inercia en la producción, los sectores estratégicos y aquellos ocupados por las grandes industrias dieran mejores resultados en comparación con la MIPI, que se encontraba en sectores dependientes de la demanda interna y en condiciones precarias.

Programa de Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña (PRODIMP)

En 1985 se establece el Programa de Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña (PRODIMP) el cual tenía como objetivo desarrollar las potencialidades de las micro, pequeñas y medianas industrias (Olivera, 2020, pág. 123). Su enfoque se orientaba a la política y lineamientos contenidos en el PRONAFICE, tales como el apoyo integral a través de crédito, estímulos fiscales, asesoría, capacitación técnica y gerencial, integración tecnológica, mecanismos de abastecimiento y venta, así como la creación de empresas con un enfoque exportador.

Este programa fue importante por varias razones: 1) es el primer programa dirigido a la micro, pequeña y mediana industria, cuyas acciones se plantean en un marco de política industrial y de manera integral y no de manera aislada como en las décadas anteriores, 2) reflejaba la importancia adquirida de la MIPI, sobre todo de la microindustria, a la que se incluye por primera vez con una conceptualización formal de los estratos industriales en los que ya se incluye a la microempresa, 3) la conceptualización permitió estandarizar los criterios de apoyo a la industria y 4) permitió dimensionar la participación e importancia que adquiriría la microindustria y el sector informal, los cuales desde la década anterior venían reconfigurando la dinámica de la estructura productiva e influyendo fuertemente en la economía.

Los esfuerzos del programa se encaminaron a la descentralización, la vinculación entre estratos empresariales en especial de la MIPI con la gran industria y la modernización. En las estrategias de fomento predominó el asociacionismo de las MIPIs. Se procuró que organizaran bolsas de subcontratación que pudieran articularse con empresas del sector público (PEMEX, DICONSA, CONASUPO, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, CFE),¹²³ integrando un importante sistema de vinculación que reactivó a muchas industrias sobre todo en la rama metalmeccánica -en la cual se concentraban muchas MIPIs-. En 1985 había 15,740 establecimientos micro y pequeños en la rama industrial de productos metálicos que empleaban a 204, 690 personas, esto correspondía al 18.9% del total de establecimientos en este estrato y el 16% del total de su población ocupada, convirtiéndola en la segunda rama más concentrada de la MIPI, el primer lugar lo ocupaba la rama de alimentos (Anaya Díaz, 1988, pág. 120).

La vinculación con las empresas públicas fue muy activa, por ejemplo, con las bolsas de subcontratación se canalizaron compras de Diconsa por 50 mil millones de pesos a las MIPIs (de Maria y Campos, 2002, pág. 24) y en el norte del país se afiliaron a estas 650 empresas de la rama metalmeccánica (IILSR., 2019, pág. 17). Mientras que con Pemex y CFE en coordinación con el Instituto Mexicano del Petróleo y el Instituto de Investigaciones Eléctricas se otorgaron apoyos técnicos a las empresas (de Maria y Campos, 2002, pág. 24).

También se conformaron Centros de Adquisición en Común de Materias Primas, con los que se aprovecharon economías de escala, mejorando las condiciones de negociación en la compra de insumos, se constituyeron cinco centros con los que se consiguió el apoyo a 380 pequeños productores (IILSR., 2019, pág. 18). En la modernización y desarrollo tecnológico se propuso incorporar tecnología adecuada para estas empresas, a través de la articulación con institutos de investigación que otorgaron capacitación y apoyo técnico. De igual manera, se buscó brindar apoyo integral a través de la coordinación con los demás actores económicos, lo que denotaba la verdadera importancia del desarrollo de la MIPI.

¹²³ La vinculación con las empresas públicas fue muy activa, por ejemplo, con las bolsas de subcontratación se canalizaron compras de Diconsa por 50 mil millones de pesos a las MIPIs (de Maria y Campos , Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las tres últimas décadas, 2002, pág. 24) y en el norte del país se afiliaron a estas 650 empresa de la rama metalmeccánica. (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2019, pág. 17). Mientras que con Pemex y CFE en coordinación con el Instituto Mexicano del Petróleo y el Instituto de investigaciones eléctricas se otorgaron apoyos técnicos a las empresas. (de María y Campos , Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las tres últimas décadas, 2002, pág. 24)

Sin embargo, la participación predominante del Estado en la búsqueda de mejoras en las condiciones de las MIPIs bajo el soporte de las empresas públicas daba señales claras de que la construcción de este programa se asentaba sobre una estructura muy frágil, no solo por las condiciones económicas sino por el curso que tomaba la política económica. A pesar del esfuerzo realizado, los resultados de este programa no fueron de gran alcance, pues no se logró la participación de muchas empresas sobre todo de microindustrias, lo que dificultó cambiar el perfil estructural del parque industrial, que más bien tendía a polarizarse que a integrarse. Al igual que en el caso del PRONAFICE, los resultados obtenidos se debieron al difícil entorno en el que se llevó a cabo el programa, autores como Olivera, de María, Máttar y Peres coinciden en este argumento (de María y Campos, 2002, pág. 20), (Máttar & Peres, 1997, pág. 241). Además, nuevamente el avance de la apertura económica fue haciendo que muchas acciones y metas del PRODIMP fueran contradictorias con las políticas de ajuste y reformas estructurales progresivamente aplicadas, por lo que algunos de ellos se fueron suspendiendo, como los estímulos fiscales y los apoyos financieros, así como la transformación del marco institucional y de las instituciones que los coordinaban.

Por otra parte, se debe tomar en cuenta que la MIPI siempre había interactuado en un ambiente de subordinación, determinado por la fuerte presencia de la gran empresa, aunque el proteccionismo actuó en su favor garantizando en muchos casos su permanencia, sin embargo las condiciones generadas por la crisis y la aceleración de la apertura comercial generan un ambiente plagado de dificultades y de competencia sin precedentes. Hacia finales del sexenio, las acciones en torno al nuevo paradigma ya no son compatibles con el PRODIMP, y la MIPI ha quedado totalmente desprotegida, acentuando sus desventajas frente a sus competidores, entre ellas el precio y la calidad de sus productos, cuyo mejoramiento solo puede lograrse con grandes esfuerzos, o a costa de la reducción de ingresos del propietario.

El incremento de su productividad sólo sería factible en el mediano y largo plazo, y con políticas adecuadas que en el caso de México se irían debilitando hasta desaparecer. A pesar de impulsar un programa integral para su permanencia y la generación de condiciones que les permitieran competir, había razones de peso para que los mecanismos de fomento a estas empresas no tuvieran los efectos esperados, llegaban demasiado tarde, cuando el proyecto de industrialización nacional dejaba de ser considerado la base del crecimiento. Ello no significa que las MIPIs desaparecieran, por el contrario, conforme avanza la apertura van a ser el colchón amortiguador y refugio ante el desempleo. Es factible que el PRODIMP haya

contribuido a la protección de algunas de las pequeñas empresas en un contexto de recesión y sin capacidad de maniobra, otorgando a las MIPIs el papel estelar y haciendo recaer en éstas gran parte del costo de la crisis, pues muchas de ellas sólo logran sobrevivir unos pocos años.

Ley Federal para el Fomento a la Microindustria

Casi al terminar el sexenio de Miguel de la Madrid, en enero de 1988 se realizó la promulgación de la Ley Federal para el Fomento a la Microindustria que tenía como objetivo desarrollar la actividad micro industrial y artesanal mediante el otorgamiento de apoyos fiscales, financieros, de mercado y de asistencia técnica, así como facilitar la constitución y funcionamiento de estas empresas a través de la simplificación de trámites. Se menciona la formación de un padrón de microindustrias y una cédula de identificación que las hace acreedoras a los beneficios del programa pero no hay un seguimiento a los resultados de dicha ley, ni sobre los apoyos que se otorgan.

De los requerimientos, el más importante es el de la formalidad que se traduce en obtener su registro como persona física o moral y llevar los correspondientes registros contables.¹²⁴ En ésta ley se nombra una Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Microindustria, que participa como intermediario entre la empresa y las entidades que otorgan el fomento, y tiene la misión de simplificar los trámites administrativos para cumplir con las obligaciones que marca la ley, así como dictaminar las necesidades y problemática de la microindustria para proponer medidas para su desarrollo.

En la ley predominan las nociones de descentralización, agrupación, asistencia y capacitación, como elementos fundamentales en su orientación y en sus artículos, sin embargo en su estructura, más que una intención de fomentar el desarrollo micro industrial, se observa una clara intención de fiscalización del creciente sector informal, ofreciendo a cambio de su registro los programas de fomento, con lo que se pretendía crear incentivos para que las microempresas informales transitaran a la formalización y al cumplimiento de las leyes, principalmente del pago de impuestos. Sin embargo, este instrumento no logró incorporar muchos establecimientos del sector informal, lo cual puede atribuirse a los requerimientos de la ley, los cuales implican el cabal cumplimiento de las obligaciones de una empresa formal, que no incluyen solamente el pago de impuestos y registros contables, sino la adquisición de

¹²⁴ ARTICULO 6o.- Los empresarios de las microindustrias sólo están obligados a llevar su contabilidad en un libro diario de ingresos y egresos, tratándose de personas físicas; y en libros diario, mayor y de inventarios y balances, cuando se trate de personas morales. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020, pág. 2)

otras obligaciones, como la seguridad social, los contratos laborales, entre otros, los cuales implican costos para la empresa y una fiscalización constante, a la que el sector informal y la microindustria formal no están dispuestos a someterse.

Por otra parte, en su artículo primero, se señala que esta ley es de interés social lo que se contrapone a la razón de ser de la microindustria y deja ver que el desarrollo de esta no es el de integrarla eficientemente a la economía local sino de contener el impacto social que provoca la pérdida del empleo, procurando a través de ésta, que la población desempleada obtenga ingresos de subsistencia. No significa que la persecución del bien social no signifique un beneficio económico, sin embargo este enfoque otorga a sus mecanismos de fomento, un fin social y no económico, lo cual impide su correcta inserción en la estructura productiva. Si bien la conservación del empleo fue prioritaria y esta unidad productiva posee las características para generarlo, no significa que su función sea únicamente social o que la política dirigida a estas empresas tuviera un carácter "social". Al llevarlo a ese plano cualquier iniciativa de fomento podía perder el objetivo de convertirla en una unidad productiva altamente eficiente con posibilidades de crecimiento, de ahí que la ley carezca de un mecanismo de evaluación que garantice que las microindustrias crecerán y no serán dependientes eternamente del apoyo que se les da, más aún en el modelo que se constituía y que se encaminaba a la promoción del Estado mínimo, no interventor.

Programa Nacional de Modernización Industrial y de Comercio Exterior (PRONAMICE)

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari todo esfuerzo por la planeación industrial desaparece y a partir de ese momento la promoción se dirige al comercio exterior. El Programa Nacional de Modernización Industrial y de Comercio Exterior (PRONAMICE) (1990-1994) contiene la estrategia de la nueva administración, la cual parte de un diagnóstico en el que describe los problemas asociados a una economía cerrada como: de insuficiente nivel de inversión, bajo crecimiento del nivel de empleo, excesiva regulación, incipiente desarrollo tecnológico, deficiencias en la normalización integral, obstáculos a la micro pequeña y mediana industrias, elevada concentración regional e inadecuada infraestructura (SCFI, 1990, págs.165-167).

El programa plantea 4 objetivos:

- 1) Propiciar el crecimiento de la industria nacional mediante el fortalecimiento de un sector exportador con altos niveles de competitividad, a través de la modernización del sector industrial, consolidación y fortalecimiento del sector exportador y de procesos de apertura comercial.

- 2) Lograr un desarrollo industrial más equilibrado, propiciando una adecuada utilización regional de los recursos productivos, a través de la reubicación de la planta productiva en zonas de menor concentración.
- 3) Promover y defender los intereses comerciales de México en el exterior, buscando la reciprocidad comercial con las naciones con las que se sostienen intercambios.
- 4) Crear empleos más productivos e incrementar el bienestar de los consumidores, el primero a través de la especialización de la planta industrial en productos internacionalmente competitivos y el segundo a través de la ampliación de la oferta de bienes y servicios a mejores precios y mayor calidad (SCFI, 1990, pág. 169).

En concordancia con los objetivos del programa y de los principios rectores del nuevo modelo, se deja al mercado las decisiones de inversión nacional y extranjera, y con base en las ventajas comparativas del país se decide invertir solo en aquellos sectores que son altamente dinámicos como el sector automotriz, por lo tanto todos los demás programas sectoriales desaparecen. Además se limitaron los incentivos fiscales y crediticios a la industria dejando solo aquellos de exportación como beneficiarios de programas especiales, mientras que los programas crediticios son dirigidos únicamente a la micro, pequeña y mediana industrias, y se hicieron sin ningún tipo de subsidio a las tasas de interés.¹²⁵

Este programa identifica que la micro, pequeña y mediana industria enfrenta obstáculos que se atribuyen a cinco causas: 1) su reducida escala de producción y a sus características y dificultades propias, 2) a la concentración de la oferta en un reducido número de empresas en determinadas ramas industriales que la limitan a un mercado regional y local, 3) a los límites de volumen y calidad que son poco competitivos para que sus productos se extiendan a mercados de exportación, 4) la falta de condiciones internas para acceder a crédito institucional y 5) el exceso de regulaciones que le impone costos fijos que no puede cubrir.

La estrategia propuesta busca resolver estos obstáculos a través de la modernización de la producción tradicional, poniendo principal interés en los programas de organización interempresarial que faciliten el trabajo en equipo e incremente su capacidad de negociación en el mercado. Se retoman los mecanismos de fomento del PRONAFICE, poniendo énfasis en el fortalecimiento de uniones de crédito y la simplificación de trámites para acceso al crédito, por lo que se unifican los criterios operativos de los diversos fondos de fomento (Cámara de Diputados H Congreso de la Unión, 1988, pág. 167 y 174). Esta estrategia se ve

¹²⁵ También se conservaron los programas sectoriales para la industria farmacéutica y de cómputo. (Máttar & Peres, 1997, pág. 239)

reflejada en el Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana (PMDI, 1991-1994).

A diferencia del sexenio de Miguel de la Madrid en el sexenio de Salinas de Gortari el rumbo del país ya estaba definido, por eso en la orientación de su administración se observa el claro propósito de reducir las funciones del Estado incluida la planeación industrial, dejando su desempeño a las empresas y a los consumidores. En el PRONAMICE se observan cambios sustanciales que señalan hacia donde se dirige la política económica; por principio, sustituye el término de planeación industrial por el de planeación de la empresa y el de desarrollo industrial por el de la promoción industrial, se hace referencia a la producción en escala mundial, se resalta el papel del consumidor por encima del productor y se sustituye la producción como motor de crecimiento por el comercio al exterior.

Uno de los grandes cambios en el PRONAMICE es que el fomento no se enfocó solamente al desarrollo industrial, sino también al comercial y de servicios, pues son considerados como complemento del ciclo productivo, además de considerar los procesos productivos como “un simple eslabón” de una cadena productiva global esto se puede leer desde los primeros renglones del programa.

“Nunca antes los procesos productivos y comerciales habían estado tan vinculados, (...) no solo se produce más para mercados foráneos, sino que los mismos procesos productivos son a menudo un simple eslabón de una gran cadena productiva en escala mundial. (Cámara de Diputados H Congreso de la Unión, 1988, pág. 164)

La primera afirmación es correcta, sin embargo la segunda es preocupante, pues minimiza la importancia de los procesos productivos, en donde el crecimiento económico ya no está en función del proceso productivo *per se*, sino de su inserción al proceso de producción global. Esto tiene serias implicaciones pues si bien el proceso de producción es un eslabón de la cadena productiva, este no es un simple eslabón, sino el que forma y determina la dimensión y alcance de la cadena; en la medida en que este se desarrolle eficientemente se podrán desarrollar cadenas productivas, regionales, nacionales e internacionales con grandes resultados económicos. Sin embargo al considerarlo de esa forma, la intención de insertarlo en los eslabonamientos internacionales limita su capacidad de desarrollarse a una escala de dimensiones verdaderamente globales y lo reduce a una escala mínima de participación en el mercado internacional, en la medida que deja en las empresas la capacidad de integrarse en las cadenas de producción global.

El programa coloca el proceso productivo nacional como un elemento que se subordina a los procesos productivos globales y no como un elemento con potencial de crecimiento para el mercado interno y de desarrollo de cadenas globales de valor. Asume a cada empresa de manera aislada y no como una parte vinculada a un suprasistema y por lo tanto considera que el funcionamiento de las empresas es homogéneo y no tiene complejidad, en esa simplicidad supone que cualquier proceso productivo se puede integrar con la misma eficiencia al mercado internacional. No es de sorprender que en esta etapa las exportaciones hayan crecido a través de la maquila; pero el valor agregado de estas exportaciones haya sido mínimo. Las empresas más pequeñas con dificultades en todos los ámbitos fueron desapareciendo, -se registran en este periodo quiebras diarias de pequeñas y medianas empresas; y muchas de las medianas industrias reducen su tamaño; en cambio las más grandes se adaptan más rápidamente e incrementan sus niveles de ganancia por encima de sus niveles históricos. Ello da lugar a una polarización creciente entre los estratos empresariales en la industria, pues también como habíamos planteado surge un mar de microempresas como mecanismo de obtención de ingresos mínimos para la población desempleada.

Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana (PMDI)

El PMDI (1991-1994) fue el programa creado respondiendo a los lineamientos establecidos por el PRONAMICE para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas. Partía de los avances de su antecesor PRODIMP, con el cual tenía gran similitud, prácticamente considera los mismos objetivos, salvo el propósito de fortalecer su crecimiento mediante cambios cualitativos en las formas de comprar, producir y comercializar, a efecto de consolidar su presencia en el mercado interno, así como la que da prioridad a la micro y pequeña empresa. También tenía similitud con la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria, sobre todo en la búsqueda de simplificación de trámites de acceso al programa, por lo que retoma el modelo de ventanilla única. En este programa resalta el objeto social que se le daba al desarrollo de la MIPI, su importancia como unidad descentralizadora y su capacidad de integración regional, lo que la hacía importante en la redistribución del ingreso y en el fortalecimiento del mercado interno. Sus principales acciones están relacionadas con la agilización de los procesos operativos, en especial los que tienen que ver con la producción, abastecimiento, y distribución de las MIPIs. En términos de asociación, agrega otras formas

de organización como la capacitación gerencial en común, organización de empresas de comercio exterior, incubadoras de empresas y las asociaciones de responsabilidad limitada.

Prevalecen los mecanismos de fomento del PRODIMP como, las bolsas de subcontratación, los centros de adquisición de materias primas y uniones de crédito, con las que se propone mejorar y agilizar los procesos operativos de la MIPI, en especial los que tiene que ver con el abastecimiento, producción y distribución, pero debido a que las condiciones de apertura económica se han decidido, se agregan nuevas formas de asociacionismo como las Sociedades de Responsabilidad Limitada, con las cuales se busca que se mejoren los procesos y la calidad de sus productos con miras a que participen en el comercio exterior.

También se busca la vinculación de la MIPI pero ahora queda a cargo del mercado. En el sexenio pasado el Estado se encargaba de establecer los vínculos con las empresas públicas, pero en el nuevo programa la función se delegó a las cámaras de comercio para que se encarguen de vincularlas con empresas grandes. Mientras que la vinculación tecnológica que se establecía con los centros de investigación y las empresas públicas, ahora se sustituye por las bolsas de tecnologías transferibles, con las cuales se buscaba vincular a las MIPIs en un mercado de demandantes y oferentes de tecnología.

Para el acceso a la tecnología el CONACYT en coordinación con los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial y las universidades, se crea el Servicio Nacional de Consulta Tecnológica, con el cual se buscaba otorgar asistencia para la incorporación de tecnología. Además en coordinación con las diversas Secretarías, las universidades y organismos internacionales se crean distintos apoyos para el asesoramiento, desarrollo, evaluación, financiamiento e incorporación de tecnología. Se promueve a través de la Secretaría de Fomento Industrial, la adopción de normas oficiales como impulsoras de calidad, así como la promoción de la cultura de Calidad Total como medida de superación. Para la Gestión empresarial y la capacitación, incluyendo la obrera, se crea el Consejo Nacional Coordinador de la Gestión Empresarial y los Comités Técnico-Regionales, en coordinación con diversas entidades públicas. Mientras que el financiamiento queda a cargo de Nacional Financiera, pero este comenzó a otorgarse a través de intermediarios, pues Nafin deja de ser banca de primer piso (relación directa con los clientes) y pasa a ser banca de segundo piso, colocando los fondos a través de la banca privada (Secretaría de Gobernación , 2020).

Los mecanismos de fomento similares a los de su antecesor PRODIMP permiten identificar los cambios contextuales que impone el nuevo paradigma, de tal forma, el fomento a las MIPIs se alinea sin diferenciación a los objetivos de integración al mercado internacional, asumiendo

únicamente la diferencia de escala, sin considerar alguna otra que pudiera impedir su tránsito al mercado internacional con la rapidez y eficiencia que la nueva dinámica exige. Reconociendo la diferencia de escala, el programa establece instrumentos de fomento que ahora ya no están empujados por el Estado sino por el Mercado y los diversos actores económicos que lo integran, sin embargo en términos de exigencia, se establecen los mismos para la grande y la pequeña empresa colocando en el centro, la modernización productiva, organizativa y tecnológica. Así, el programa cometía el mismo error que su programa rector el PRONAMICE, pues asume que el estatus de las empresas es el mismo y que todos pueden transitar hacia los nuevos objetivos con la misma facilidad.

A pesar de que se lograron constituir grupos de empresas a través de todos los mecanismos de fomento los resultados del proyecto no fueron los esperados pues las MIPIs se hicieron más vulnerables con el paso del sexenio, en parte debido al contexto macroeconómico, pero también debido a que las condiciones de la MIPI que seguían siendo una barrera de acceso a las nuevas modalidades de la política económica y en especial de los programas de apoyo y con el paso del tiempo se fue acentuando la disfuncionalidad entre los objetivos de los programas y las condiciones reales que tenían que enfrentar las pequeñas y micro empresas para sobrevivir. La disfunción de este programa es incluso atribuible a su programa rector PRONAMICE, el cual estaba diseñado para la gran empresa, ya que planteaba objetivos que representaban grandes obstáculos y barreras para la MIPI.

