



El Cotidiano

ISSN: 0186-1840

cotid@correo.azc.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad
Azcapotzalco
México

Godínez Enciso, Juan Andrés

Los agrupamientos productivos en México y la dimensión de la política industrial actual

El Cotidiano, vol. 20, núm. 126, julio-agosto, 2004, p. 0

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512609>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Los agrupamientos productivos en México y la dimensión de la política industrial actual

Juan Andrés Godínez Enciso*

Las medidas liberales de política económica aplicadas en el país han tenido un magro impacto sobre el aparato productivo en términos de eficiencia y competitividad. Hacia finales de los años noventa, se verificó un cambio relativo con respecto a la necesidad de que el estado mexicano “reconsiderara” su grado de acción directa en el fomento sectorial y empresarial. Este replanteamiento contiene signos positivos; sin embargo, la inercia de las medidas restrictivas macroeconómicas, así como problemas de coordinación y financiamiento, entre otros, emergen como obstáculos de estas renovadas intenciones de la acción gubernamental.

Después de un periodo