“La internacionalización impone el reto permanente de adaptarse al cambio; exige al industrial mexicano una nueva cultura empresarial y exportadora; que le permita enfrentar la competencia y responder a la dinámica de la economía mundial.” (SCFI., 1990, pág. 170).

El programa establece que el incremento de la productividad está en función del mejoramiento tecnológico y la calificación de los recursos humanos, haciendo ver que la tecnología está al alcance de todas las industrias.

Para elevar la competitividad internacional de la industria se requiere incrementar la productividad y la calidad en los procesos productivos de las ramas industriales del país, mediante el mejoramiento tecnológico y la calificación de los recursos humanos. (...) Puesto que la competitividad internacional no puede dissociarse de la búsqueda y consecución de la calidad total, habrá de favorecerse en las industrias la generalización de sistemas modernos de normas, estándares y especificaciones industriales, sin que éstos constituyan obstáculos para la libre concurrencia de los productos de importación al mercado nacional. (SCFI., 1990, pág. 170)

En efecto la integración al mercado internacional implica responder de manera rápida a los cambios en el mercado, lo cual implica una visión empresarial con miras a la expansión internacional, sin embargo las grandes industrias eran las únicas capaces de responder a dichas exigencias, la MIPI enfrenta dificultades incluso para competir en el mercado local. En cuanto al incremento de la productividad, se sabe que la tecnología y la capacitación son fundamentales para su mejoramiento, sin embargo esos son dos de las grandes dificultades que enfrentan las MIPIs.

Por otra parte, se considera que los encadenamientos con las grandes empresas y centros tecnológicos son la solución, sin embargo recordemos que en el caso mexicano estos no se llevan a cabo de manera eficiente como en otros países. Las grandes industrias mexicanas, en este nuevo modelo encuentra como fortalecerse a través de las alianzas y eslabonamientos con las grandes trasnacionales, tienen prácticas de expansión que cierran las posibilidades de vincularse con la MIPI.

Si bien en el sexenio de Miguel de la Madrid se promovió la articulación con las empresas públicas fue porque todavía éstas jugaban un papel importante en la economía nacional, pero en el sexenio de Salinas prácticamente todas son vendidas. En el sexenio anterior el Estado tenía la capacidad y la voluntad de integrar a las MIPIs, pero el sector privado no tenía los incentivos ni la intención de articularse con éstas. Primero, porque las MIPIs no son empresas que dispongan de los estándares y requerimientos para lograr dichos eslabonamientos -las grandes industrias requieren de mayor productividad y mejor calidad- elementos que no se desarrollan en el corto plazo y segundo porque encuentran mejores oportunidades aliándose a empresas extranjeras.

La nueva política busca establecer una competencia "equitativa" entre productos nacionales y los de importación a través de la apertura comercial, sin embargo, la entrada masiva de productos extranjeros y de capitales van a dejar totalmente desprotegida a la MIPI como ya se expuso, pues la pérdida de competitividad no solo es en calidad sino también en precio y en costo financiero, ya que verían mermadas sus menguantes ganancias, lo que las conduce a la quiebra o a transitar al sector terciario como comerciantes de productos de importación o prestadores de servicios. De allí en adelante, en un ambiente caracterizado por el total abandono de la industria, las microindustrias tendrán una rotación altísima (con grandes flujos

de entradas-surgimiento y salidas-quebras), estudios especializados señalan que la pequeña y microindustria en los años noventa sólo sobrevivía 1 de cada 10 empresas más de 2 años¹²⁶.

Por último, el programa pone como centro para el fortalecimiento del mercado interno, la decisión de los consumidores, lo cual, se argumentaba, fomentaría la modernización de las empresas y su competitividad. Sin duda, este planteamiento no anticipó el desempeño de la MIPI, una vez que la apertura económica termina, las condiciones se habían vuelto más desventajosas, exacerbaban las tensiones tanto internas como externas en que competía. La formación de un nuevo mercado interno abierto donde los oferentes extranjeros que se fortalecen contribuyeron a que un conjunto de MIPIs se convirtieran en parte de la economía informal, cuya función fue servir de colchón amortiguador para el desempleo, cuyos ingresos en adelante fueron de subsistencia y cuya sobrevivencia se hizo más vulnerable.

3.3. Actores y componentes de la estructura industrial.

3.3.1. Grandes empresas

Las grandes empresas cambian en sus características aunque su proporción se mantiene, pues siguen teniendo una participación relativamente pequeña en el número de establecimientos, en comparación con los demás estratos, pero su contribución a la producción total y al empleo sigue siendo la mayor. En este periodo se ven obligadas a cambiar su comportamiento, pues aunque en las décadas pasadas influyeron para elevar las barreras proteccionistas, ahora ante la inminente apertura económica, las condiciones van a reconfigurar su participación. Con el paso de la década se irá desmantelando el sector estatal –muchas pasan a manos de estas grandes empresas-- que encuentran nuevas formas de adaptarse al mercado. Una de ellas es su expansión convirtiéndose en empresas multinacionales, a través de inversiones extranjeras directas en otros países, a través de fusiones y adquisiciones de empresas, o crean empresas nuevas como sus filiales en Centroamérica, Sudamérica, Estados Unidos y algunos países de Europa, e incrementan su participación en la Bolsa de valores, se trata de la segunda oleada de inversiones transnacionales realizadas por grandes empresarios mexicanos como BIMBO, CEMEX, ALFA, FEMSA, GRUMA, VITRO, AMX, entre otras.

¹²⁶ “...de cada 100 empresas que se crean, 90 no llegan a los 2 años (Grabinsky, 1992)

a. Paraestatales.

La búsqueda del saneamiento de las finanzas públicas impulsa al gobierno a privatizar las empresas paraestatales. Se argumenta que este sector es demasiado grande e ineficiente, y que las pérdidas que registra han tenido que ser cubiertas con déficit público, que otorgar el control de estas al sector privado permitiría detener el gasto público creciente y el déficit, para orientar los ingresos al pago de la deuda y mejorar la calidad de vida de la población y la eficiencia de las empresas, para hacerlas competitivas en el mercado. Este proceso además le permitió al Estado recuperar la confianza con el sector privado después del desencuentro tras la nacionalización de la banca.¹²⁷

Si bien en la década de los setenta el sector paraestatal fue central en la economía¹²⁸ en la siguiente década sirvió para reforzar las finanzas públicas y conseguir la “eficiencia” económica. De esta forma se fusionaron, liquidaron y enajenaron desde las empresas más pequeñas o de participación mínima, hasta las más grandes establecidas en áreas estratégicas, pasando de 1,155 empresas paraestatales en 1982 a 213 en 1994 (Cárdenas, 2015, pág. 714), (Clavijo & Valdivieso, pág. 37) -99 empresas totalmente estatales y de participación mayoritaria; 32 fideicomisos y 82 organismos descentralizados-. Lo cual contribuyó al desmantelamiento de la planta productiva y del proceso de desustitución de importaciones. Fue la venta de estas empresas donde se hizo más visible el cambio en el modelo de crecimiento.

b. Transnacionales

La apertura económica dio poder y facilidades a las empresas transnacionales, las cuales entre la década de los sesenta y ochenta se venían reconfigurando. La dinámica tradicional de adquirir otras empresas, fusionarse o eliminar a la competencia siguió siendo una forma de expansión, pero dadas las nuevas condiciones del mercado y de producción desarrollaron nuevas estrategias.

La flexibilización de la producción les da una nueva arquitectura productiva en la que integran redes globales de producción en todo el mundo, ya no se busca sólo la integración vertical de la producción, sino la expansión internacional que les permita ser más eficientes, responder

¹²⁷ Cuando el gobierno de López Portillo nacionalizó los bancos, en 1982, la comunidad financiera nacional e internacional consideró esto como un acto arbitrario por parte del gobierno. Así mostrar que las cosas habían cambiado era fundamental para el gobierno de Miguel de la Madrid. (Guillén Romo H. , 1997, pág. 119)

¹²⁸ En 1983 las empresas públicas generaban 18.2% del PIB y otorgaban 5.1% del empleo nacional. (Guillén Romo H. , 1997, pág. 116)

rápidamente a los cambios en el mercado, reducir costos y de estas formas maximizar sus ganancias. El aprovechamiento eficiente de los recursos, la versatilidad de células de producción y la apertura comercial fomentan la integración de cadenas productivas globales, trasladando a la periferia las partes del producto más intensivas en fuerza de trabajo y que requieren materias primas de la región, en esa nueva forma de producción las empresas más pequeñas se pueden integrar asumiendo una función en sus procesos productivos. Estas prácticas, consolidan una forma de producción que les brinda mayores ganancias, las maquiladoras¹²⁹.

Estas unidades de producción son generalmente de propiedad extranjera o establecen convenios con empresas externas, son intensivas en mano de obra no calificada, se instalan en países con condiciones laxas en materia fiscal, laboral y ecológica, permitiéndoles capturar mejores ganancias en comparación con las que podrían obtener en el país de origen. Proveen los insumos y partes del producto final. La casa matriz dicta las reglas del proceso productivo -ya sea para su producción o ensamble- y una vez terminado el producto o ensamble (textiles, electrónica y autopartes, entre otras), se envían a la empresa origen para su comercialización, o bien, se comercializan en la región como empresa filial transnacional – como en el caso del sector automotriz-. Generan grandes cantidades de empleo, sin embargo en México no producen alto valor agregado.¹³⁰ Las maquiladoras se convirtieron en un modelo de producción ampliamente difundido en el país, con la apertura al mercado internacional el cual se refleja en el aumento de las exportaciones por maquila conforme avanza el periodo.

c. Grupos económicos

Los empresarios nacionales que formaban parte de la gran empresa se fortalecen, varios de ellos captan recursos cotizando en la bolsa de valores, con lo cual retienen sólo una parte de la propiedad de la empresa, como mencionamos arriba, algunas de estas empresas se convierten en multinacionales con lo cual complejizan su estructura organizacional. Para muchos autores, en el periodo de Salinas de Gortari se consolida un nuevo grupo empresarial, que si bien no desplaza a los viejos grupos económicos, si desata una feroz competencia que conduce a la reconfiguración de la élite empresarial-financiera. El manejo familiar que

¹²⁹ En México las maquiladoras reemergen en los años sesenta, estas empresas surgieron desde los años cuarenta, pero luego casi desaparecen y a partir de la década de los años sesenta, se van expandiendo paulatinamente y en los años noventa de manera explosiva.

¹³⁰ Debido al uso intensivo de mano de obra no calificada, las maquiladoras generan una suma de empleo importante (750 000 en 1995), sin embargo, su vínculo con el resto de la economía es limitado ya que se estima que solamente 1% del valor de los insumos proviene de productores nacionales. (Castañeda, 2010, pág. 618)

caracterizó a los grandes grupos empresariales queda atrás; con la reprivatización de la banca y de las empresas públicas, se constituirán nuevos grupos empresariales que poseen varios tipos de empresas incluyendo bancos y sus propias casas de bolsa- es típico el caso del grupo Carso liderado por Carlos Slim, o el grupo Electra-Tv Azteca liderada por Salinas Pliego - ambos surgen en este periodo-.

Los grandes empresarios en la década de los años setenta habían logrado establecer gran poder e influencia en las decisiones políticas y una relación estrecha entre las actividades productivas y las financieras, sin embargo con la nacionalización de la banca se produce una ruptura, político-económica, que con la reprivatización de la banca y la liberalización financiera les va a permitir convertirse en bolsistas y banqueros, generando nuevamente una estrecha articulación entre capital financiero y capital productivo. La protección de las empresas, los subsidios, la producción estatal a través de paraestatales, quedaban atrás para dar protagonismo a los grandes empresarios que ya no competirían con las empresas públicas, de las que se convertirán en propietarios. Con ello no solo se crearon grandes emporios o grupos empresariales, sino que además tendrá lugar una enorme concentración de la riqueza, un reducidísimo grupo de familias se convierten en líderes de las finanzas, la industria el comercio y los servicios. En 1994 la revista Forbes incluyó a varios mexicanos entre los cien más ricos del mundo,¹³¹ en tanto que la revista expansión al analizar los cien grupos más importantes del país, detecta que sólo los 10 grupos más importantes: Vitro, Carso, Cemex, Alfa; Visa, Ica, Televisa, Aerovías, la Moderna, IUSA; concentran 55% de las ventas; 56% de los recursos y el 48% del empleo en 1993 (Expansión, 1994).

Durante la crisis muchos de estos empresarios van a aprovechar las indemnizaciones otorgadas por la nacionalización de la banca para intercambiarlas por acciones de las empresas enajenadas por el gobierno. Con estas adquisiciones mejoraron su posición en el mercado pues algunas de estas se hicieron en condiciones cuasi monopolísticas (Castañeda, 2010, pág. 610), o surgen nuevos grupos con la compra de empresas públicas que sustituyen el monopolio estatal por monopolios privados como TELMEX.

En este periodo surgen y se consolidan alianzas estratégicas al interior y con empresas extranjeras. Estas alianzas proliferan debido a que, la desregulación de la inversión extranjera facilitó la formación de una nueva arquitectura organizacional en donde la participación del capital extranjero puede alcanzar mayor proporción accionaria y en actividades que antes

¹³¹ Carlos Slim figuraba en el número 12 y Emilio Azcárraga en el 24. (Forbes, 1994)

estaban restringidas. De los grupos empresariales –entre 90 y 100 según la clasificación que se elija y el periodo– en 45 de esos grupos el capital extranjero tenía importante presencia, en siete grupos la Inversión extranjera era superior al 50%; cuatro eran totalmente extranjeras y en 34 casos restantes su participación era menor al 50% (Bojorquez, 1996, pág. 36). Ello ha permitido a las grandes empresas nacionales expandirse a nivel mundial pero también ha permitido que el capital extranjero tenga control significativo sobre las empresas nacionales y en sectores estratégicos en los que antes no tenía manera de participar, concentrando mayores ganancias.

Algunas grandes empresas mexicanas también se convierten en transnacionales buscando expandirse a los mercados internacionales, aprovechando sus grandes capitales, el acceso a financiamiento internacional y la apertura comercial. Siguen estrategias de expansión creando o comprando empresas en otros países o bien mediante alianzas estratégicas. Así esta década vio crecer a grandes industrias privadas de origen mexicano en el extranjero.

La reprivatización de los bancos renovó la relación entre banca y empresa, que ya establecían en las décadas anteriores,¹³² pero ahora con mayor fuerza, pues la liberalización financiera y la desregulación fomentan los créditos relacionados y la financiarización, que en la década de los ochenta tendrán una enorme acentuación. Resultando contraproducente para el conjunto de la economía, pues por una parte el capital se distribuye entre ellos, autofinanciándose y concentrando el capital. Mientras que los micro y pequeños empresarios restringidos por la disminución del crédito privado o bien pagando tasas de interés altas, disminuían su competitividad. Para Castañeda, los empresarios de este grupo económico optan por beneficiar a sus empresas con el crédito relacionado incluso a costa de la estabilidad del propio banco, situación que fue el parteaguas para la crisis de 1994 -1995 (Castañeda, 2010, pág. 611). Otras habían creado sus propias casas de bolsa como Inbursa ligada al grupo Carso de Slim; Roberto Hernández y Alfredo Harp Helú crearon Accival-Banamex; Agustín Legorreta, Inverlat; Manuel Somosa y Eduardo Creel, Invermexico.

A partir de la apertura económica el poder y la expansión de las empresas que integran este grupo, tuvo alcances inimaginables. Las condiciones de este nuevo modelo de crecimiento les otorgaron todo tipo de instrumentos y facilidades para consolidar su expansión,

¹³² “Dichos lazos se vieron fortalecidos con la formalización legal de los grupos financieros a mediados de 1990. Estos consorcios integraban la operación de diversos intermediarios financieros como banco, casa de bolsa, aseguradora, arrendadora, empresa de factoraje, almacenadora, afianzadora y casa de cambio.” (Castañeda, 2010, pág. 610)

permitiéndoles crecer a pasos agigantados adquirir la tecnología más avanzada en maquinaria, equipo y organización nacional e internacionalmente. Estas empresas van a hacer fuertes inversiones convirtiéndose en empresas altamente modernizadas y apalancadas-endeudadas, pues buena parte de su financiamiento se realiza con la emisión de acciones y holdings.¹³³

Nuevamente su influencia tiene un peso muy significativo en las decisiones políticas, ya que estos grupos económicos contribuyeron en gran medida en la aplicación del nuevo modelo y las reformas estructurales los beneficiaron significativamente. Ya desde la década de los setenta con la formación del Consejo Coordinador Empresarial comenzaron a plantear la idea de delegar al mercado la conducción económica y limitar la participación del Estado a actividades específicas (Gracida, 2005, págs. 300-302). Estas ideas tradicionales del empresariado impulsaron de manera coordinada los cambios, constituyendo un verdadero programa para aumentar su influencia en la conducción de la economía, orientarla a sus objetivos y, en esa medida, recuperar su participación en la riqueza y en el ingreso nacional (Tello, 2012, pág. 15).

Los objetivos perseguidos por las administraciones de Miguel de la Madrid y sobre todo de Salinas cambian en sus contenidos, la modernización Salinista es asumida gustosamente por los empresarios, pues con ella se cumplían los objetivos que habían perseguido por décadas, el gobierno les creaba las condiciones para ser protagonistas del crecimiento, considerando el impacto que tienen la privatización de las empresas paraestatales y la reprivatización de los bancos que no solo son una oportunidad de recuperar el poder y la confianza en la inversión privada, sino para obtener su apoyo en la reconfiguración del modelo de crecimiento.

Durante el sexenio de Salinas de Gortari, la recuperación de la confianza de este grupo de empresarios va a permitir que la inversión privada se convierta en el motor de crecimiento, debido a que las reformas estructurales ofrecían condiciones de mercado atractivas para su desarrollo, en favor de la generación de altas tasas de ganancia. A través de la inversión se convertirán en empresas muy modernas, con tecnología de última generación y altamente productivas.

De tal forma, durante la transición al modelo neoliberal ocurre un proceso de transformación de las grandes empresas; estas no solo resisten la crisis sino que se adaptan a los nuevos

¹³³Un holding es una configuración en la que se agrupan varias empresas, en donde la que posee la mayoría de las acciones controla y administra a todas las demás.

cambios en la estructura económica y política, de la cual obtienen grandes beneficios, fortaleciendo su alianza con el gobierno y con el capital extranjero. Encuentran nuevas estrategias de expansión y de concentración del capital, y con ello contribuyen a la nueva dinámica mundial que avanza rápidamente a la “modernidad” de la gran empresa, pero también acentúa el atraso del país. A través de su influyente poder en la política económica y su vínculo con el sector financiero, y en los servicios, contribuyeron al deterioro del sector industrial, generando la polarización productiva y social, pues es a partir de esta década que las grandes empresas van a ver significativamente incrementadas sus ganancias,¹³⁴ mientras que las más pequeñas, que eran la mayoría y empleaban a un gran sector de la población, se vieron seriamente perjudicadas.

3.3.2. Nacional Financiera.

La función de Nacional Financiera continuó siendo muy importante, sin embargo las reformas estructurales tuvieron alcances institucionales que modificaron su estructura. A pesar de haber sido una de las instituciones más importantes en el proceso de industrialización y de las más estables desde su creación, sus funciones y objetivos no estaban en consonancia con el nuevo modelo, por eso tuvo grandes cambios. La reestructuración de esta institución tenía que ver con el adelgazamiento del Estado y la restricción del gasto público, pero al interior de la institución había oposición a las ideas neoliberales.

Los economistas de Nafinsa perseguían políticas sectoriales que incubaran actividades clave de manufactura (...) Sin embargo, a diferencia de los economistas neoclásicos y neoliberales, Nafinsa sostenía que México no debía abandonar súbita e indiscriminadamente sus aranceles y otras formas de nivelar la cancha entre una economía nacional retrasada y desarticulada y la de naciones industriales avanzadas. (Cypher & Delgado, 2012, pág. 58)

¹³⁴ Clavijo y Valdivieso plantean que si se consideran el tamaño de las empresas y el grado de participación extranjera, las diferencias a favor de las más grandes y con mayor participación extranjera se acentuaron con respecto al periodo precedente. (Clavijo & Valdivieso, pág. 72). Son todavía más impactantes los datos que ofrece Héctor Guillén sobre la concentración del ingreso: *La política neoliberal aplicada desde el sexenio de Miguel de la Madrid afectó a la mayoría de la población mexicana (...) según las cifras de INEGI referentes a los ingresos de las familias, los cuatro primeros deciles de la población, correspondientes a los más pobres, vieron su situación relativa deteriorarse al pasar de 14.4% del ingreso en 1984 a 12.7% en 1992. Las clases medias (deciles V a VII) vieron también menoscabar su situación relativa al pasar de 24% del ingreso, en 1984 a sólo 21.7% en 1992. Incluso las que podríamos clasificar de clases medias altas (deciles VIII y IX) sufrieron una disminución al pasar de 28.9% en 1984 a 27.4% en 1992. Sólo el décimo decil correspondiente a los ricos de la población mexicana vio su situación relativa sustancialmente mejorada al pasar de 32.8% del ingreso en 1984 a 38.2% en 1992. (...) fueron estos nueve deciles los que soportaron los costos del ajuste sin afectar, para nada, al 10% más rico de la población. (Guillén Romo H. , 1997, pág. 170)*

Estas ideas se contraponían al nuevo paradigma, pero continuó con sus funciones, entre 1982 y 1988, como banca de primer piso otorgando financiamiento a la industria, además de brindar capacitación y vinculación con institutos tecnológicos principalmente para la pequeña y mediana industria, pero se racionaliza el financiamiento a las industrias paraestatales hasta su venta. A través de esta institución se continuó con la coordinación de los diversos fondos de fomento, con los cuales se otorgaron 120 mil millones de pesos a 35 mil pequeñas y medianas industrias, correspondiente al 50% de las empresas establecidas en el sector (IILSR., 2019, pág. 17). No obstante, en el periodo presidencial de Miguel Alemán y en los siguientes sexenios se convierte en promotora de financiamiento a través de la ampliación del crédito, con carácter preferencial, beneficiando a las capas más altas del sector privado

En 1989 como producto del adelgazamiento del Estado y en búsqueda de la eficiencia administrativa para el acceso a crédito, se fusionaron los fondos de fomento reduciéndolos de 39 programas a sólo 6, de los cuáles el más importante era el Programa para la Micro y Pequeña Empresa, al cual se le destinó el 97% del crédito disponible (Olivera, 2020, pág. 132). Además se le restan funciones de financiamiento al sector público, así como de fomento a la industria y a la construcción de infraestructura. En adelante su actividad quedó reducida al apoyo de pequeñas y medianas industrias, pero ahora también del sector comercio y servicios. A pesar de la restricción de sus funciones, continuó otorgando gran proporción del crédito disponible: en 1982 Nafin proporcionaba 37.5% de todo el crédito disponible para el sector de transformación, para 1991, esa cifra cayó apenas 10.3% (Cypher & Delgado, 2012, pág. 57). Realizando proyectos que tenían por objeto crear nuevas empresas y desarrollar o modernizar las existentes. De igual forma se encargó de dar capacitación y asesoramiento a las micro, pequeñas y medianas empresas.

La banca de desarrollo se reestructura entre 1991-1993¹³⁵, con esta, se redefinen los objetivos de Nafin y su modo de operación; en adelante se convierte en banca de segundo piso, transfiriendo la función de otorgamiento de créditos a intermediarios, generalmente bancos

¹³⁵ En la búsqueda de un sistema financiero más competitivo fue necesario emprender una transformación, basada en la desregulación de los mercados financieros; la modernización del marco legal del sistema financiero; la desincorporación de la banca comercial; la apertura del sistema mediante la autorización de nuevos intermediarios nacionales y extranjeros, y el mejoramiento de la regulación prudencial y de la supervisión. En ese marco se ha redefinido el papel de la banca de desarrollo... en la actualidad lo han reorientado hacia los sectores con problemas de acceso al crédito: el agrícola, el de las empresas pequeñas y medianas, el exportador, y el de vivienda de interés social. Asimismo, se ha modificado la mecánica operativa para buscar, hasta donde sea posible, que el crédito se otorgue en operaciones de segundo piso, ya sea por medio de bancos o de otras instituciones financieras, para acercar a la banca comercial a los sectores objetivo de la banca de desarrollo. (Werner, Diciembre 1994)

comerciales, arrendadoras, uniones de crédito y afianzadoras, dejando los proyectos en manos de estos y en función de los criterios del mercado (Clavijo & Valdivieso, págs. 27-28).

Durante el periodo de 1990 a 1994, el crédito fue muy abundante, sin embargo existían inconsistencias en los programas que dirigía, como la falta de una adecuada selectividad y la falta de monitoreo y de controles de cartera, esto ocasionó por una parte, que los beneficiarios también fueran empresas grandes y por la otra que los intermediarios -principalmente uniones de crédito y empresas integradoras- manejaran a su antojo los recursos financieros. Esto provocó la falta de pago (cartera vencida) y fraudes no solo de los intermediarios, sino de las pequeñas y medianas empresas, por lo que en el siguiente sexenio cesaron los créditos y el programa (de María y Campos, 2002, pág. 29).

3.4. Características y funciones de la micro y pequeña industria en el neoliberalismo

Diversos autores que estudian a la micro y pequeña industria coinciden en que a partir de la crisis de 1982 estas empresas se vuelven importantes en la política económica, no solo por su proliferación sino por su capacidad para responder ante la crisis. Sus características productivas particulares representaban un factor determinante para el nuevo modelo de libre mercado, porque tiene pocos requerimientos de capital, amplia capacidad para generar empleo; para abrir circuitos comerciales en donde las grandes empresas no pueden llegar y flexibilidad ante condiciones de inestabilidad económica, pero sobre todo, se convierten en una estrategia de sobrevivencia para sectores desempleados (Alba Vega 1995; Barragán 1995; Gutiérrez Soria 1995). Analizando los periodos anteriores se puede afirmar que estas empresas han sido importantes en cada etapa, su coexistencia con las grandes empresas en el mercado nacional se explica porque han cumplido funciones específicas en el ámbito económico, político y social, mismo que influye en su estructura y desarrollo.

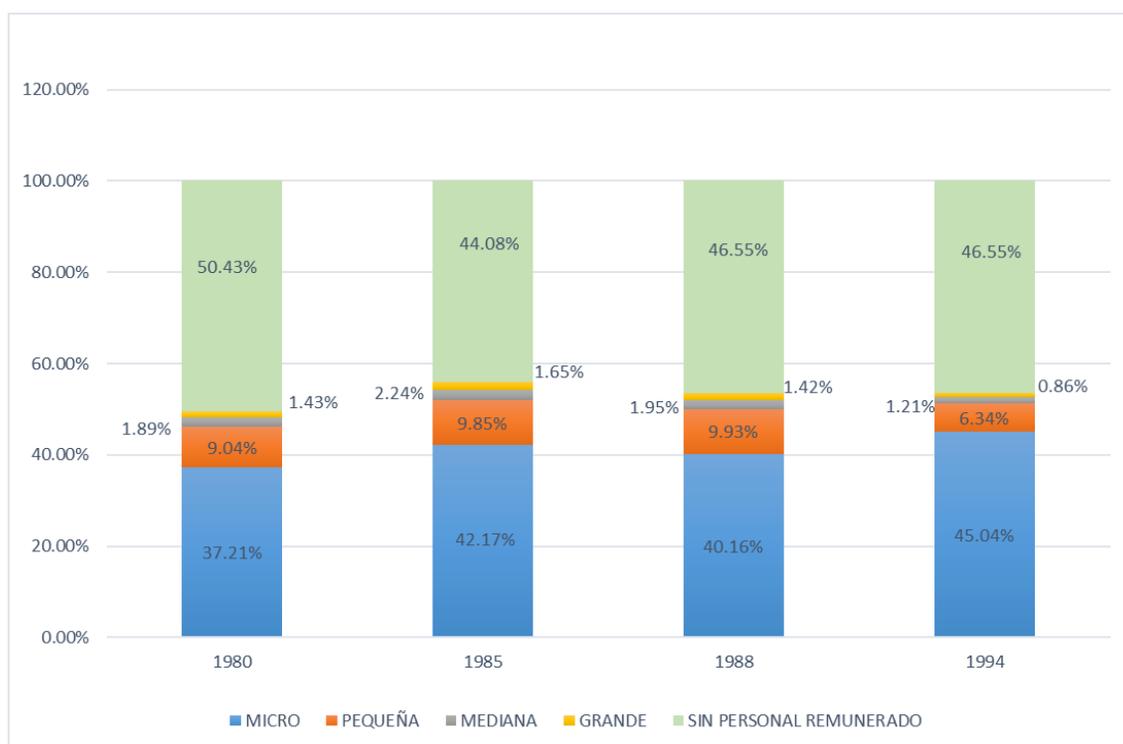
Con la transición al modelo neoliberal las MIPIs cambiaron algunas de sus características cualitativas, y aunque siguieron enfrentando dificultades semejantes a las etapas anteriores, ahora muchas de ellas se sumaron a los que se ha caracterizado como economía informal. Además cuantitativamente hay un aumento significativo de microempresas, lo que demuestra que éstas se convirtieron en un refugio para permitir la sobrevivencia de parte de la población desempleada. También demuestra que el ambiente económico-institucional marcado por la transición a un nuevo modelo de crecimiento guiado por el mercado, con la liberalización-

desregulación comercial y financiera y en contexto mundial donde se imponía la globalización, indujo cambios en la forma de funcionamiento interno de las empresas y en sus funciones en la economía, de ahí que se conviertan en un segmento relevante para el modelo neoliberal.

3.4.1. Número de establecimientos y personal ocupado.

Entre 1981 y 1994 las micro y pequeñas industrias seguían predominando en el total de establecimientos pues representan en promedio el 96.84% de los censados, en el polo opuesto la gran industria aglutina sólo el 1.3% de los establecimientos (Ver gráfica 8) pero daba empleo a la mayor cantidad de personal ocupado, en promedio el 51.4%, mientras que la micro y pequeña industria empleaba al 34% de las personas ocupadas en el sector industrial. (Ver Gráfica 9)

Gráfica 8. Distribución por tamaño de establecimiento, sector industrial. (1980-1994)



Fuente: Elaboración propia con información de los XI, XII, XIII y XIV censos industriales. INEGI.

Entre 1981 y 1988 disminuyó el número de establecimientos industriales, lo que es comprensible dada la profunda crisis que vivía el país. El crecimiento por estrato fue desigual las pequeñas, medianas industrias desaceleran su ritmo de crecimiento, en el caso de la mediana y la gran industria, en 1988 registraron tasas negativas de -3.07% y -3.50%

respectivamente. De igual forma el sector no remunerado decreció en 1985 pero en adelante adquiere un gran dinamismo (crece el número de establecimientos), mientras que la microindustria es predominante durante todo el periodo, a pesar de un ligero decrecimiento en 1988,¹³⁶ se incrementa notoriamente hacia 1994. En este año, la pequeña, mediana y gran industria reportan un crecimiento del 3.07%, 2.51% y 2.21% respectivamente, pero las que más crecieron fueron la microindustria y el sector no remunerado con tasas del 13.21% y 11.06% (Ver Tabla 12).

Tabla 12. Número de establecimientos por estrato y variación anual promedio (1980-1994)

					Tasa media de variación anual			
	1980	1985	1988	1994	1980	1985	1988	1994
MICRO	48,979	56,964	56,798	119,555	2.08%	3.07%	-0.10%	13.21%
PEQUEÑA	11,894	13,310	14,042	16,831	5.13%	2.27%	1.80%	3.07%
MEDIANA	2,486	3,032	2,761	3,204	5.80%	4.05%	-3.07%	2.51%
GRANDE	1,885	2,230	2,004	2,285	9.18%	3.42%	-3.50%	2.21%
SIN PERSONAL REMUNERADO	66,381	59,539	65,841	123,552	1.16%	-2.15%	3.41%	11.06%
PERSONAL REMUNERADO	65,244	75,536	75,605	141,875	2.90%	2.97%	0.03%	11.06%
TOTAL	131,625	135,075	141,446	265,427	2.00%	0.52%	1.55%	11.06%

Fuente: Elaboración propia con información de los XI, XII, XIII y XIV censos industriales. INEGI.

Este comportamiento, concuerda con la descripción histórica del periodo neoliberal que marca una tendencia de bajo crecimiento y desempleo. Entre 1985 y 1988 algunas de las grandes y medianas industrias se desplazan al estrato inferior o a las pequeñas; aunque también se registra la internacionalización de un pequeño grupo de grandes industrias que se convierten en transnacionales. Al mismo tiempo se registra una proliferación de microindustrias que operan en mayor proporción en el sector no remunerado, debido a que los altos niveles de desempleo ocasionaron que buena parte de la población desempleada encontrara refugio en este sector.¹³⁷ No obstante, el sector industrial es tan heterogéneo que cada estrato responde de manera distinta a los cambios de la época. Por ejemplo, en 1985 se observa un

¹³⁶ A pesar de que 1985-1988 no es un periodo comparable con los demás censos, por la diferencia de años, esta información es la que proporciona el X censo industrial de 1989 y es útil porque muestra las tendencias de cada una de las variables a analizar.

¹³⁷ ¡El número de personas desempleadas aumentó en alrededor de diez millones en 10 años! En 1980, la tasa de desempleo era de 38% y aumentó a cerca de 50% en 1990 (...) buena parte de estos desempleados calculados por Valenzuela se dirigió al sector informal de la economía (...) según la OCDE la proporción activa que ejerce actividades informales pasó de 25% en 1970 a 35% en 1993 (...) Después de 1988 se produjo un desplazamiento importante del empleo industrial hacia los servicios y de las grandes empresas hacia las pequeñas. (Guillén Romo H. , La contrarrevolución neoliberal en México, 1997, págs. 151-152)

decrecimiento en el sector no remunerado, lo cual puede atribuirse a la política industrial dirigida a las pequeñas y medianas industrias a través del Programa de Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña (PRODIMP), que ofrecía apoyos financieros, técnicos y estímulos fiscales; este programa tuvo buenos resultados, por tanto es probable que algunas industrias se hayan formalizado, desplazándose al estrato superior para adquirir los beneficios ofrecidos por el programa.

Por otra parte, en este periodo hay una reconfiguración de la gran industria paraestatal y la gran industria privada -que se acentúa en la segunda mitad de la década de los ochenta- la primera debido al proceso de privatización y la segunda por la apertura comercial, causa un cambio radical en la estructura organizacional de estas empresas. Algunas empresas paraestatales pasan a manos del sector privado, otras se convierten en aliadas de las empresas transnacionales y otras se contraen por los bajos niveles de competitividad, lo que ocasiona un desplazamiento en los estratos que no solo reconfigura la estructura interna de las industrias sino toda la estructura productiva.

Este comportamiento es congruente con la contracción de todos los estratos en 1988 y la reestructuración del conjunto industrial hacia 1994 (*Ver Tabla 12*). Por último, el crecimiento significativo de la microindustria y el sector no remunerado cada vez tiene mayor presencia, por ello muchos autores consideran que es la década en la que la MIPI se vuelve muy importante, también entre 1988 y 1994 la microindustria aparece por primera vez en la división oficial de los estratos, así como en la política industrial; mientras que el sector no remunerado a partir de 1988 deja de clasificarse como un apartado en los censos industriales y se incorpora en las de empresas formales.

La desaceleración en casi todos los estratos puede describir también cómo el contexto determina la evolución de las empresas: 1) Entre 1981 y 1985 se manifiestan las consecuencias de la crisis de deuda, la pérdida de empleos conduce al crecimiento de las MIPIs. En algunas pequeñas empresas se replican los conocimientos adquiridos en la gran empresa, pero sin su tecnología. También se registra la quiebra y la contracción de las empresas con poca capacidad para competir en un mercado abierto, pasando a estratos de menor tamaño, proceso que se acentúa en la segunda mitad de la década, cuando se profundizan las reformas estructurales.

2) De 1985 hasta 1994 se registra el desplazamiento de la pequeña a la microindustria o bien su desaparición, debido a la presencia de un contexto hostil en términos de competitividad

nacional e internacional, lo que dificultó su permanencia y desarrollo. La apertura acelerada condujo a la quiebra de miles de pequeñas empresas.

3) El proceso de privatización de empresas paraestatales y de una política de desindustrialización que se acentúan en la segunda mitad de la década y que generan una creciente población desempleada que migra al sector terciario o bien que encuentra refugio en la microindustria informal.

En una década se reformó la estructura productiva, abriendo una enorme brecha entre la microindustria –incluido el sector informal- y los demás estratos. En el caso de las grandes industrias, aplicaron estrategias para prevalecer en el sector, algunas grandes empresas se convierten en transnacionales o multinacionales. Otras industrias se desplazaron al estrato inferior, pero conservaron la mayor participación del personal ocupado, en la producción y en el valor agregado a pesar de las condiciones de la época, eran las más empresas capacitadas para sortear la crisis.

Tabla 13. Personal ocupado por estrato y su variación anual promedio (1980-1994)

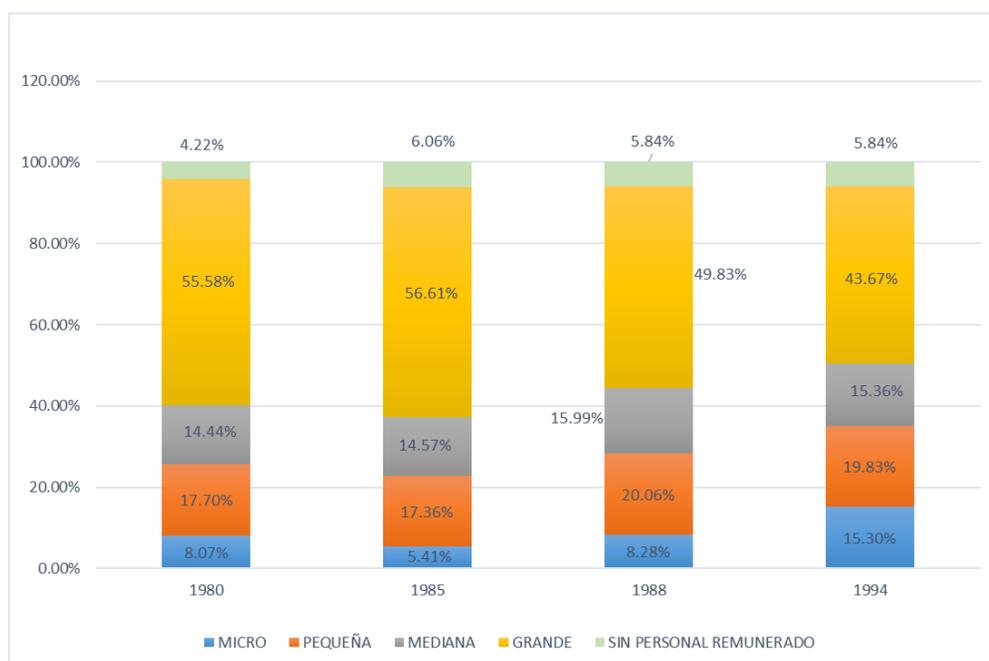
					Tasa media de variación anual			
	1980	1985	1988	1994	1980	1985	1988	1994
MICRO	217,865	176,890	224,096	496,583	3.62%	-4.08%	8.20%	14.18%
PEQUEÑA	478,142	567,413	542,851	643,691	5.96%	3.48%	-1.46%	2.88%
MEDIANA	390,057	476,301	432,582	498,699	6.16%	4.08%	-3.16%	2.40%
GRANDE	1,501,196	1,850,748	1,348,200	1,417,555	14.10%	4.28%	-10.02%	0.84%
SIN PERSONAL REMUNERADO	113,877	197,998	157,967	189,514	2.22%	11.70%	-7.25%	3.08%
PERSONAL REMUNERADO	2,587,260	3,071,352	2,547,729	3,056,528	10.01%	3.49%	-6.04%	3.08%
TOTAL	2,701,137	3,269,350	2,705,696	3,246,042	9.60%	3.89%	-6.11%	3.08%

Fuente: Elaboración propia con información de los XI, XII y XIII y XIV censos industriales. INEGI.

El personal ocupado, en la pequeña, mediana y gran industria crecen en cada periodo con menor ritmo (*Ver Tabla 13*), mientras que la microindustria registra mayor dinamismo, excepto en 1985 cuando disminuye su personal ocupado, porque probablemente se desplazó al sector no remunerado, que crece significativamente en el mismo año (11.70%). Las razones de este comportamiento pueden ser diversas, entre ellas, la contracción de todos los estratos como consecuencia de la crisis, lo que empuja a las industrias a reducir sus costos, generalmente disminuyendo al personal.

En este caso como ya se mencionó los desempleados encontraron un modo de sobrevivencia en el sector informal, -el aumento de los trabajadores sin remuneración (84,121) representan 48% de los empleos que disminuyen en la microindustria. Por otra parte, el empleo de las pequeñas aumenta, lo cual puede deberse a la reclasificación de estas empresas en la información estadística,¹³⁸ aunque también puede ser por los efectos del sismo de 1985 sobre las microempresas, lo que podría expresarse en el aumento de los trabajadores no remunerados; esto hace pensar que algunos de los trabajadores desempleados crearon microindustrias o trabajaban sin recibir remuneración.

Gráfica 9. Distribución del personal ocupado en el sector industrial por tamaño de establecimiento. (1980-1994)



Fuente: Elaboración propia con información de los XI, XII, XIII y XIV censos industriales. INEGI.

Destacan las tasas negativas de 1988 en casi todos los estratos lo cual refleja la acentuación en la aplicación de las reformas estructurales y como éstas incrementaron el personal sin ocupación, a excepción de la microindustria, que tiene un crecimiento significativo y que sigue aumentando para 1994 junto con el sector no remunerado (Ver Tabla 13), que entre 1985 y 1994, absorbe la población desempleada que la gran industria ya no pudo emplear. Si observamos el número de empleos en este periodo, es claro que en casi diez años no se

¹³⁸ hay un cambio en la escala considerada para este estrato, respecto de los censos anteriores, por tanto fue necesario calcular la proporción que corresponde a la escala planteada para este análisis y homologar la información de los censos, este cálculo podría contribuir en los resultados presentados

crearon empleos, pero si hubo una reconfiguración (Ver Tabla 14). En ese periodo, la gran industria conservó su participación mayoritaria en el empleo —aunque se reduce al pasar de 56.61% en 1985 a 43.67% en 1994— y continuó siendo el mayor empleador del sector industrial; en cambio el porcentaje de participación en el empleo de la MIPI aumentó de 28.82% en 1985 a 40.97% en 1994, lo que muestra el desplazamiento del empleo de la gran industria a los demás estratos. En este periodo los sectores que perdieron empleos fueron la gran industria (433,193 empleos) y el sector no remunerado (8,484 empleos), de los cuales la micro y pequeña industria absorbieron el 72% y 17% respectivamente.

Tabla 14. Desplazamiento del personal ocupado (1985-1994)

	1985	1994	Diferencias	% desplazado
MICRO	176,890	496,583	319,693	1
PEQUEÑA	567,413	643,691	76,278	0
MEDIANA	476,301	498,699	22,398	0
GRANDE	1,850,748	1,417,555	-433,193	
S/ PERSONAL REMUNERADO	197,998	189,514	-8,484	
TOTAL	3,269,350	3,246,042	-23,308	0

EMPLEOS CREADOS (85-94)	418,369
EMPLEOS PERDIDOS (85-94)	-441,677

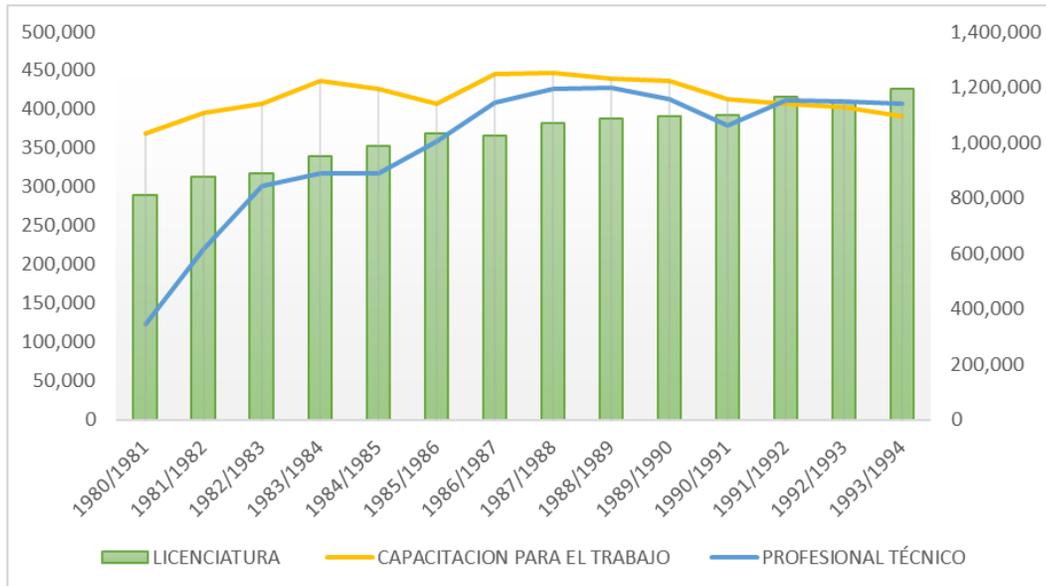
Fuente: Elaboración propia con información de los XI, XII, XIII y XIV censos industriales. INEGI.

La reconfiguración del empleo es una característica que se suma a los saldos negativos del periodo neoliberal, pues implicó una reducción de los salarios reales y deterioro de las condiciones de vida de estos trabajadores, dadas las condiciones internas en las que opera la MIPI con baja escala de producción; limitados recursos materiales y humanos; escasa capacidad de gestión empresarial entre otras; se suman a las condiciones externas que plantean nuevos desafíos como la apertura comercial y los cambios estructurales, que imponen una nueva dinámica, que incrementan el desempleo y el subempleo lo que repercute en el aumento de la precariedad laboral, así como en otros ámbitos.

De acuerdo con la teoría económica ortodoxa a mayor capacitación, mayores debían ser los salarios, pero en este periodo, aumenta los años educativos (promedio) de la PEA y los salarios se reducen en términos reales y como proporción del PIB. Por una parte, existe mayor número de alumnos inscritos en niveles educativos superiores; entre 1985 y 1994 los alumnos inscritos en niveles de profesional técnico y de licenciatura crecieron un 13% y 15% respectivamente (Ver Gráfica 11), y por otra hay una caída del empleo en la gran industria lo

que reduce la demanda de personal mejor capacitado, y se desplaza el empleo hacia la MIPI, la cual difícilmente puede aprovechar y pagar personal con altos niveles de capacitación, fomentando el subempleo.

Grafica 11. Alumnos inscritos en niveles educativos superiores (1980-1994)



Las líneas corresponden al eje primario (derecha) y las barras al eje secundario (izquierdo)
 Fuente: elaboración propia con información de Estadísticas Históricas de México 2014. (INEGI, 2020)

3.4.2. Producción Bruta y Valor agregado

La MIPI continuó con una baja aportación a la producción bruta total y a la generación de valor agregado pues en promedio solo aporta entre el 18.5% y 17.4% respectivamente, (y se reduce respecto del periodo anterior) frente a la gran empresa que aporta en promedio el 68.6% a la producción bruta y el 70.9% al valor agregado (aumenta respecto del periodo anterior). Estas condiciones agudizan la concentración registrada en periodo anterior.

Gráfica 12. Distribución de la producción bruta en el sector industrial por tamaño de establecimiento en millares de pesos (1980-1994)



Fuente: Elaboración propia con información de los XI, XII, XIII y XIV censos industriales. INEGI.

Después de la caída de la producción en 1980, se observa que la producción comienza a recuperarse hacia 1985 lo cual puede coincidir con varios sucesos del periodo, por una parte, la recuperación de la crisis de deuda, la reactivación de la inversión privada y también aumentos en el gasto público.¹³⁹ Mientras que hacia 1994 hay un significativo crecimiento de la producción que puede atribuirse a la flexibilización de la Ley de Inversión Extranjera Directa que permitió la entrada de la IED con participación mayoritaria o en su totalidad en diversas actividades que se encontraban restringidas.¹⁴⁰ Estas tendencias, sobre todo la recuperación de la confianza del sector privado y la creciente entrada de la IED en formas diversas, explican en gran medida las tasas de crecimiento.

¹³⁹ (Cárdenas, 2015, pág. 675)

¹⁴⁰ (Clavijo & Valdivieso, págs. 32-36)

Gráfica 14. Variación anual promedio de la producción bruta total por estrato (1985-1994)



Fuente: Elaboración propia con información de los XI, XII, XIII y XIV censos industriales. INEGI.

Por otra parte, destaca el crecimiento de la producción en la MIPI y el sector sin remuneración en 1985 y con mayor fuerza hacia 1993 (Ver Gráfica 14) el cual puede explicarse por el incremento del número de establecimientos en estos estratos, y por los programas de apoyo que crearon los gobiernos de De la Madrid y Salinas para estas industrias— desde entonces se consideraron en el marco de la política industrial. Sin embargo, al comparar su producción con la de la gran industria, su crecimiento es poco significativo, ya que el antagonismo de la MIPI y de la gran industria, imponen una brecha en términos de producción, que conforme pasan los años se va abriendo. Así, aunque la MIPI crece en número de establecimientos, su participación en la producción no es mayoritaria. Por ejemplo, hay un crecimiento notorio en la producción de la MIPI entre 1988 y 1994, lo que incrementó su participación de 17.59% a 23.2%, mientras que la gran industria disminuyó su participación de 68.17% a 62.3%, con lo cual se observa un desplazamiento de la producción de la gran industria a la MIPI, no obstante, al comparar el volumen de producción en millones de pesos, la MIPI no alcanza los niveles de producción de la gran industria (Ver Tabla 15).

**Tabla 15. Producción bruta total del sector industrial (1980-1994)
en millares de pesos a precios de 1993**

	1980	1985	1988	1993
MICRO	16,041,965,400	20,785,696,944	12,995,827,368	43,337,590,816
PEQUEÑA	56,392,688,400	67,234,395,648	50,143,922,896	73,154,190,690
MEDIANA	52,000,874,400	65,570,000,000	53,936,450,881	75,766,840,358
GRANDE	278,381,112,200	346,786,537,037	258,047,837,573	325,536,148,571
SIN PERSONAL REMUNERADO	2,603,305,200	4,173,148,148	3,430,458,542	4,735,163,066
PERSONAL REMUNERADO	402,816,640,400	500,376,629,630	375,124,038,718	517,794,770,434
TOTAL	405,419,945,600	504,549,777,778	378,554,497,260	522,529,933,500

Fuente: Elaboración propia con información de los XI, XII y XIII y XIV censos industriales. INEGI.

En este sentido, la producción bruta da cuenta de un sector que sólo continúa siendo heterogéneo sino que esa condición se acentúa durante este periodo, en el que se esperaba que mediante la apertura comercial, las empresas se modernizaran y fueran mucho más productivas. La reconfiguración de la participación de la MIPI y la gran industria, no solo en el número de establecimientos y el personal ocupado sino también en el volumen de producción, muestran que la apertura comercial contribuyó a que la MIPI fuera menos productiva frente a la gran industria y aún más heterogénea que en el pasado. De 1965 a 1975, la gran empresa produce en promedio 450 veces más que la micro y 24 veces más que la pequeña industria, además esta relación es estable, pero entre 1980 y 1994 (Ver Tabla 16) el comportamiento del conjunto industrial abre la brecha entre la producción de la gran industria y la MIPI, pues se acentúa el rezago de la MIPI, que debido a sus características, no fue capaz de responder con la celeridad y oportunidad a los radicales cambios del periodo. Podemos ver que entre 1980 y 1994, se separa el nivel de producción de estos dos estratos (Ver Tabla 16), pues la gran industria produce en promedio 719 veces más que la micro, 32 veces más que la pequeña industria y 2,586 veces más que el sector sin remuneración.

**Tabla 16. Producción bruta total por establecimiento (1980-1994)
en millares de pesos a precios de 1993**

	PRODUCCIÓN BRUTA POR ESTABLECIMIENTO (MILLARES DE PESOS)				PROMEDIO	RELACIÓN GRANDE VS MIPI
	1980	1985	1988	1994	1980-1994	1980-1994
MICRO	327,531	178,414	105,969	178,248	197,541	719
PEQUEÑA	4,741,081	5,051,420	3,570,996	4,374,754	4,434,563	32
MEDIANA	20,917,488	21,625,990	19,535,115	23,787,721	21,466,579	7
GRANDE	147,682,288	155,509,658	128,766,387	136,273,564	142,057,974	1
SIN PERSONAL REMUNERADO	39,218	76,418	59,988	44,126	54,938	2,586

Fuente: Elaboración propia con información de los XI, XII, XIII y XIV censos industriales. INEGI.

Esto se traslada a los niveles de producción de los trabajadores en donde indiscutiblemente el trabajador de la gran industria es más productivo que el de la MIPI, pues produce 3.5 veces más que la micro, 1.8 veces más que la pequeña y 7.7 veces más que el sector sin remuneración. (Ver Tabla 17)

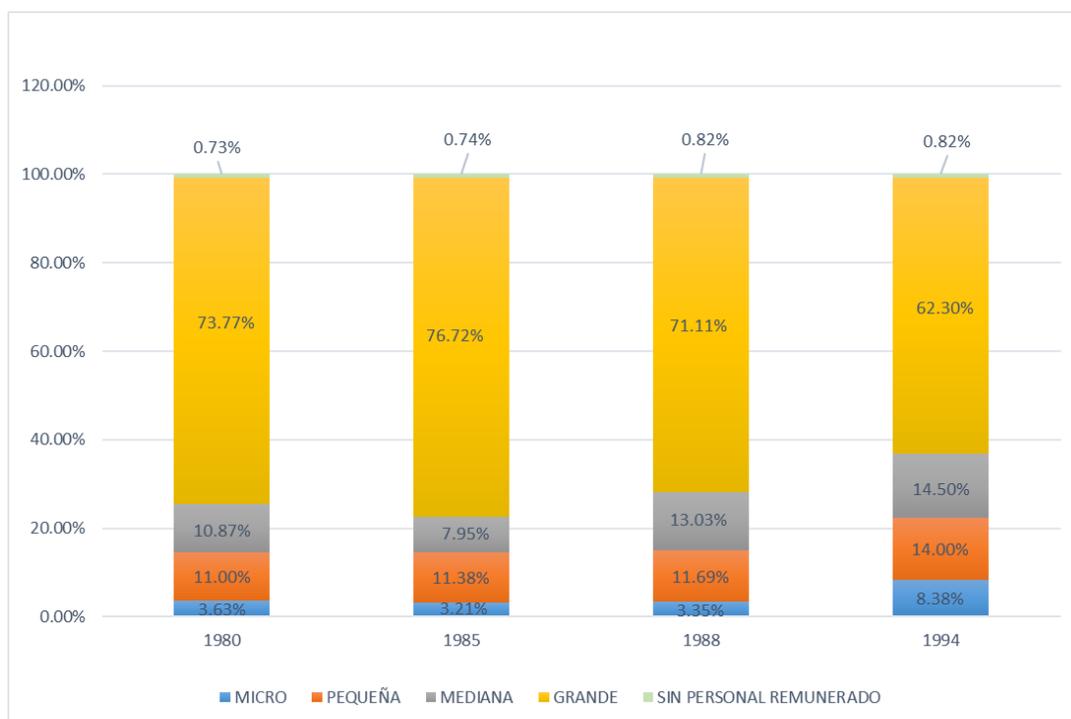
Tabla 17. Producción bruta total por persona ocupada (1980-1994) en millares de pesos a precios de 1993

	PRODUCCIÓN BRUTA POR PERSONA (MILLARES DE PESOS)				PROMEDIO	RELACIÓN GRANDE VS MIPI
	1980	1985	1988	1994	1980-1994	1980-1994
MICRO	73,633	55,446	34,015	63,275	56,593	3.5
PEQUEÑA	117,942	118,493	92,372	113,821	110,657	1.8
MEDIANA	133,317	137,666	124,685	151,567	136,809	1.5
GRANDE	185,440	187,377	191,402	229,490	198,428	1.0
SIN PERSONAL REMUNERADO	22,861	27,181	26,998		25,680	7.7

Fuente: Elaboración propia con información de los XI, XII, XIII y XIV censos industriales. INEGI

Al inicio del periodo de Miguel de la Madrid se reconocía la estructura productiva desigual y la concentración de la producción en un solo estrato, incluso la política industrial de dicha administración pone como prioridad la descentralización de la producción y el desarrollo de los estratos industriales inferiores, por su importancia en la generación de empleo, sin embargo los ajustes estructurales que se van profundizando con el paso de la década abren la brecha entre MIPI y gran industria, mostrando que las reformas estructurales, favorecieron a la segunda, la cual tenía gran capacidad para adaptarse y aprovechar los cambios y oportunidades que ofrecía la nueva política económica, y que se refleja en sus crecientes niveles de producción.

Gráfica 13. Distribución del valor agregado por tamaño de establecimiento. (1980-1994)



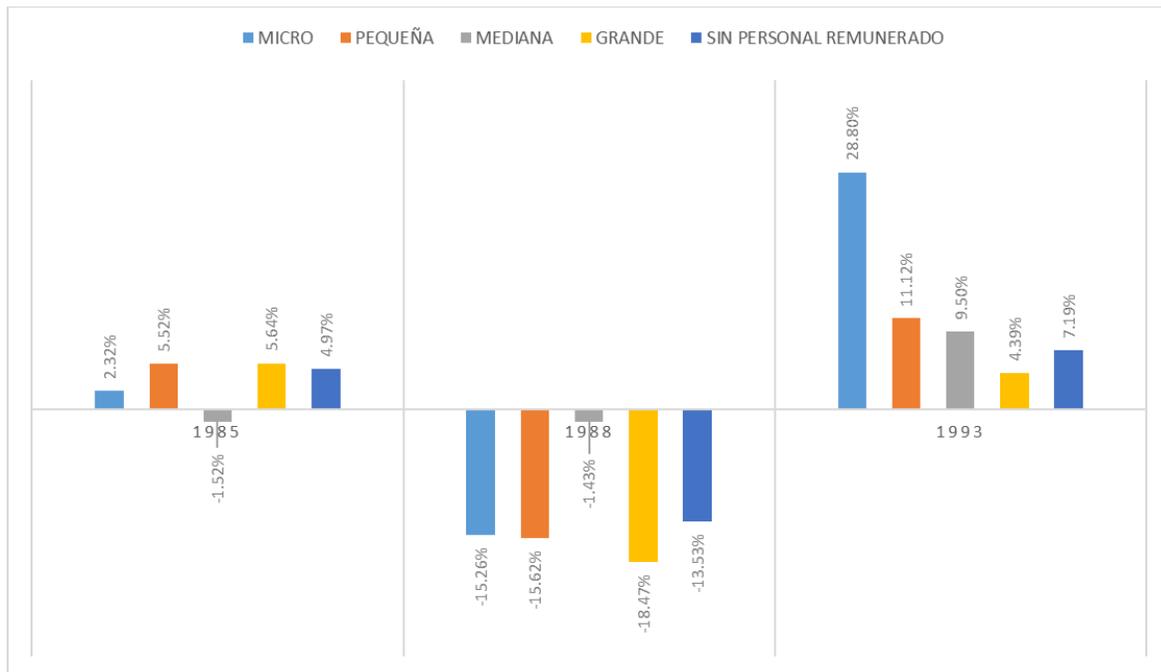
Fuente: Elaboración propia con información de los XI, XII, XIII y XIV censos industriales. INEGI.

De igual forma el valor agregado bruto describe una tendencia hacia la polarización entre los estratos, que se amplía hasta 1985 y luego esa brecha tiende a cerrarse un poco (Ver Gráfica 15), al mismo tiempo que se reduce el aporte de la industria al valor agregado nacional desde 1988. En 1993 los incrementos en el valor agregado son significativos sobre todo en el caso de la MIPI; en 1985, la pequeña industria es de los estratos que más crece, mientras que en 1988 y 1994 la microindustria y el sector sin remuneración son los que obtienen el crecimiento más elevado. Esto hace suponer que la MIPI a pesar de sus carencias responde a los cambios que exigía el contexto, lo que se explica en parte por la reorganización de la producción mundial con la globalización, lo que implica una MIPI más heterogénea, pues incluye tanto empresas muy poco productivas y otras como las software muy modernas e integradas a la economía mundial, y otras donde la baja productividad y competitividad. A las primeras se canaliza buena parte de los desempleados especializados de la gran industria y del creciente conjunto de profesionales técnicos y licenciados sin empleo, lo que les obliga a establecer microindustrias en los subsectores en los que trabajaron o se emplean en ellas, transfiriendo el conocimiento adquirido a sus productos. Este proceso se explica en parte por el aumento de la fuerza de trabajo especializada fue incrementándose con el paso de las décadas.

Aunque buena parte de este valor agregado también puede corresponder al conocimiento tácito que desarrollan las MIPIs destacando el de los talleres artesanales que transfieren su experiencia y habilidades manuales al producto, dándole un alto valor agregado.

Los resultados del valor agregado permiten ver que la MIPI se convirtió en un sector de refugio para los desempleados, pero ésta también respondió a los cambios y exigencias del mercado, agregando valor a la producción como una estrategia para permanecer en el conjunto industrial -aunque lo hace de manera diferente a la gran industria-. Debido a sus carencias no alcanza los niveles de producción y valor agregado de las grandes industrias, que a pesar de encontrarse también en un proceso de cambio, tienen capacidad para incorporar tecnología de punta y reconfigurar su estructura organizacional, con lo que se convierten en empresas altamente modernizadas y productivas, que incrementan de manera acelerada sus niveles no solo de producción sino de valor agregado, separándose por completo del conjunto industrial principalmente de la MIPI. Por eso, a pesar de que hay un incremento del valor agregado en la MIPI, su aporte en términos absolutos sigue siendo muy bajo (Ver Tabla 18).

Gráfica 15. Tasa media de variación anual del valor agregado (1985-1994)



Fuente: Elaboración propia con información de los XI, XII y XIII y XIV censos industriales. INEGI.

**Tabla 18. Valor agregado por estrato: 1980-1994
(millares de pesos, precios constantes de 1993)**

	1980	1985	1988	1993
MICRO	6,424,333,258	7,204,569,185	4,384,702,303	15,542,737,522
PEQUEÑA	19,492,535,742	25,500,171,556	15,319,947,554	25,958,963,912
MEDIANA	19,251,262,800	17,828,203,704	17,075,645,205	26,886,069,766
GRANDE	130,709,595,400	171,963,018,519	93,184,084,540	115,517,389,408
SIN PERSONAL REMUNERADO	1,300,278,000	1,657,129,630	1,071,352,883	1,516,010,192
PERSONAL REMUNERADO	175,877,727,200	222,495,962,963	129,964,379,603	183,905,160,608
TOTAL	177,178,005,200	224,153,092,593	131,035,732,485	185,421,170,800

Fuente: Elaboración propia con información de los XI, XII, XIII y XIV censos industriales. INEGI.

La separación entre la MIPI y la gran industria se observa también en el valor agregado por establecimiento o por persona ocupada, pues en el primer caso, la gran industria agrega en promedio 824 veces más valor que la microindustria, 39 veces más que la pequeña industria y 2,635.6 veces más que el sector sin remuneración (Ver Tabla 19).

**Tabla 19. Valor agregado por establecimiento, 1980- 1994
(millares de pesos a precios constantes de 1993)**

	VALOR AGREGADO POR ESTABLECIMIENTO (MILLARES DE PESOS)				PROMEDIO	RELACIÓN GRANDE VS MIPI
	1980	1985	1988	1994	1980-1994	1980-1994
MICRO	131,167	61,841	35,753	63,928	73,173	824
PEQUEÑA	1,638,789	1,915,866	1,091,009	1,552,394	1,549,515	39
MEDIANA	7,743,871	5,880,015	6,184,588	8,441,138	7,062,403	9
GRANDE	69,341,961	77,113,462	46,499,045	48,357,046	60,327,879	1
SIN PERSONAL REMUNERADO	19,589	30,345	18,735		22,890	2,636

Fuente: Elaboración propia con información de los XI, XII, XIII y XIV censos industriales. INEGI.

Mientras que en el segundo caso, un empleado de la gran industria agrega 4 veces más valor que el de la microindustria, 2.1 veces más que el de la pequeña y 8.1 veces más que el del sector sin remuneración (Ver Tabla 20).

**Tabla 20. Valor agregado por persona ocupada, 1980- 1994
(millares de pesos precios constantes de 1993)**

	VALOR AGREGADO POR PERSONA OCUPADA (MILLARES DE PESOS)				PROMEDIO	RELACIÓN GRANDE VS MIPI
	1980	1985	1988	1994	1980-1994	1980-1994
MICRO	29,488	19,218	11,477	22,693	20,719	4.0
PEQUEÑA	40,768	44,942	28,222	40,390	38,581	2.1
MEDIANA	49,355	37,431	39,474	53,784	45,011	1.8
GRANDE	87,071	92,916	69,118	81,436	82,636	1.0
SIN PERSONAL REMUNERADO	11,419	10,794	8,432		10,215	8.1

Fuente: Elaboración propia con información de los XI, XII y XIII y XIV censos industriales. INEGI.

Por último, se observa un sector con personal no remunerado que adquiere importancia en el conjunto industrial pues concentra una gran cantidad de establecimientos, sobre todo hacia 1994 lo cual explica porque este sector se integra en las estadísticas, como parte de la micro y pequeña industria y de la misma forma en los planes y programas enfocados a la MIPI, a pesar de no cumplir con el criterio y condiciones de pertenecer a la economía formal con las implicaciones que ello tiene para el conjunto de la economía.

3.4.3. Características cualitativas y funciones de la micro y pequeña industria.

Hacia 1982, la MIPI es un amplio sector industrial heterogéneo, sin embargo en el contexto de crisis y en el periodo de transición al nuevo modelo, sus características positivas van a ser fundamentales para convertirse en soporte del conjunto de la población que pagaría los costos de estas tendencias. Las MIPIs de los ochenta en su mayoría eran como en periodos anteriores, empresas locales, unipersonales o familiares, que se formaban con bajo capital, maquinaria y equipo, generalmente adquiridos con recursos del propietario, tenían una amplia absorción de empleo, pero también dificultades para acceder al crédito, si en su mayoría siguen teniendo un bajo nivel tecnológico, aparecen otras, que si bien son un segmento pequeño, pero que requieren alto nivel de especialización y conocimiento como los profesionistas “*freelance*”, pero en general siguen teniendo limitados recursos humanos con baja capacitación laboral, un bajo nivel de gestión empresarial, bajos niveles salariales, y deseconomías de escala. Establecían vínculos con otras MIPIs con las que podían formar redes locales de microempresarios (clientes y proveedores). Su producción en pequeña escala les daba la atribución de células de producción, pues eran altamente flexibles y

versátiles ante los cambios. Con la recesión y más adelante con las reformas estructurales estas empresas se encargaron de generar los ingresos de la fuerza de trabajo que la gran industria no pudo volver a emplear.

Estas empresas se encontraban en mayor proporción en los sectores de la industria en donde las barreras tecnológicas y de capital eran menores, como las ramas: alimentaria, productos metálicos, vestido, editorial e impresión, calzado y cuero, minerales no metálicos y muebles no metálicos. A pesar de ser unidades desconcentradoras y del esfuerzo de descentralización de los gobiernos anteriores, en esta etapa abundaban en las zonas urbanas del país y en regiones fronterizas (Alba Vega, 1995, págs. 125-127). Su comportamiento a lo largo del periodo se puede describir desde varias perspectivas que modifican sus funciones.

Con la crisis, el estancamiento ocasionado por la recesión y las políticas restrictivas impuestas, afectan al conjunto industrial aunque en distintas proporciones: las empresas grandes y medianas responden al periodo de crisis disminuyendo sus costos, ya sea, prescindiendo de los servicios que contratan -generalmente con empresas más pequeñas- o reduciendo la planta laboral. De esta manera, el conjunto de la estructura productiva se ve modificado en su integración, en esta etapa se rompen algunos eslabonamientos que se han construido entre los diversos estratos -aunque estos no sean los esperados o los más eficientes- por lo tanto los eventos ocurridos tienen efectos en cadena en todo el sector.

Los efectos directos sobre la MIPI se hicieron sentir de inmediato contrayendo sus ingresos, la respuesta, de la misma forma que las grandes fue despedir personal e incorporar trabajo familiar. Durante la crisis se observa una polarización, algunas de las empresas grandes adquieren mayor fuerza y se expanden a mercados externos, otras sufren un desplazamiento de las industrias más grandes a los estratos más pequeños, así como la desaparición de algunas ubicadas en el penúltimo o último estrato (las MIPIs). Durante la crisis de 1982 hubo un desplazamiento de esta índole, pues aunque se desacelera el crecimiento en todos los estratos, se observa un crecimiento mayor en el número de establecimientos de la mediana y la microindustria mientras que en el personal remunerado el desplazamiento es significativo de la microindustria al sector no remunerado o informal. En 1994, el desplazamiento en establecimientos y en personal ocupado es más notorio pues la grande, mediana y pequeña industria apenas crecen, mientras que la microindustria crece con gran dinamismo.

Las características que tienen las MIPIs en México le dificultan el tránsito a un estrato de mayor escala, por lo que la reestructuración industrial ocurrida en 1982 y en 1994 se atribuye

al desplazamiento de las empresas grandes y medianas a las pequeñas y no al revés. Las personas que quedan desempleadas engrosan la microindustria y el sector informal, donde encuentran la oportunidad de generar ingresos por “cuenta propia”, lo que hace que nuevas industrias informales se expandan, mientras que en los establecimientos micro industriales formales e informales, se mantiene un alto grado de rotación.

Por otra parte, la disminución del poder adquisitivo va a provocar un incremento de la demanda de los bienes y servicios que estas MIPIs ofrecen, debido a que su menor precio permite dotar de productos asequibles y acordes con las nuevas condiciones de vida. Durante la crisis la MIPI crece en la producción de bienes de consumo no durable y bienes intermedios, donde es menor el impacto de la caída de la demanda (Anaya Díaz, 1988, pág. 124).

Desempleo. El desempleo, va a ser un factor de peso para que a partir de esta década el sector informal y la microindustria comiencen a incrementar su participación, ya que debido a sus requerimientos mínimos de existencia se convierten en sectores de refugio para que la población desempleada encuentre en estas una fuente de ingresos casi inmediata, sobre todo en aquellas en donde es más fácil la entrada. En este sentido, durante la crisis se observó un mayor dinamismo de la MIPI en el empleo y en el número de establecimientos, en aquellos sectores que producían bienes de consumo no durables y bienes intermedios (Anaya Díaz, 1988, pág. 123).

A partir de 1985 se observa una tendencia al alza tanto del sector informal como la microindustria en consonancia con la apertura comercial que se amplifica en este año. Las políticas de ajuste y luego las reformas estructurales tienen un costo social muy elevado, que se expresa en aumento del desempleo, la reducción del ingreso y en síntesis la degradación del nivel de vida;¹⁴¹ esta población desocupada va a desplazarse al sector informal de la economía y a las microindustrias, formadas generalmente por una o dos personas con cierto grado de especialización, que conocen la operación de maquinaria y equipo o una parte del proceso productivo y que forman pequeñas unidades en el sector en que laboraban y con el mínimo de capital, o bien aquellos en donde las barreras tecnológicas no sean elevadas y la generación de ingresos sea rápida (alimentos e industria textil). La necesidad de generar ingresos rápidos o más elevados también va a provocar significativos desplazamientos hacia el sector servicios.

¹⁴¹ La tasa de desempleo era del 38% en 1980 y aumentó a cerca de 50% en 1990. (Guillén Romo H. , La contrarrevolución neoliberal en México, 1997, pág. 151)

Los programas del gobierno de alguna manera se enfocan en disminuir el crecimiento del sector informal, a través de la restructuración tributaria y de mecanismos de fomento que los incentiven a formalizarse, sin embargo conforme el desempleo aumenta este seguirá siendo una vía rápida de obtención de ingresos.

Subempleo. Para la década de los años ochenta, los esfuerzos del Estado en el desarrollo de conocimiento había logrado formar un contingente de investigadores, ingenieros y técnicos para la industria, durante los setenta, sin embargo el proceso de desindustrialización de esta década deja sin empleo a una gran cantidad de estos especialistas, pero que en la medida que necesitan percibir un ingreso, algunos se colocan en los empleos que genera la pequeña empresa, -aunque muchas de éstas también quiebran- que ofrece salarios más bajos, y no siempre puede aprovechar los conocimientos especializados, por lo que en esta época el subempleo se acentúa.

Competitividad. El proteccionismo hasta la década de los setenta, se argumentaba, había generado una estructura productiva oligopólica, poco eficiente y atrasada, sin incentivos para innovar y exportar, lo que había generado un deterioro del sector externo y dificultado la transición a la producción de bienes de capital con su correspondiente déficit en la balanza de pagos, además los grupos económicos habían contribuido a elevar las barreras comerciales y al control de los precios, por lo que la apertura comercial debería fomentar la eficiencia y la modernidad de la planta productiva, así como eliminar la influencia de los grupos económicos sobre las barreras arancelarias y los precios, esto no solo fomentaría la competitividad de las empresas sino también reduciría la inflación.

Para Clavijo y Valdivieso el apresuramiento de la apertura comercial y la entrada al GATT significó la adopción de estructuras arancelarias más uniformes con amplias ventajas administrativas, pues evitó que los grupos económicos ejercieran presión sobre ciertas medidas de protección (Clavijo & Valdivieso, pág. 33), sin embargo trajo fuertes consecuencias en la MIPI, pues a diferencia de la gran empresa -que responde al cambio encontrando nuevas formas de asociarse, expandirse y modernizarse para contrarrestar los efectos de la mala calidad y eficiencia ante la apertura- no funcionó igual para las MIPIs, que no reunían las características para hacer sus procesos más eficientes, ni podían mejorar la calidad, pues generalmente esta se castigaba en favor de un bajo precio. Conforme se fue abriendo la economía y fueron llegando las mercancías extranjeras, se fue acentuando la disminución de ganancias de estas empresas.

Hacia finales de la década de los ochenta y principios de los noventa no encontraban una forma de competir, pues las barreras arancelarias habían desaparecido y comenzó a incrementar la preferencia por las importaciones, sobre todo las que se encontraban en sectores en los que se concentraba la MIPI.¹⁴²

La competitividad no solo dependía de las condiciones internas de la MIPI sino de las externas, como la sobrevaluación del peso a principios de los noventa, lo que incrementaba los costos de los insumos sin que los micro y pequeños empresarios pudieran trasladarlos al precio, por la abundancia de competidores extranjeros cuyos precios eran más competitivos. Cárdenas argumenta que desafortunadamente se cree que las empresas más pequeñas quebraron en los noventa porque eran ineficientes, sin embargo, el autor lo atribuye también a la pérdida de competitividad por la sobrevaluación del tipo de cambio -incrementan los precios de los bienes domésticos haciendo más competitivos los precios de los productos externos- así como del incremento de las tasas de interés, como medida para esterilizar la entrada de capital extranjero. Este incremento de las tasas de interés representaba para las pequeñas empresas asumir un mayor costo del crédito frente al de sus competidores externos (Cárdenas, 2015, págs. 724-733). Debido a la entrada de capitales masivos el tipo de cambio se apreció y las tasas de interés se incrementaron restando competitividad a los precios de los bienes domésticos e incrementando el costo financiero, de esta manera los micro y pequeños empresarios vieron reducidas sus ganancias conforme estas variables siguieron aumentando hasta que muchas de ellas quebraron.

Cambios en la tecnología, en la organización y en la producción. La tecnología y el cambio organizacional fueron fundamentales en esta etapa para lograr una transformación a la par del contexto, sin embargo a las pequeñas industrias les era más difícil ampliar sus inversiones y hacer frente a la inflación que se dispara en los años ochenta. Las grandes empresas no solo hicieron fuertes inversiones en modernizar la maquinaria y equipo, sino también los procesos productivos y organizacionales.

En el modelo anterior no era una prioridad de las industrias grandes y pequeñas desarrollar mejoras en los procesos organizacionales debido a la protección, mientras que la

¹⁴² Alba menciona que, desafortunadamente la balanza de pagos en esta etapa se comenzó a deteriorar con mayor rapidez en aquellos sectores industriales en donde se concentraban las MIPIs. El volumen de producción manufacturera más bajo de todas las ramas, entre 1980 y 1989, correspondió en orden decreciente a la fabricación de hilados y tejidos de fibras duras, a la maquinaria y a los aparatos eléctricos, a los productos metálicos estructurales del tipo de las herrerías, a los artículos de plástico y a los de la industria del cuero y del calzado. (Alba Vega, 1995, págs. 152-153)

incorporación de tecnología si era prioritaria. Vimos en el periodo anterior que las MIPIs hacen un esfuerzo por incorporar tecnología a sus procesos aunque sea de segunda mano, sin embargo, en este periodo les resulta difícil mantener la reposición de materias primas, pues en los años ochenta la inflación crece y para estas empresas es más difícil contar con almacenamiento y/o reposición de materiales a precios crecientes, de tal manera que no solo no logran alcanzar los niveles tecnológicos que tenía la gran empresa sino que se acentuó profundamente la brecha del rezago tecnológico.¹⁴³

Por otra parte las mejoras organizacionales también se dificultaron, la modernización de la MIPI era más difícil en un ambiente de incertidumbre y donde sus funciones están cambiando, y el conocimiento para adoptar adecuaciones administrativas y organizativas era limitado como para que les permitieran desarrollarlas a la medida de sus necesidades. Así, la gran industria pudo adquirir y adoptar esquemas de organización de la industria extranjera (flexibilización de la producción, justo a tiempo, etc.) que la hicieron moderna y más eficiente, mientras que la MIPI estaba limitada para hacerlo, pues la formación en gestión y administración era reducida. Lo anterior no era una justificación para que no pudiera responder rápidamente a los cambios, pues su tamaño requería procesos sencillos y recursos mínimos, sin embargo carecía de la formación directiva que procurara procesos necesarios para acumular conocimiento y capacidades técnicas y en gestión empresarial que permitieran aprovecharlas y desarrollar nuevo conocimiento. Según el nuevo modelo, la modernización tecnológica y organizacional garantizaba mejorar la eficiencia y la integración al mercado internacional, sin embargo en el caso de la MIPI emprender la modernización era un proceso de largo plazo el cual se contraponía a la dinámica internacional.

La apertura económica dejó claro que la eficiencia y la mejora de calidad dependían del conocimiento desarrollado y de las herramientas organizativas implementadas, pero en ausencia de estas capacidades, adquirirlas e implementarlas rápidamente era casi imposible por las características de los empresarios MIPI que no reunían los conocimientos ni el capital para impulsarlas.

Financiamiento. En el primer lustro de los años noventa, la creciente entrada de capital extranjero genera una abundancia de crédito al consumo y empresarial, la cual permitió un

¹⁴³ De acuerdo con la "Encuesta nacional del empleo, salarios, tecnología y capacitación", (...) en 1992 el 83% de las grandes empresas, 73% de las empresas medianas, 55% de las pequeñas y 26% de las micro, introdujeron nuevo equipo y maquinaria desde 1989. Por lo que se puede afirmar que, en gran medida, las empresas grandes y medianas han seguido desde hace 20 años un patrón de modernización tradicional al allegarse tecnología incorporada en la maquinaria. (Castañeda, 2010, pág. 618)

crecimiento del sector privado (Clavijo & Valdivieso, pág. 68), ya que le dio poder adquisitivo al empresario y a las familias. La MIPI aprovecha la facilidad con la que se otorga el crédito para mejorar la planta productiva o para comprar insumos. Así, aunque se acentúa la brecha entre las grandes industrias y las MIPIs, las últimas crecen principalmente apalancándose con estos créditos empresariales, en tanto que la gran empresa se concentra, con fusiones y adquisiciones para lo que encontró maneras más eficientes de financiarse. Sin embargo, la frágil estructura financiera bajo la que se sostiene esa abundancia de crédito se hizo visible tras la crisis de 1994-1995, la cual acabó primero con las MIPIs.

Por otra parte, los créditos disponibles destinados al apoyo industrial en el periodo anterior estaban dirigidos a la pequeña y mediana industria, pero con el notorio crecimiento de la microindustria y del sector informal el gobierno incorpora en sus programas a la microindustria, esto implica una reestratificación de las empresas a partir de 1985 y una asignación mayor del crédito disponible para la MIPI. A pesar de que el fomento era prioritario para estos estratos, los programas fueron mejor aprovechados por la mediana y la gran industria. Además, ésta última encontró formas de financiamiento más autónomas a través del mercado de capitales y la emisión de acciones, creando nuevas alianzas con los bancos o sus propias casas de bolsa.¹⁴⁴ Son variadas las causas por las que la MIPI no accedía a estos créditos, pero destaca la falta de formalidad de estas empresas, así como la ausencia de conocimientos gerenciales y técnicos¹⁴⁵ para cubrir los requisitos que exigen los programas.

Maquiladoras. Las empresas maquiladoras se convirtieron en un factor que incrementó el número de MIPIs, sin embargo en algunos casos van a crear una visión distinta de su estructura tradicional pues la presencia de inversión extranjera exige que los procesos e insumos con los que operan estén bajo una organización del trabajo estandarizada, convirtiéndolas en pequeñas unidades productivas modernas y eficientes, aunque con poco valor agregado. En los años noventa se diversifica su orientación incluyendo nuevas ramas (autopartes), pero siguen elaborando sólo un segmento del producto, aunque puedan generar nuevos conocimientos éstos pertenecen a la casa matriz que es quien los patenta, por lo que la generación y acumulación de conocimiento está subordinada al capital extranjero. Estas

¹⁴⁴ Respecto a los fondos oficiales, sólo 12% del total de las empresas los recibieron pero se distribuyeron en forma inversamente proporcional al tamaño de las industrias, menos de 1% de las unidades artesanales familiares, 6% de los talleres extrafamiliares, 17% de los talleres manufactureros, 28% de la mediana industria, 37% de la industria grande y 25% de la industria extragrande. (Alba Vega, 1995, pág. 146)

¹⁴⁵ El nivel escolar de los micro industriales es un elemento que no facilita sus negociaciones ante las diversas agencias gubernamentales, sea para efectos fiscales, contables y administrativos o crediticios. (Alba Vega, 1995, pág. 149)

empresas maquiladoras se concentraron en el norte del país por su cercanía con la industria estadounidense sureña. Son de gran importancia porque además de la generación de empleo, van a generar eslabonamientos con otras MIPIs de la región contribuyendo a su desarrollo y permanencia. Por tanto, aunque tiene beneficios en la generación de empleo y en la generación de ingresos, limitaron la generación de conocimiento y valor agregado.

Hemos visto en la descripción histórica del periodo que la transición al neoliberalismo trajo consecuencias a nivel económico, político y social, las cuales impulsan la función de la MIPI a un papel protagónico; los resultados de los censos industriales de esta época confirman cómo la MIPI se convierte en una solución a la falta de empleo y a la generación de ingresos de un amplio sector de la población. También para el gobierno, se vuelve visible este segmento de establecimientos y ante su crecimiento los incluyen en la política económica, y crea algunos programas para su desarrollo.

Se puede decir que los niveles de desempleo y de pobreza que trajo el neoliberalismo, se subsanan de manera espontánea por parte de la población desempleada -como un acto de supervivencia más que de visión empresarial- y de manera obligada por parte del gobierno, que encuentra en la MIPI una solución a dicho problema. Esto reconfigura la estructura productiva en poco más de una década, convirtiendo a la MIPI en un medio factible y rápido para obtener empleo e ingresos (Alba Vega, 1995, pág. 34).

La proliferación de estas industrias significa también la reconfiguración de su estructura interna, pues irán disminuyendo su personal -con mayor frecuencia las microindustrias- hasta convertirse en unipersonales. De tal forma que el crecimiento de MIPIs hacia la década de los noventa, no puede verse como algo positivo, sino como una respuesta a la degradación de las condiciones de vida, así lo llaman Carlos Alba y Dirk Krujit.

Es observable también una progresiva proliferación de micro establecimientos que ocupan a menos de cinco personas. ¿Se trata de nuevas alternativas que abren la puerta al espíritu emprendedor? Más bien son respuestas al bloqueo del trabajo asalariado, opciones obligadas ante los despidos, testimonio de la degradación de las condiciones de vida, resultado de las parcelación y desmembramiento de empresas mayores. (Alba & Krujit, 1995, pág. 33)

De esta manera, la economía mexicana se convierte de manera creciente en una economía donde crece el segmento informal, lo que conduce a que el empleo sea extraordinariamente vulnerable, flexible y precario, acentuando la distribución desigual del ingreso. La tendencia a la desarticulación de las grandes empresas, el desempleo y la consecuente proliferación de la MIPI en este periodo, trae cambios drásticos en la estructura productiva, haciéndola todavía

más heterogénea que en la etapa anterior. La heterogeneidad es tal que en el mismo estrato, se forma un creciente grupo de MIPIs maquiladoras que pertenecen a un sector moderno con capacidades tecnológicas y organizativas que las distinguen de las otras y que se encuentran en ramas de la producción con mayores barreras a la entrada (Anaya Diaz, 1988, pág. 119). Estas se integran a la gran industria, que aprovecha los ajustes en la economía mexicana como una oportunidad para emplear mano de obra con jornadas flexibles y con salarios más bajos, abaratando costos e incrementando sus tasas de ganancia.

El crecimiento de las maquiladoras se consideró como una contribución de las MIPIs, pues uno de sus aspectos positivos es que se adaptan al modelo de flexibilización de la producción; principalmente en la región norte del país, muchas de ellas se integran a las cadenas productivas de las grandes empresas transnacionales,¹⁴⁶ o bien forman cadenas productivas entre ellas (clústeres), lo que dio un fuerte impulso a las exportaciones de manufacturas.¹⁴⁷ Sin embargo las cadenas de producción (valor) internas de bienes finales, se rompen y se otorga mayor prioridad al vínculo con el exterior, es decir a la integración en las cadenas de valor global, -muchas de las maquilas tienen mayor integración con la economía estadounidense que con la economía interna- y con ello se rompe la posibilidad de integrar como parte del proceso productivo a las micro y pequeñas industrias a la dinámica de las grandes. Con ello también se profundizan las condiciones de desigualdad en que se integran al mercado local.

En esta etapa la microindustria principalmente será un segmento estratégico de supervivencia más que de integración formal y sostenida en la economía. Las MIPIS continuaron deprimiendo el ingreso de la gran mayoría de la población a la que ocupan, al disminuir sus costos vía salarios y se acentúa cuando adoptan como alternativa de disminución de costos el empleo incorporando a los miembros de la familia, a los que se asignan salarios más bajos que los del mercado, o no se les asigna salario (Alba Vega, 1995, pág. 41). También lo hacen vía precios ya que al no ser eficientes en la producción y sin poder acceder a economías de

¹⁴⁶ *En la frontera norte de México, la especialización flexible se manifiesta en diversos órdenes dentro de la industria. Algunas microempresas, producen directamente para nichos de un mercado relativamente reducido en el sur de Estados Unidos, el cual no puede ser atendido por grandes empresas (...)* En otros casos, las maquiladoras y sus cambiantes necesidades han engendrado un tipo variado de microempresas proveedoras de cuatro géneros de bienes y servicios: 1) construcción y acondicionamiento de naves industriales de las maquiladoras, 2) las que brindan servicios de limpieza y alimentación, 3) fabricación y reparación de partes y equipos de repuesto para maquinaria de las maquiladoras y 4) Partes y materiales que son incorporados directamente a la producción de las maquiladoras. (Alba Vega, 1995, págs. 137, 138)

¹⁴⁷ En 1980, las maquiladoras contribuían con el 14% de las exportaciones, para 1999 su participación aumentó a 47%. (Clavijo & Valdivieso, pág. 20 y 24)

escala su costo de producción de bienes finales en relación con la gran industria es relativamente más elevado, lo que también eleva el precio relativo (calidad-precio); y cuando produce insumos para la gran industria, ésta los compra a precios relativamente más bajos (bajos costos salariales, como en la maquila) lo que otorga a la gran industria mayores tasas de ganancia. Tanto los salarios bajos como los precios establecidos por las MIPIs son referencias de las grandes industrias para fijar los salarios de su personal y el precio de sus productos, lo que les otorga un margen mayor de ganancias.

Estas nuevas formas de funcionamiento, producción y de trabajo que impone la MIPI, no solo profundizan la heterogeneidad estructural, sino que modifican las relaciones laborales, “distorsionan” los precios del mercado y las condiciones de seguridad social, asociación y negociación laboral, factores que influyen en la economía mexicana y aún más en el desarrollo de la sociedad. En esta etapa se observa que las MIPIs se encuentran en condiciones de precariedad y vulnerabilidad, las cuales no permiten a sus fundadores desarrollar una visión de negocios; sino que se trata más bien de una forma de sobrevivencia, de explotación laboral que tiende a reducir el ingreso medio de la población lo que incrementa la obtención de ganancias de las grandes empresas, por tanto su función es más la de un mecanismo de sobrevivencia que de un mecanismo clave para el desarrollo económico.

Ante la gran cantidad de desempleados,¹⁴⁸ el gobierno encuentra en la MIPI un mecanismo para generar empleo, debido a que crecen en número de establecimientos ante la quiebra de medianas empresas que no pudieron competir en mercados abiertos, pero además, estos establecimientos engrosan la economía informal sin posibilidades de crecer o de integrarse en las cadenas globales, por lo que su precaria estructura no solo acentúa la polarización tecnológica y del ingreso sino otros aspectos como:

1. El subempleo estructural, ya que estas empresas con la poca capacidad operativa y administrativa difícilmente pueden aprovechar el conocimiento y las innovaciones tecnológicas, pero ante la insuficiencia de empleo, la fuerza de trabajo empezará a colocarse en estas industrias, en las que se requiere un menor nivel de calificación y se les ofrecen menores ingresos.

¹⁴⁸ El ritmo de crecimiento del empleo industrial manifestó dos velocidades: la primera, de 1980 a 1985 con una tasa media anual de 3%, a pesar de la crisis de 1982; la segunda, de 1985 a 1989, cuya tasa descendió a 1.8%. (Alba Vega, 1995, pág. 140)

2. El deterioro de los salarios, pues al fijar el ingreso en un nivel de subsistencia, la gran empresa fijará sus salarios en función de los salarios impuestos por la micro y pequeña industria.¹⁴⁹
3. La reducción de la actividad industrial y el incremento del sector comercial y de servicios, debido a que estos ofrecen una mayor facilidad de entrada.
4. La ausencia de innovación y desarrollo, pues la mayoría de estas empresas difícilmente obtienen ganancias y si las obtienen las reinvierten en sectores en donde los rendimientos son mayores -generalmente el sector financiero o el inmobiliario-.

Finalmente, la estructura económica impuesta por este modelo demostró insuficiencia para generar los empleos formales necesarios para absorber a la fuerza de trabajo que se fue incorporando al mercado. En términos de crecimiento y productividad los resultados también fueron desastrosos, pues a partir de la aplicación del modelo se observó un estancamiento económico y significativas bajas en la productividad, en donde la MIPI fue la que registró los niveles más bajos. De igual forma se acentúa en esta etapa la desigual distribución del ingreso, con un fuerte deterioro de los salarios y por ende la disminución generalizada del ingreso de las clases medias y bajas, así como la acentuación de la pobreza (*Ver Gráfica 16*), mientras que paralelamente se concentra más la riqueza en las clases altas.

Gráfica 16. Evolución de la desigualdad del ingreso en México (1950-2004)



Fuente: (Székely, 2005 Vol, 72. Núm. 288, pág. 925)

¹⁴⁹ En el modelo de Arthur Lewis el sector tradicional es un sector de subsistencia. La población es tan abundante que la productividad marginal es cero (desempleo disfrazado). El ingreso de este sector se fija a un nivel muy bajo, el nivel de subsistencia. El sector moderno es un sector capitalista que paga un salario fijo, determinado en función del ingreso en el sector de subsistencia pero superior en porcentaje a este último. (Guillén, 2018, pág. 53)

El nuevo paradigma impuso también una nueva forma de pensar el éxito, la cual exalta el individualismo, pues éste se asume como producto únicamente del esfuerzo y el trabajo. Según Fernando Escalante, este pensamiento coloca en la mente de las personas la idea de *ser empresarios de sí mismos, porque toman decisiones de inversión*.¹⁵⁰ El autor también hace hincapié en cómo la ideología neoliberal exalta la virtud que tiene el mercado, al enseñar a las personas a esforzarse para ser recompensadas, lo cual reduce el éxito al esfuerzo y el fracaso a su omisión.

En el mercado no hay más que ganadores y perdedores, hay los exitosos y los fracasados, con una medida indudable, y el nuevo lenguaje dice, bien a las claras, que los perdedores merecían perder, puesto que los ganadores merecían ganar (...) Los ganadores, los que han tenido éxito, se lo merecen, se han esforzado. Implícitamente, también los perdedores se merecen lo que tienen: son fracasados, y siempre hay que sospechar que no hayan hecho lo suficiente. (Escalante, 2019, pág. 167)

Sin duda este pensamiento también contribuyó a la proliferación de MIPIs, pues las personas adoptan la cultura emprendedora como la nueva forma de alcanzar el éxito, sin dar cuenta de una realidad en donde el desempleo es la verdadera causa del emprendimiento. Se desarrolla en la sociedad esta cultura, con la creencia de que cualquier persona que sea tenaz y trabajadora puede ser exitoso empresario.¹⁵¹ También se desarrolla un perfil del empresario y las cualidades que le distinguen de los demás, las cuales pueden ser perfectamente desarrolladas a través de capacitación y entrenamiento, lo cual desplaza también la capacitación industrial por la capacitación para la administración y la dirección empresarial. Y si bien, esta ideología podría ser válida para algunas microempresas -principalmente las estadounidenses¹⁵²- no es generalizable al resto -como argumentaban Gerschenkron y Hirschman- en el país vemos que la microempresa se traduce en un incremento de la informalidad y “changarrización” de múltiples ramas económicas, con creciente subempleo, o empleo informal, vulnerable y precario.

Por tanto el alcance que tiene la MIPI en esta etapa, traspasa el terreno económico, político y social, llegando también al terreno ideológico y cultural, en donde el desarrollo de la industria tiene cada vez menos presencia y la aparición y desaparición de las MIPIs es solo cuestión

¹⁵⁰ (Escalante, 2019, pág. 152 y 167)

¹⁵¹ (Alba Vega, 1995, págs. 102-107)

¹⁵² La distinción entre los exitosos y los fracasados era un rasgo conocido de la cultura estadounidense del siglo XIX, una pieza básica de la ideología nacional, junto con la igualdad de oportunidades, la afirmación individual, el hacerse uno mismo. La novedad es que eso se generaliza, y aparece como algo natural en el resto del mundo también. (Escalante, 2019, pág. 167)

del esfuerzo individual de sus empresarios y no de sus condiciones internas y de las del sistema económico.

3.5. A manera de conclusiones.

En el periodo de transición al modelo neoliberal (1982-1994) los aspectos relevantes a los que se pretende dar respuesta son: ¿en qué medida estos programas contribuyeron o no al desarrollo de estas empresas? ¿contribuyeron o no a su fortaleza e impulsaron la eficiencia económica? ¿cómo contribuyeron o no a derribar los obstáculos a los que se enfrentaban las MIPIs? y ¿en qué medida cambian los roles que estas empresas cumplen?

En el periodo de transición al modelo neoliberal, las MIPIs se convirtieron en uno de los actores protagónicos de la economía, por su capacidad en la generación de empleo y por ser el medio en donde un amplio sector de la población encontró una forma de mantener un empleo e ingresos, sin embargo esta función de subsistencia que adquiere contribuye en la acentuación de los problemas de desigualdad, la heterogeneidad y el aumento de la vulnerabilidad de segmentos crecientes de la población.

El periodo de 1982 a 1994 fue de cambios radicales. En su inicio se registra una crisis profunda e inestabilidad y por tanto gran incertidumbre sobre el rumbo que debe tomar el país, por una parte se aplican ajustes ortodoxos impuestos por el FMI y por otra está claro que la protección de la industria y el empleo es fundamental. Esto entraña profundas contradicciones desde el inicio, pues fomentar la industria con restricción del gasto público reduce el campo de maniobra al Estado. A pesar de estas condiciones el Plan Nacional de Desarrollo incluye un plan industrial cuyo fin es impulsar la producción y fomentar el comercio exterior; en este se reconoce la importancia de la MIPI por su capacidad de generar empleos principalmente. El plan establece mecanismos que son congruentes con los objetivos, sin embargo la política económica irá en otro sentido restando importancia y aplicación a algunas de sus acciones.

La acentuada apertura económica y financiera, en el periodo de Salinas de Gortari, cambia el rumbo del país. Se impulsan las reformas estructurales, está decidido el nuevo sentido de la política económica, se continúa con el desmantelamiento del Estado, reduciendo su participación y se dejan las decisiones en el mercado. En la estrategia planteada por el nuevo gobierno, la planeación industrial prácticamente queda reducida y es sustituida por el impulso al comercio exterior y la planeación de la empresa, en donde la modernización es la llave para

abrir la puerta al mercado internacional. En este sentido se asume que las industrias se integrarán al mercado mundial en igualdad de condiciones.

El predominio del mercado como asignador de recursos en la etapa neoliberal genera una estructura productiva frágil y heterogénea, la proliferación del empleo informal y una estructura social desigual y excluyente, ello es producto de un proceso histórico en el que por una parte se fue produciendo el abandono del campo hasta provocar la insuficiencia alimentaria; un proceso de desindustrialización, que disminuye los niveles de producción y su aporte al PIB y se rompen los encadenamientos productivos creados en el periodo de sustitución de importaciones. Además se incrementa el sector informal, jalando los salarios a la baja en contraste con el creciente poder de un selecto grupo empresarial que reduce o desaparece a la competencia a través de un complejo entramado de empresas productoras y financieras, lo que les permite controlar no solo el mercado sino las decisiones políticas y el curso de la sociedad.

En este contexto, la integración y fomento a la MIPI en el marco de política económica tiene distintos propósitos en cada sexenio: en el de Miguel de la Madrid existe un plan para impulsar la industria en el exterior, en el cual se busca encaminar a la MIPI a través de la articulación con la gran empresa, mientras que en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el gobierno identifica las características de estos estratos como elementos que impiden su integración rápida y eficiente a la economía internacional, por tanto el fomento se encamina a generar las condiciones de igualdad para que estas empresas puedan modernizarse, sin embargo, solo la gran empresa tendrá las características y capacidades para adquirir tecnología y mejorar los procesos que la modernización exige, mientras que la MIPI no podrá responder, lo que ocasiona su extinción o en algunos casos su estancamiento en condiciones de supervivencia. De esta forma, los programas de fomento a la MIPI no lograron el objetivo de incorporarla con rapidez y eficiencia al mercado internacional por las siguientes razones:

- 1) Estas empresas parten de un atraso impuesto por las condiciones generadas en las décadas anteriores -que se acentuaron en los años setenta- por tanto sus características no permiten que se adopten rápidamente los programas y respondan a ellos con eficiencia.
- 2) Se planteaba un aparato institucional que en coordinación con los organismos de fomento garantizarían la correcta integración de tecnología, capacitación, vinculación y financiamiento que permitirían impulsar su competitividad. Sin embargo, estas empresas tenían un elevado grado de heterogeneidad que impedía aplicar las mejoras

de manera uniforme, pues cada estrato requería de políticas diferentes más acordes a sus características.

- 3) Debido a la falta de conocimiento y capacidad gerencial, las MIPIs no respondieron a los programas o bien los recursos destinados y los logros obtenidos fueron insuficientes para el volumen de establecimientos existentes, por lo que los resultados no tuvieron gran impacto en la estructura industrial y en las condiciones externas e internas de las MIPIs.
- 4) En el sexenio de Miguel de la Madrid todavía existía el poder de las empresas públicas con las cuales pudieron articularse algunas MIPIs, sin embargo en el momento en que se privatizan, estos vínculos se rompen sin poder establecerlos más adelante con las grandes empresas privadas, quienes estaban vinculándose con empresas extranjeras.
- 5) En los programas se fomentaba el asociacionismo para acceder a los apoyos, sin embargo, en México la capacidad de asociarse es baja y no contribuye a la persecución de objetivos en común. Esto más bien fomentó los fraudes de los intermediarios con los que se canalizaba el crédito y también de algunas MIPIs.
- 6) En los programas que promovían la modernización de la MIPI y su integración a la economía internacional, no se contempla algún mecanismo de evaluación capaz de garantizar, que una vez modernizadas, estas empresas iban a crecer y no dependerían de la ayuda del gobierno, por lo que se confirma que la política de fomento, carecía de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitieran ajustar las políticas para hacerlas coincidir con los objetivos que se proponían, en este caso, para mejorar las condiciones de producción y reproducción de las MIPIs de manera sostenida.
- 7) Se impuso a las MIPIs las mismas exigencias de crecimiento que a las grandes empresas, sin considerar que éstas no contaban con los recursos y condiciones que les permitieran crecer, tal como no pudieron crecer en las décadas previas, de manera que el crecimiento exigido y los programas que lo fomentaban parecían inviables.

Por último, destacan dos contradicciones fundamentales en el fracaso de los programas de fomento:

1. Los programas, leyes y políticas tienen una elevada carga social en sus propósitos, que le restan la importancia económica que tienen las MIPIs. Esto no significa que su función social no sea importante, sin embargo, esta elevada carga social provoca que la política no le asigne la función correcta en el sistema económico, por el contrario

hace pensar que su función es meramente social, a pesar de generar los ingresos de un enorme sector de la población. En este sentido, permea en la sociedad la idea equivocada de que las MIPIs no tienen la importancia económica de una gran empresa y por eso su desarrollo y crecimiento no se asume con criterios de eficiencia económica que les asigne una función potenciadora del crecimiento nacional.

2. Las características negativas de las MIPIs se acentúan con la apertura económica. La baja productividad, el bajo nivel tecnológico, la mala calidad, la débil competitividad, son las causas principales que le van a restar potencial frente a la gran cantidad de competidores extranjeros que llegan con la apertura comercial, haciendo ver la contradicción más importante del periodo: por un lado se fomentaba el desarrollo y modernización de la MIPI y por el otro, con las reformas estructurales, se deterioraba el ambiente en el que competían, reduciendo sus posibilidades de expansión al mínimo. Por eso, su función se transforma hasta convertirse en un amortiguador del desempleo, lo que provoca que los apoyos se mezclen y se les considere parte de la política social.

En síntesis en el periodo de transición al neoliberalismo, se asignó mayor importancia a las MIPIs -aunque esta importancia venía gestándose décadas atrás- porque en este periodo crecen, contribuyendo a acentuar los desequilibrios que caracterizan a la economía mexicana. Además, surge la pregunta de cuál es el motivo de su importancia; las razones pueden ser muchas, sin embargo todo apunta a que en el periodo de transición se dismanteló la estructura industrial, dejando sin empleo a un gran sector de la población y debido a la capacidad de la MIPI para generar empleo con poco capital, se convirtió en el único instrumento para generar algún ingreso.

A pesar de su importancia, los objetivos que se planteó la política industrial para la MIPI no se cumplieron, debido a que las condiciones por las que pasaba el país, en el contexto de transición a un nuevo modelo de crecimiento, las medidas llegaban tarde y crearon condiciones cada vez más hostiles hacia las MIPIs contribuyendo a la precarización de sus condiciones, lo que le ha impedido desarrollarse y crecer a pesar de los programas de fomento. Por el contrario las pequeñas empresas “exitosas” quedaron vinculadas, en su mayoría a la producción maquiladora en el mejor de los casos, y en el peor de ellos, a la generación de ingresos de subsistencia, olvidando la posibilidad de articularse en las grandes cadenas de valor como los programas del gobierno lo proyectaban.

Reflexiones finales

El papel de la micro y pequeña industria en la economía es un tema de amplia discusión desde hace algunas décadas, debido a su predominancia en cantidad de establecimientos y por el volumen de personas que emplea. Este tipo de empresas adquieren relevancia en la agenda política, sobre todo en la transición al modelo neoliberal, por lo que se formularon diversos programas para su desarrollo en el marco de la política económica, sin embargo los programas contemplados no lograron la integración y el desarrollo de estas empresas como los objetivos se planteaban. A lo largo de esta investigación se buscó encontrar las razones de su importancia y de su poco desarrollo económico, partiendo de la idea de que estas empresas enfrentaban una realidad que no era compatible con las políticas y programas que el gobierno planteaba para su fomento.

En la literatura existe una caracterización general de la MIPI de la que destaca su flexibilidad para adaptarse a los cambios, requerimientos mínimos de capital, capacidad para generar altos volúmenes de empleo, amplio contenido nacional en sus insumos, maquinaria y equipo, la capacidad para abrir canales comerciales en donde la gran industria no llega, recursos humanos, tecnológicos y materiales limitados, una débil gestión empresarial, bajos niveles de producción y poco acceso al financiamiento. A pesar de esta caracterización, - exhaustivamente analizada en múltiples investigaciones- es importante encontrar razones por las cuales la MIPI adquiere estas características en México y cómo estas influyen en su integración a la estructura productiva. Partimos entonces de la esencia de la MIPI, para entenderla en su interior como empresa y en su integración al ambiente económico nacional.

La MIPI es una unidad económica y organizacional que hace uso de recursos y los pone en funcionamiento mediante una serie de procesos con los cuales genera bienes y productos que coloca en el mercado para la obtención de ganancias. La forma en que se realizan estos procesos y se modifican de acuerdo con el ambiente económico e institucional, determinan su integración, permanencia y reproducción en la estructura productiva. Esta esencia es donde yace la razón del desempeño de la MIPI y de su realidad.

Desde los inicios de la industrialización en México, la MIPI era una pequeña unidad económica con pocos recursos financieros, materiales y humanos; que determinaban su rentabilidad y con esta el nivel de expansión y ritmo de crecimiento. Las MIPIs, como el resto de las unidades económicas, no están aisladas sino que al integrarse al mercado coexistían con otras empresas con características similares o bien, totalmente opuestas, como es el caso de la

gran industria, con las cuales comparte el ambiente institucional y económico. Las características de MIPIs y grandes industrias, así como la forma en que se integraron a la estructura productiva definieron en gran medida la dinámica económica, política y social del país, por eso la importancia de la MIPI no tiene una fecha en particular, pues si es vista como parte esencial del conjunto económico, podemos notar que la MIPI ha sido importante siempre y ha cumplido una función en la estructura productiva y social, que contribuye al desempeño del país a lo largo de la historia. Por esta razón la MIPI no debe ser estudiada como una unidad aislada sino como parte de un sistema en donde diversos factores influyen en ella. De manera interna y externa la MIPI fue adquiriendo una forma que la hace destacar en la transición al modelo neoliberal, pero también el ambiente económico-institucional en que se desarrollan fue cambiando, construyendo una realidad que no era compatible con los objetivos que la política económica se planteó en dicho modelo.

Al hacer un recorrido en la trayectoria de las MIPIs podemos ver diversas fases en las que adquiere la misma relevancia que en el periodo neoliberal, también caracterizamos como se construye la estructura productiva en México y como la MIPI se integra a esta, adoptando las características que se mencionan en la literatura, así como el cambio que van experimentando de acuerdo con el contexto, lo que demuestra su constante búsqueda y adaptación para permanecer en el mercado. Esta dinámica en conjunto es la que fue conformando la realidad a la que se enfrenta la MIPI en el periodo neoliberal.

En el periodo de sustitución fácil se acelera el ritmo de industrialización determinado por la Segunda Guerra Mundial, en el que es prioritaria la producción de bienes de consumo, así como la necesidad de bienes intermedios y de capital para expandir la planta productiva, que no pueden importarse debido a las condiciones de guerra. Es también un periodo en el que no hay una política industrial planeada sino que surge de manera espontánea ante un contexto de inestabilidad. En él, hay un conjunto de MIPIs que ya existían y durante este periodo se expanden con capital nacional en su mayoría, permitiendo el crecimiento industrial de la época. En este periodo la vinculación de las MIPIs con la gran industria permite que estas pequeñas empresas puedan sustituir algunos insumos y bienes que no se pueden importar o bien atendiendo directamente la demanda interna. Es una etapa en la que predominan los talleres artesanales, aún sobreviven algunas industrias domiciliarias así como las pequeñas fábricas que se integran rápidamente y permanecen en el mercado debido a la protección natural de la guerra y a las necesidades crecientes de la demanda interna, que la MIPI

satisfacía gracias a su adaptabilidad y a que puede llegar a donde la gran industria de la época no podía.

La sustitución fácil es un periodo muy importante, en el que la industrialización se convierte en el motor del crecimiento, donde las necesidades imponen una dinámica en la que se integra un grupo de micro, pequeñas, medianas y grandes industrias, que dan forma a una estructura productiva con características, tales como la heterogeneidad, la concentración regional y sectorial, con predominio de monopolios y oligopolios, la insuficiente propagación de progreso técnico, ausencia de innovación, entre otras. En esta estructura el proceso de integración de la MIPI determinó sus características individuales y su ritmo de crecimiento, el cual también contribuyó a la formación de una estructura productiva altamente heterogénea, en donde algunas MIPIs se desarrollaron tan bien, que se convirtieron en medianas y grandes industrias o se asociaron con ellas, mientras que otras permanecieron pequeñas pero su tasa de sobrevivencia fue mayor.

El periodo de sustitución difícil comprende la etapa del desarrollo estabilizador y posteriormente el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. La primera etapa se caracteriza por una creciente tendencia a las importaciones. La estructura productiva se diversifica y amplía al incorporar la producción nacional de bienes durables e intermedios. Al mismo tiempo, se refuerzan las políticas proteccionistas, bajo el argumento de que ello podía fortalecer la profundización del proceso de industrialización. A lo largo del periodo, ello provocó un mercado cautivo muy atractivo para las inversiones extranjeras directas, las cuales tuvieron fuerte presencia en México a través de filiales extranjeras, que se dirigieron a las ramas más dinámicas (bienes durables). Los recursos estatales continuaron dirigiéndose en gran proporción a la gran industria, y al desarrollo de fuerza de trabajo especializada, no obstante hay numerosas MIPIs que desde entonces contribuyen en importante proporción al número de establecimientos y a la generación de empleo. Esta presencia de la MIPI en el sector industrial impulsó el reforzamiento de las medidas proteccionistas y desde entonces el gobierno comenzó a darle peso a la función de la pequeña y mediana industria, aunque de manera desarticulada.

Es una etapa en la que gracias a la expansión industrial y la alta tasa de crecimiento y empleo crecen las capas medias de la sociedad. Sin embargo la presencia de la gran industria nacional y extranjera comienza a desplazar rápidamente la función de la MIPI y a generar fuertes desequilibrios, como el déficit comercial, la concentración del ingreso, la concentración regional y sectorial de la producción así como el deterioro del sector agrícola.

Las condiciones en que se desarrolla el proceso de industrialización, generaron un crecimiento acelerado cuyas exigencias no concedían tiempo para desarrollar un plan industrial integral de mediano y largo plazo; por un lado, los recursos estatales se volcaron al desarrollo de las grandes industrias, necesarias para la sustitución de importaciones, dejando como consecuencia de su desarrollo, el de la MIPI, pues se creía que la gran industria generaría encadenamientos suficientes para que ésta se desarrollara. Por otro lado, las MIPIs generalmente dedicadas al mercado interno, obedecieron la misma dinámica en la que no había tiempo para planear ni innovar, sino solo procurar condiciones favorables para el crecimiento industrial, tales como el proteccionismo, en el que la MIPI tuvo un importante papel. Esto provocó en todo el conjunto industrial, baja productividad, falta de competitividad en precio y calidad, ausencia de innovación, una creciente dependencia tecnológica de los países avanzados y un rezago que no se podía equilibrar de manera espontánea.

En la segunda etapa de la sustitución difícil se hace patente la crisis del modelo de sustitución de importaciones, es un periodo de gran inestabilidad nacional e internacional y en el cual los desequilibrios estructurales (intra e intersectoriales y los déficits comercial y fiscal) se profundizan y se compensan a través del endeudamiento. En la segunda mitad de la década de los setenta debido al descubrimiento de yacimientos petroleros se inicia un nuevo periodo de expansión dándole un fuerte impulso a la industria principalmente a la petrolera y al sector terciario, dejando de lado las manufacturas no petroleras en donde generalmente se concentraban las MIPIs. Con la finalidad de dar cauce a los excedentes petroleros se formaliza la planeación industrial tratando de darle un sentido integral, sin embargo, esta no se cumplió en sus objetivos principales y la expansión petrolera contribuyó con mayor fuerza al endeudamiento que tiene como consecuencia la crisis de 1982 y la desindustrialización temprana.

La intensidad con la que se demandan los bienes y servicios durante la sustitución de importaciones también va a contribuir a la formación de una visión de corto alcance, no solo por parte del gobierno, sino también por parte de los empresarios, quienes responden de manera espontánea a los cambios en el contexto y en el mercado, en el caso de la MIPI, sin seguir específicamente un plan para sus empresas. Desde entonces se configura una visión cortoplacista por parte del Estado y de los empresarios -grandes y pequeños- que a pesar de darse cuenta de la necesidad de desarrollar un plan industrial en el que se integren industrias estratégicas y pequeñas industrias, la realidad impone un ritmo de crecimiento acelerado, que aunado a la falta de una fuerza de trabajo especializada, no les permite construir procesos de

aprendizaje y acumulación de conocimiento -tanto en la empresa, como a nivel nacional- capaces de generar progreso técnico, que se propague por toda la estructura productiva y permita incidir en el ambiente cambiante en el que se integra.

Para Gerschenkron, en el inicio del proceso de industrialización estaba ausente una fuerza de trabajo industrial y el desarrollo de tecnología, los cuales debían cubrirse con fuerza de trabajo y la tecnología de los países industrializados, mientras que el país en proceso de industrializarse iba adquiriendo conocimiento y generando tecnología adecuada a sus necesidades. En México cada vez fueron más las escuelas y los alumnos matriculados para la capacitación para el trabajo, los profesionales técnicos y las licenciaturas, así como la creación de instituciones que coordinan los proyectos en materia de investigación y desarrollo, las cuales fueron formando un contingente de trabajadores especializados en las diversas ramas industriales. Sin embargo desarrollar personal capacitado era un proyecto de largo plazo que requería continuidad y un enorme esfuerzo por parte de los involucrados para generar paralelamente los espacios en los cuales emplearlos. De tal forma, los especialistas eran altamente demandados en la gran industria mientras que la MIPI debido a su estructura organizacional y su limitado capital se veía con la dificultad para integrar su plantilla trabajadores especializados.

En las distintas etapas algunos procesos coyunturales impactaron en la estructura industrial, como la protección natural en la guerra, después la protección que concedió tanto el Estado como el contexto conformaron un ambiente propicio para el desarrollo de la MIPI, aunque sin duda el crecimiento de la gran industria no tuvo punto de comparación y por tanto la productividad y rentabilidad de ambos tipos de industrias comenzaron a ser profundamente desiguales. Tanto por su funcionamiento interno, como por su estructura organizacional, producen en distintas escalas y la disponibilidad de recursos materiales, humanos y tecnológicos hacía mayor el potencial de desarrollo de la gran industria. La brecha en la década de los sesenta era menor que en las siguientes décadas, sobre todo a partir de 1975, cuando la participación en la producción y en el valor agregado comienzan a seguir trayectorias que tienden a separarse, cuando lo ideal hubiera sido que en algún punto fueran complementarias o esa brecha hubiera podido cerrarse.

El desarrollo tecnológico como producto del conocimiento que generan en conjunto las empresas y el Estado era fundamental, no solo como parte esencial del proceso de industrialización, sino como una poderosa herramienta para adquirir ventaja sobre las demás empresas y de forma agregada sobre las demás economías, lo cual contribuye al

aprovechamiento de oportunidades tanto en el contexto nacional como internacional. Sin embargo, desde el principio de la industrialización en México, la idea de aprovechar la tecnología de los países industrializados para después desarrollar tecnología propia -como decía Gerschenkron -no tuvo los resultados esperados. A pesar de que el Estado hizo un esfuerzo por desarrollar instituciones cuyo objetivo era la investigación y desarrollo de tecnología, éstas no estaban integradas a un proyecto de largo plazo, lo que reprodujo la dependencia tecnológica del extranjero que fue profundizando cada vez más el déficit comercial.

Durante el modelo de sustitución de importaciones las MIPIs juegan un papel fundamental en el ambiente económico, político y social. Podemos encontrarla desempeñando funciones como la generación de empleo e ingresos, no solo de la población nacional sino de los inmigrantes que llegan al país como refugiados, formando un grupo importante de MIPIs que se convierten en un complemento de la gran industria en momentos coyunturales, como en el caso de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea, además en conjunto con la mediana y la gran industria dan forma a la estructura productiva heterogénea del país. También encontramos que las MIPIs tuvieron una participación en la política económica, contribuyendo al impulso de medidas proteccionistas con las cuales aseguraban su permanencia en el mercado. Desde entonces las MIPIs comprenden una gran proporción de los establecimientos, los cuales van adoptando características internas que le impiden igualarse a la gran industria, las cuales avanzan y se consolidan en el país a pasos agigantados.

A través de las diversas funciones que adquieren a lo largo de la industrialización se puede observar que las MIPIs no permanecen estáticas durante el proceso, sino que van respondiendo a los cambios en el contexto y se adaptan a nuevas formas de sobrevivir en el mercado, solo que las condiciones internas y externas en las que se reproducen no le permiten responder con adaptaciones tecnológicas con tanta rapidez y efectividad como lo hacen las grandes industrias. En este sentido debemos destacar el papel del capital disponible como un elemento fundamental del desarrollo de la empresa, pues en la medida en que este se encuentre disponible en cantidades cada vez mayores, la empresa tendrá mayores oportunidades de adquirir recursos, pero también de convertir sus procesos de aprendizaje en conocimiento con el que puede desarrollar progreso técnico. Tanto el evolucionismo como el estructuralismo mencionan que el conocimiento es la fuente del progreso técnico y que en conjunto con la disponibilidad de capital generarán mayores tasas de ganancia, haciendo a la empresa más rentable, lo cual también se traduce en mejores salarios y mayor productividad

convirtiéndose en un círculo virtuoso para cualquier empresa que sepa aprovechar todos sus recursos y se encuentre en un ambiente que lo fomente.

Sin embargo, en el modelo de sustitución de importaciones, la política económica enfocada a la gran industria acentuó los desequilibrios estructurales; la creciente presencia de las empresas transnacionales contribuyó a la consolidación de oligopolios y monopolios e importantes grupos económicos. Las políticas proteccionistas, los choques externos y la ausencia de una planeación industrial detallada e integral, así como la paulatina pérdida del enfoque empresarial estratégico y de largo plazo, componen una serie de factores que no fomentan en la MIPI, ni en la gran empresa, la generación y acumulación de conocimiento que conduzca a las empresas a ese círculo virtuoso en el que tanto las empresas, como la economía nacional podían asegurar la competitividad y la expansión.

La gran industria crece y se consolida con grandes cantidades de capital, pero en un mercado cautivo, el aprovechamiento de los procesos de aprendizaje y la acumulación del conocimiento genera adaptación e innovación limitada en el progreso técnico, que no logra difundirse al resto de la economía. La gran empresa logra la rentabilidad suficiente en ese mercado interno segmentado. En el caso de las empresas transnacionales acumulan el conocimiento y lo llevan a sus filiales de otros países, mientras que en el caso de las MIPIs, los escasos recursos financieros y materiales con los que se forma merman sus posibilidades de crecimiento y no pueden aprovechar el conocimiento generado, de tal forma que lo adaptan a la medida de sus necesidades. En ambos casos la protección -en el caso de la MIPI también la falta de capital y demás recursos- contribuyó a que las industrias no desarrollaran métodos innovadores que fomentaran la competencia y sinergias positivas sobre el conjunto de las industrias. En términos evolucionistas, el ambiente fomentó que las empresas no emprendieran procesos de innovación técnica que les permitieran generar condiciones en las que fueran más aptas para permanecer en el mercado. Las grandes empresas gozaron de un estado de relativa comodidad en el que podían sobrevivir sin tener que competir y sin tener que innovar pues la tecnología para producir la adquirían de los países centrales.

Por su parte el Estado tampoco desarrolló un plan integral de industrialización de largo plazo y alcance en el que se considere la generación de un núcleo endógeno de progreso técnico - como el que mencionaba Fernando Fajnzylber- en el cual se procurara la integración de distintos agentes -empresas, instituciones, Estado, universidades, etc.- que en conjunto procuraran de manera equilibrada la formación de industrias estratégicas, pero también el desarrollo y la vinculación de las pequeñas. Esto significa que el Estado fue incapaz de

generar una visión estratégica para que al interior de las empresas mexicanas se acumulara conocimiento y este fuera aprovechado en la generación de innovación técnica, para que a través de ésta se asegurara la competitividad en el mercado nacional e internacional. En este sentido mantener las políticas proteccionistas por largo tiempo, se convirtió en el talón de Aquiles de la estructura productiva.

Al agotarse el modelo de sustitución de importaciones las reglas del mercado cambiaron con tanta rapidez como el contexto lo exigía. Los acuerdos establecidos con el FMI orientan la política económica, la cual perseguía un objetivo que no tenía que ver con el crecimiento sino con la estabilización, esto obliga al abandono paulatino de la planeación industrial que recientemente se había iniciado de manera formal e integral. La crisis de deuda, la aplicación de las reformas estructurales y las políticas restrictivas tuvieron un costo social significativo e impusieron una dinámica violenta sobre los sectores económicos y en particular sobre el conjunto industrial que no tenía las condiciones de competencia que el nuevo modelo exigía: competitividad, eficiencia, innovación, progreso técnico y capital.

Las características preponderantes del nuevo modelo -modernización, apertura comercial y eficiencia- exaltan las limitaciones de la estructura productiva e impulsan a las empresas a encontrar nuevas formas de adaptarse al cambio. Sin embargo, ante la ausencia de innovación, nuevamente la disponibilidad de capital es el elemento fundamental para adaptarse. Las grandes industrias privadas tienen facilidad para integrarse a las redes globales de producción y en algunos casos se convirtieron en empresas transnacionales, además fueron capaces de adquirir no solo la tecnología sino el conocimiento en gestión empresarial necesario para adaptar su estructura organizacional. De tal forma que algunas de las grandes industrias responden con gran rapidez al cambio y son capaces de aprovechar las oportunidades que el contexto y la política económica les ofrecen, por ejemplo la adquisición de las industrias paraestatales. En contraste las MIPIs -que en las décadas anteriores fueron precarizando sus condiciones materiales y estratégicas- se encuentra en el nuevo contexto sin posibilidades de competir, pero debido al costo social de las reformas estructurales, que generan creciente desempleo, las transforma en una opción para generar ingresos para la fuerza de trabajo que la gran industria ya no pudo absorber.

En el neoliberalismo se configura en sólo unos años una estructura productiva que cambia significativamente, en la cual no solo se privatizan las empresas paraestatales y la gran industria se moderniza. Al mismo tiempo proliferan las MIPIs y crece un extenso sector sin remuneración, debido principalmente a la quiebra de empresas ante la apertura, la falta de

competitividad también provoca un desplazamiento de las empresas de mayor tamaño poco competitivas, a las de menor tamaño, por eso se observa un crecimiento en los estratos más bajos como el caso de la microindustria y el sector sin remuneración (informal), los cuales dan cuenta de la degradación de la calidad de vida en este periodo.

La microindustria y el sector sin remuneración crecen con tal dinamismo que en este periodo su fomento es considerado en el marco de la política económica e industrial. En las iniciativas del gobierno, predomina la idea de desconcentrar la planta productiva y vincular a la MIPI con la gran industria, primero a través de las empresas paraestatales y posteriormente con la gran industria privada y transnacional, también se busca que la MIPI sea más eficiente, productiva y moderna a través del desarrollo y adecuación de la tecnología. Para llevar a cabo estos objetivos, se establecen programas y leyes para su fomento, se le da continuidad a los fideicomisos y fondos que desde la década de los cincuenta venían funcionando a través de Nacional Financiera, y se establecen planes y proyectos específicos para las micro y pequeñas industrias. La prioridad que se le da a la MIPI es notoria al grado de que en 1985 se hace una estratificación formal de las empresas en la que por primera vez se incorpora a la microindustria incluyendo a la del sector informal, con la finalidad de que este tipo de empresas se incorporen a los planes y programas de fomento.

¿De dónde proviene este interés tan marcado por la MIPI en este periodo? En realidad hay una preocupación por el desarrollo de estas empresas a partir del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones -como muchos autores lo mencionan- y con mayor acentuación en la transición al modelo neoliberal. Como vimos cumplieron una función económica y política en las décadas pasadas y sus características se fueron modificando de acuerdo con las necesidades que imponía el mercado, la política económica y sobre todo el contexto internacional. Una posible explicación -después de analizar su trayectoria histórica- es que las características internas de la MIPI y la forma en que se integraron al mercado desde el inicio del proceso de industrialización fueron transformando su función económica y social. De manera gradual, conforme los desequilibrios estructurales se fueron profundizando y la vida se fue precarizando en la mayoría de la población, la MIPI fue abandonando el propósito económico de generar ganancias por el propósito de generar ingresos de subsistencia.

La falta de competitividad de las empresas se hizo patente ante la apertura económica, obligando a estas a cambiar la forma en que operaban, por tanto, la competitividad fue el factor determinante para seleccionar a las empresas más aptas en el mercado. Es entonces, cuando los recursos internos que disponían las empresas para responder al cambio se

hicieron sumamente necesarios; los más importantes eran la acumulación de capital, la acumulación de conocimiento y la capacidad para utilizarlos de manera estratégica y eficiente.

En el caso de la MIPI estos recursos y capacidades están más limitados que en la grande y la mediana industria, de tal forma que es prácticamente imposible responder al contexto con la agilidad y oportunidad que la situación requiere. Las MIPIs que en las décadas anteriores permanecieron en el mercado gracias al proteccionismo no acumularon capacidades gerenciales y capital suficiente para operar bajo las nuevas condiciones del mercado. Además de que no generaron procesos para la acumulación de conocimiento, que les permitieran responder ante una etapa de cambio. El nivel de competencia que el nuevo modelo impone genera nuevas realidades en las que las MIPIs crecen numéricamente, pero también se reduce su esperanza de vida, registrando un significativo movimiento de entradas y salidas. En el proceso de apertura muchas empresas tienden a contraerse, muchas empresas pequeñas desaparecen y en otros casos operan bajo condiciones de informalidad. Conforme la nueva política económica se impone, estas empresas pasan de la lucha por la competencia -que menciona la teoría evolucionista- a la lucha por la sobrevivencia. Por eso a partir de la aplicación del modelo neoliberal, la microindustria y el sector sin remuneración se parecen menos a una empresa y más al refugio de la población desempleada.

La desindustrialización ocasionada por la orientación de la política económica al comercio exterior más que a la producción, permite que el comercio sea visto como una alternativa más segura y con tasas de ganancia mayores que en la producción, lo que fomenta la visión cortoplacista de los empresarios, quienes ven en el comercio una reproducción de las ganancias con gran velocidad y menor riesgo; mientras que la producción requiere de más tiempo y recoger las ganancias se vuelve aún más complicado.

Todavía en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, hay un esfuerzo de política industrial, en el que la MIPI tiene gran prioridad en los programas y en plan de desarrollo del gobierno. Sin embargo, la crisis del modelo de sustitución de importaciones, que se expresa como crisis de deuda, hace imposible cumplir con los objetivos de la planeación industrial que fue perdiendo importancia conforme se imponen las políticas de ajuste y después con la aplicación de las reformas estructurales; proceso que adquiere su cúspide en el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, cuando la política económica se orienta a la expansión del comercio exterior, dejando de lado los planes de industrialización y se impone como criterio la modernidad para el conjunto empresarial, como la llave que podía abrir la

puerta al comercio internacional, asumiendo que todas las empresas tienen capacidad para modernizarse.

El gobierno de Miguel de la Madrid reconoce algunos obstáculos en la baja productividad; la concentración regional y sectorial, la falta de articulación entre la MIPI y la gran industria y la concentración de la inversión pública en un solo estrato. Por ello en su plan de desarrollo se procura una asignación más equilibrada y eficiente de los recursos, que promueve la articulación de la MIPI y la gran industria (paraestatal primero y privada después). Destaca el papel fundamental de la MIPI en la economía y por tanto le otorga prioridad a su fomento. En los planes y programas gubernamentales en ese sexenio se incorpora a las MIPIs en sus objetivos. Se parte de un diagnóstico donde se identifican las necesidades, no solo de la MIPI sino de la estructura productiva en conjunto. Sin embargo el contexto económico-institucional, y las restricciones que éste impone hace inevitable la política orientada a las MIPIs y ello conduce a la precarización de la MIPI en todos los sentidos. El agotamiento del modelo sustitutivo y el cambio en el ambiente económico-institucional no contribuyeron a que dichos programas se aplicaran con efectividad y obtuvieran buenos resultados, además de que estos limitan su ejecución al término del sexenio.

En el plan de desarrollo del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se reconocen los obstáculos que enfrenta la MIPI, sin embargo los propósitos que se plantean para este estrato se encaminan a la apertura comercial, la modernización y la búsqueda de la eficiencia. Para lograr esos objetivos, los programas de fomento persiguen la eliminación de los obstáculos; en estos programas se observan los cambios radicales que las reformas estructurales imponen, sobre todo la reducción de la participación estatal, la búsqueda de la eficiencia y la participación de las empresas y de las instituciones privadas como impulsores de las MIPIs. En sus objetivos parece que tienen continuidad con los programas del sexenio anterior, sin embargo en el diseño se separan por completo de los programas anteriores, principalmente porque ya no existe un aparato Estatal capaz de vincular a la MIPI con la gran industria y sus instituciones de investigación y desarrollo -ahora tienen que hacerlo con las empresas e instituciones privadas- los fideicomisos y fondos de fomento se reducen y se exige la autosuficiencia de estas empresas en los programas.

No obstante, la MIPI enfrenta una realidad en la que se le dificulta competir en precio y en calidad con la gran industria nacional y transnacional, sus procesos no son compatibles con las exigencias que impone la vinculación con las cadenas globales de producción, su escala de producción no le permite igualar los costos de la gran industria, las exigencias en gestión

empresarial también han cambiado y sus conocimientos en ese sentido son limitados. Por otra parte, la financiarización de las grandes empresas, les ha dado un impulso tal que el crédito empresarial al que aspira la MIPI en los bancos nacionales o en los fondos de fomento que son insuficientes para alcanzar los objetivos planteados, éstos más bien fueron aprovechados por las grandes empresas y explican el impulso que adquirió la gran industria.

La gran industria en comparación con la MIPI se volvió más eficiente y continuó estableciendo sus precios y salarios a partir del costo y salario medio pero obteniendo mayores tasas de ganancia que en el pasado. Además poco a poco fue absorbiendo a las empresas de menor tamaño que no podían competir, o bien, eliminándolas del mercado, por lo que estas industrias continúan predominando en el conjunto industrial, en producción bruta, remuneraciones y valor agregado. Mientras que la MIPI solo pudo responder a la necesidad de empleo e ingreso que no se podía generar de otra forma, por eso fueron aún más importantes en el número total de establecimientos y personal ocupado y no en la producción y valor agregado.

En suma, la importancia de la MIPI en el periodo neoliberal es atribuible a su capacidad para generar ingresos en el amplio sector desempleado, esto no significa que en décadas anteriores la MIPI fuera menos importante, por el contrario, desde el inicio del periodo de industrialización comienzan a gestarse sus características, las cuales van determinando junto con la gran industria un ambiente propicio para que esta última crezca a expensas de la MIPI. No obstante, la MIPI, además de ser una mayoría en el conjunto industrial y dar empleo a una parte importante de la población económicamente activa, cumple otras funciones a lo largo del tiempo y responde a los cambios en el contexto.

El fomento de la MIPI figura en las iniciativas del gobierno desde la década de los cincuenta, pero las iniciativas se realizan de manera desarticulada, por lo que su efecto al interior de las empresas y en la estructura productiva fue poco notorio. Para la década de los setenta los programas de fomento cubrían los aspectos más urgentes, tales como la asesoría técnica, el financiamiento, la adecuación tecnológica, el asociacionismo, la vinculación con otras empresas, los apoyos fiscales, entre otros, pero nada de esto fue suficiente, porque cuando estos apoyos llegan a las MIPIs, se encuentran rezagadas tecnológicamente, sin ingresos suficientes, con escaso personal, en condiciones de subsistencia y con poco conocimiento acumulado que impide que aproveche las oportunidades que el Estado le ofrece. Además, desde el exterior se plantean otros desafíos con la apertura comercial que también impone obstáculos para su crecimiento, como la participación de la IED en todas las actividades, la eliminación de barreras arancelarias, tasas impositivas y de fiscalización para las MIPIs, e

incluso la abundancia de crédito empresarial funcionó para estas empresas y después se convirtió en una fuente interminable de endeudamiento, todas estas situaciones la hicieron competir en condiciones de enorme desigualdad frente a las grandes industrias, pues ni sus condiciones internas ni las externas les permitieron aprovechar los apoyos.

La importancia de cualquier empresa es que pone en funcionamiento la vida económica de la sociedad, por su tamaño no todas contribuyen en la misma proporción, sin embargo todas son igual de importantes. Si una o varias de ellas se integran o funcionan con dificultad, el conjunto económico es afectado en su totalidad. Las razones por la que las MIPIs no son compatibles con los programas de fomento en la transición al dominio neoliberal, se deben a una estructura gestada durante el periodo de industrialización y a la falta de una planeación en la que se le diera el peso adecuado a cada segmento empresarial en el conjunto económico, en especial a las MIPIs. La industrialización respondió a las necesidades del contexto de manera espontánea dando prioridad a las grandes industrias estratégicas asumiendo que estas desarrollarían encadenamientos productivos que estimularían el crecimiento de las demás industrias, dejando que la MIPI se integrara bajo sus posibilidades y medios. No hubo un proyecto estratégico para su integración funcional en una sinergia positiva lo que retrasó al conjunto económico en su totalidad. Por eso, cuando el Estado hace una planeación integral, se dio cuenta de los engranes que fallaban entre los segmentos empresariales y de ellos la MIPI, pero los objetivos de vincularla a la estructura productiva se planteaban demasiado tarde. De esta forma, la idea de modernizarla y hacerla eficiente en el contexto neoliberal era prácticamente imposible porque la MIPI era un engrane que se había ido desgastando con el paso del tiempo, y repararlo requería de un proyecto de largo plazo.

La descomposición-reconfiguración de las MIPIs transforma su función, integrándose al nuevo modelo económico, como consecuencia de la degradación de las condiciones vida, y de la pobreza que se agudizaba, como producto del desempleo, y no como producto de la vocación de las personas para adquirir riesgos y poner recursos en funcionamiento para la obtención de ganancias. Por eso durante el periodo neoliberal, se multiplica su formación y operación como una fuente de ingresos ante la inequidad que fue aumentando y llegó a un punto en donde a la población desocupada no le quedaba otra opción que el emprendimiento, como menciona Esther Duflo.¹⁵³

¹⁵³ Para Esther Duflo “La baja rentabilidad de las empresas gestionadas por personas pobres también permite explicar la razón de que el microcrédito no conduzca a una transformación radical de las vidas de sus clientes. Que los negocios de los pobres sean, en general, poco o nada rentables explicaría por qué darles un préstamo para

“Compran un empleo dado que están desempleados pero no tienen forzosamente el gusto por el riesgo y el deseo de crecer. Dicho de otra manera, los pobres que escogen volverse empresarios lo hacen a menudo por no haber encontrado trabajo asalariado.” Como se cita en (Guillén, 2018, pág. 137).

Si las condiciones de empleo hubieran sido distintas, muchos de esos micro y pequeños empresarios hubieran tenido la opción de obtener un trabajo fijo y seguro, dejando el emprendimiento a las personas con verdadera vocación y visión de hacer crecer una empresa. En México la falta de una estrategia de mediano y largo plazo que considerara las particularidades específicas de las MIPIs en el conjunto económico, donde se las pudiera incorporar, creando una sinergia positiva, contribuyó a la descomposición de las MIPIs sin que se les pudiera integrar de manera efectiva a la estructura productiva o responder al apoyo que se les brindó.

El impacto económico de las MIPIs va más allá de su capacidad para dar empleo; a lo largo del tiempo, ha influido de manera discreta en todos los ámbitos incluyendo el cultural, contribuyendo a la concepción cortoplacista, en donde el conocimiento y la innovación sólo se incorporan de manera limitada, restándole importancia a todo proyecto que requiera de grandes inversiones en capital y tiempo y con resultados (ganancias) en el largo plazo. El desarrollo de las MIPIs es uno de esos proyectos, cuyos resultados pueden tener gran alcance en el conjunto económico, pero para lograrlo, las MIPIs deben dejar de estudiarse como unidad aislada, dejar de asumir que no generan conocimiento y dejar de aplicar modelos de negocio que no se ajustan a sus necesidades. La historia y teóricos como Hirschman muestran que toda industrialización exitosa, es decir la que ha logrado vencer el atraso, ha requerido de una importante participación estatal guiando el crecimiento con una estrategia clara, que considere el corto, mediano y largo plazo, proceso que en México no se ha realizado. Es necesario entonces, atender desde una perspectiva integral sus necesidades específicas y construir para su desarrollo un plan de mediano y largo plazo que la integre como unidad económica y social eficiente, a la economía nacional.

crear un negocio nuevo no implica una mejora drástica de su bienestar... más que verdaderos emprendedores... crear una pequeña empresa muchas veces es la última opción ante la ausencia de un empleo estable. Las empresas a menudo se parecen más a una forma de comprar un empleo, ante la falta de oportunidades para conseguir otros más convencionales”. (Duflo & Banerjee, 2019, pág. 11)

Bibliografía

- Alba Vega, C. (1995). *La utilidad de lo Minúsculo. La microindustria Mexicana ante la liberación económica y el tratado de libre comercio de América del Norte*. México: Colegio de México.
- Alba, C. (1995). Significado de las micro y pequeña industrias. En C. Alba Vega, & D. Kruijt, *La utilidad de lo minúsculo* (págs. 83-116). México: Colegio de México.
- Alba, C., & Kruijt, D. (1995). Pobreza, empleo y sector informal. En C. Alba , & D. Kruijt, *La utilidad de lo minúsculo* (págs. 15-46). México: Colegio de México.
- Anaya Díaz, A. (1988). La pequeña y mediana Industria en México: Tendencias a nivel sectorial y de rama. *Investigación Económica Vol. 47 No. 85*, 103-125.
- Ávila, J. L. (2006). *La era Neoliberal*. México: UNAM.
- Ávila, Jose Luis. (2006). *Historia Económica de México: La era neoliberal*. México: Oceano.
- Bancomext. (24 de noviembre de 2019). *México y el FMI. La Carta de Intención*. Obtenido de Revistas Bancomext: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/665/11/RCE10.pdf>
- Benería, L. (09 de 09 de 2020). *Recordando a Albert O. Hirschman*. Obtenido de Economía Crítica: http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/Clasicos-01_beneria-hirschman.pdf
- Berumen, S. A. (2009). Evaluación de las reformas del Consenso de Washington en Brasil y México. *Comercio Exterior Bancomext*, 704-714.
- Bojorquez, E. C. (1996). *El gran Acuerdo. Gobierno y empresarios en en la modernización salinista*. . México: UNAM- Era.
- Bylund, P. (08 de 02 de 2018). *Mises Institute*. Obtenido de <https://mises.org/es/library/la-teor%C3%ADa-econ%C3%B3mica-de-la-empresa>
- Calderón Villareal, C., Vázquez, B. I., & López Valdéz, L. I. (2019). Evaluación de la política industrial durante el periodo de apertura económica en México . *Nóesis vol. 28 No. 55*, 162-184.
- Cámara de Diputados H Congreso de la Unión. (15 de 04 de 1988). *Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal*. Obtenido de Cámara de diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/127.pdf>
- Cámara Nacional de la Industria de la Transformación. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. (2001). *Claroscuros. Integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México* . México : JUS.
- Canacintra. (03 de marzo de 2020). *Historia de Canacintra*. Obtenido de <https://canacintra.org.mx/camara/historia/>
- Cárdenas, E. (2003). *Industrialización y Estado en América Latina: la leyenda negra de a posguerra*. México : FCE.
- Cárdenas, E. (2015). *El largo curso de la economía mexicana* . México : Fondo de Cultura Económica, Colegio de México .

- Cárdenas, E. (s.f.). El proceso económico. En A. Hernández Chávez , & M. Carmagnani, *América Latina en la Historia contemporánea 1960/2000. Tomo 5*. México: Taurus.
- Castañeda, G. (2010). Evolución de los grupos económicos durante el periodo de 1940 - 2008. En S. K. Ficker, *Historia económica general de México de la colonia a nuestros días*. México: Colegio de México.
- CEPAL. (2007). *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (13 de 03 de 2019). *Biblioteca de la CEPAL*. Obtenido de <https://biblioguias.cepal.org/portalprebisch/SXXI/TerminosIntercambio>
- Chandler, A. (1992). What is a firm? A historical perspective. *European Economic Review*, 483-492.
- Clavijo , F., & Valdivieso, S. (s.f.). Reformas estructurales y política económica. En *Reformas económicas en México 1982-1999* (págs. 13-90). México.
- Cypher, J., & Delgado, R. (2012). *México a la deriva. Génesis, desempeño y crisis del Modelo Exportador de Fuerza de Trabajo*. México : Universidad autónoma de Zacatecas. Porrúa.
- de la Madrid Hurtado, M. (6 de 03 de 2020). *Programa Inmediato de Reordenación Económica. Puntos Programáticos*. Obtenido de Académica, Fondo Aleph. Fundación Carlos Slim: http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/6154/1/DOCT2065328_ARTICULO_25.PDF
- de la Peña, S., & Aguirre, T. (2006). *Historia económica de México. De la Revolución a la Industrialización*. México: Océano de México.
- de Maria y Campos , M. (2002). *Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las tres últimas décadas*. Santiago de Chile: CEPAL .
- Diario Oficial de la Federación . (17 de 05 de 1979). *Plan Nacional de Desarrollo Industrial* . Obtenido de Diario Oficial de la Federación: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4811247&fecha=17/05/1979
- Diario Oficial de la Federación . (9 de 04 de 2020). *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación : http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4683113&fecha=13/08/1984
- Diario Oficial de la Federación. (30 de 04 de 1985). *Decreto que aprueba el Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4733488&fecha=30/04/1985
- Díaz Alejandro, C. F., & Streeten, P. P. (1984). *A dissenter's confession : "The strategy of economic development" revisited*. New York: Oxford University Press.
- Duflo, E., & Banerjee, A. (2019). *Repensar la pobreza*. Taurus.
- El País. (3 de mayo de 1990). El presidente mexicano anuncia por sorpresa la privatización de la banca. *El país*, págs. 1, 55.
- Escalante, F. (2019). *Historia Mínima de El neoliberalismo*. México : El Colegio de México.
- Expansión. (31 de agosto de 1994). *Expansión*(648).

- Ferraro C, S. G. (2010). *Políticas de apoyo a las Pymes en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Forbes. (18 de julio de 1994). *Forbes*.
- Fujigaki, E. (2015). *Pensamiento sobre la industrialización en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gerschenkron, A. (1968). *El atraso económico desde su perspectiva histórica*. México: Siglo XXI editores.
- Grabinsky, S. (1992). *La Empresa Familiar. Guía para crecer y Sobrevivir. Del verbo emprender. .*
- Gracida, E. (2005). La década de los 70: etapa de transición del pensamiento económico . En M. E. Sotelo, *Historia del pensamiento económico en México: problemas y tendencias* (págs. 283-326). México : Trillas.
- Guillén Romo, A. (20 de septiembre de 2019). *Centro Celso Furtado*. Obtenido de Modelos de desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina: http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A_GUILLEN3.pdf
- Guillén Romo, H. (1997). *La contrarevolución neoliberal en México*. México: Era.
- Guillén Romo, H. (2005). *Orígenes de la Crisis en México*. México: Ediciones Era.
- Guillén, H. (2018). *Los caminos del desarrollo del tercer mundo al mundo emergente*. México: Siglo XXI editores.
- Gutiérrez Soria, F. (1995). *Propuestas de acción para impulsar el desarrollo competitivo de la micro, pequeña y mediana empresa. Ensayos compilados*. México: Nacional Financiera.
- Hirschman, A. O., Díaz Alejandro, C. F., & Streeben, P. P. (1984). *A dissenter's confession : "The strategy of economic development" revisited*. New York: Oxford University Press.
- Hogdson, G. (2007). *Economía institucional y evolutiva contemporánea*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Hurtado, J. (2014). Albert O. Hirschman y la economía del desarrollo: Lecciones para el presente . *Cuadernos de economía*, 7-31.
- IILSR. (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República). (2010 de noviembre de 2019). *Biblioteca digital del Senado de la República*. Obtenido de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1718/MPYMEM.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- INEGI. (1994). *Una visión de la modernización de México en cifras*. México: Fondo de Cultura Económica.
- INEGI. (2004). *Censos Económicos. 85 años de historia*. México: INEGI.
- INEGI. (2009). *Micro, pequeña, mediana y gran industria. Estratificación de los establecimientos*. México : Instituto Nacional de Estadística Geografía.
- INEGI. (18 de 06 de 2020). *Estadísticas Históricas de México 2014*. Obtenido de INEGI: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/HyM2014/EHM2014.pdf

- INEGI. (19 de 03 de 2020). VIII Censo Industrial 1966. Datos de 1965. México , Distrito Federal, México .
- INEGI. (20 de 06 de 2020). *XI Censo Industrial 1981. Tomo I. Datos de 1980*. Obtenido de Google Books: https://books.google.com.mx/books?id=DJ-wDgAAQBAJ&pg=PP4&lpg=PP4&dq=xi+censo+industrial+1981+resumen+general&source=bl&ots=EpInC1144h&sig=ACfU3U0rbIEB743gux6vy8e__w6Rawl4WQ&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjMzJPn6pDqAhUJKqwKHY1EDxIQ6AEwBHoECAoQAQ#v=onepage&q=xi%20ce
- INEGI. (20 de 06 de 2020). *XII Censo Industrial, 1986. Resumen General Datos referentes a 1985*. Obtenido de Google Books: https://books.google.com.mx/books?id=e5-wDgAAQBAJ&pg=PA7&lpg=PA7&dq=xii+censo+industrial&source=bl&ots=www5rVZy0a&sig=ACfU3U2546ib0DIXSeLrm9omkzrwCQ63IQ&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjH_sSd7JDqAhXXZc0KHTLNAIUQ6AEwAXoECAsQAQ#v=onepage&q=xii%20censo%20industrial&f=
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. (2010 de noviembre de 2019). *Biblioteca digital del Senado de la República*. Obtenido de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1718/MPYMEM.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Knight, F. (1964). *Risk, uncertainty and profit*. New York.: Sentry press.
- Lomelí, L., & Zebadúa, E. (1998). *La política económica de México en el Congreso de la Unión. (1970-1982)*. México: El Colegio de México, Intituto de Inestigaciones de la Cámara de Diputados, Instituto Politécnico Nacional, Fondo de Cultura Económica.
- López Rosado, D. (10 de noviembre de 2019). *Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S.A de C. V. Organización y funcionamiento. Revista de administración Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM*. Obtenido de Biblioteca Jurídica Virtual: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/17656/15862>
- López, P. J. (2010). Industrialización y financiamiento: Nacional Financiera en la economía mexicana entre 1940 y 1970. *Segundo Congreso Latinoamericano de Historia Económica*. México: Facultad de Economía.
- López, P. J. (2012). Nacional Financiera durante la Industrialización vía sustitución de importaciones en México . *ALHE*, 129-163.
- Máttar, J., & Peres, W. (1997). La política industrial y de comercio exterior en México. En W. Peres, *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*. (págs. 219-261). México: Siglo XXI editores.
- Méndez Martínez, J. L. (1996). ¿Del Estado propietario al Estado promotor? La política hacia la micro, pequeña y medianaindustria en México 1988-1994. *Foro Internacional. Colegio de México*, Vol. 36, No. 1/2, pp. 321-371.
- Méndez, B. (1988). La importancia estratégica de la microindustria en México. *Revista Mexicana de sociología Vol. 50 No. 4*, 101-132.
- Méndez, J. L. (1997). Veinte años de planeación industrial en México. *Comercio exterior*, 50-59. Obtenido de Revistas Bancomext.

- Morales Barragán, J. F. (1995). *La micro, pequeña y mediana industria en México: una aproximación estructural en el marco de la apertura comercial externa*. México: unam.
- Moreno-Brid, J. C., & Ros Bosch, J. (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*. México : Fondo de Cultura Económica.
- Mosk, S. (1950). La revolución industrial en México. *Problemas Agrícolas e Industriales de México*
- Nacional Financiera. (10 de 04 de 2020). *Evolución histórica de Nacional Financiera*. Obtenido de www.nafin.com/portalfn/sga/files/0/26093: www.nafin.com/portalfn/sga/files/0/26093
- Nelson, R., & Winter , S. (1982). *An Evolutionary Theory of economic Change*. EUA: Harvard College.
- Olivera, G. (03 de 03 de 2020). *La micro pequeña y mediana Industria en las políticas de fomento industrial*. Obtenido de Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias: https://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/3_La_micro_pequena_industria_politicas.pdf
- Penrose, E. (2009). *The Theory of the growth of the firm*. Gran Bretaña : Oxford University Press.
- Proceso. (21 de mayo de 1983). *Proceso*. Obtenido de EL PROYECTO ALEMANISTA DE INDUSTRIALIZACION, BASICAMENTE ANTIPOPULAR, PUSO A MEXICO DE RODILLAS ANTE EU: <https://www.proceso.com.mx/136094/el-proyecto-alemanista-de-industrializacion-basicamente-antipopular-puso-a-mexico-de-rodillas-ante-eu>
- Real Academia Española. (18 de 10 de 2019). *Diccionario de la lengua española*. Obtenido de Real Academia Española: <https://dle.rae.es/?id=KZWLkpD>
- Rodríguez, O. (1980). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI editores.
- Rodríguez, O. (2006). *Estructuralismo latinoamericano*. México: Siglo XXI editores.
- Ros, J. (1987). Economía y política macroeconómica durante el auge. En *El auge petrolero: de la euforia al desencanto* (págs. 12-32). México: Facultad de economía UNAM.
- Salama, P. (08 de 03 de 2020). *¿Por qué América Latina no puede alcanzar un crecimiento elevado y sostenido?* Obtenido de Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C02Salama.pdf>
- Salazar Anaya, D. (1996). Imágenes de la presencia extranjera en México: Una aproximación cuantitativa 1894- 1950. *Dimensión antropológica*, Vol 6. , 25-60.
- SCFI. Secretaria de Comercio y Fomento Industrial. (1990). Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994. *Comercio Exterior*, 164-177.
- Secretaria de Comercio y Fomento Industrial. (1990). Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994. *Comercio Exterior*, 164-177.
- Secretaría de Gobernación . (22 de 04 de 2020). *Programa Nacional de Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación : http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4714425&fecha=11/04/1991

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2000). *Plan Básico de Gobierno (1982-1988) y Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Industria y Comercio. (20 de 06 de 2020). *VIII Censo Industrial. 1966. Resumen General. Datos de 1965*. Obtenido de Google Books: https://books.google.com.mx/books?id=FpawDgAAQBAJ&pg=PR22&lpg=PR22&dq=censo+industrial+1965&source=bl&ots=1aFqONndTm&sig=ACfU3U1kSDMferX9j2SCEL-VFkyCGbgWeg&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwiw2qHyk4_qAhWELc0KHeJoD_gQ6AEwA3oECAgQAQ#v=onepage&q=censo%20industrial%20196
- Secretaría de Programación y Presupuesto. (20 de 06 de 2020). *X Censo Industrial 1976. Tomo I. Resumen General. Datos de 1975*. Obtenido de Google Books: https://books.google.com.mx/books?id=piwDgAAQBAJ&pg=PP6&lpg=PP6&dq=x+censo+industrial+1976+resumen&source=bl&ots=_vi02yv79Z&sig=ACfU3U3jlqGxJ2iQw0Sv-TlKxN28XQMesQ&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjR3-mE6ZDqAhXYG80KHQm8B88Q6AEwAHoECAkQAQ#v=onepage&q=x%20censo%20indu
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2000). *Plan Básico de Gobierno (1982-1988) y Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Székely, M. (2005 Vol, 72. Núm. 288). Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004. *El Trimestre Económico*, 913-931.
- Tamayo, J. (1992). Las entidades paraestatales en México. Origen, evolución y perspectivas. *Revista de Administración Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM*, 297-317.
- Tello, C. (2012). *La Revolución de los Ricos*. México: Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Turrent Díaz, E. (2015). *Historia del banco de México. Volumen IV*. México: Banco de México.
- Werner, M. (Diciembre 1994). La banca dedcesarrollo 1988-1994: balance y perspectivas. *Coercio Exterior*, 1054-1067. Obtenido de Comercio Exterior.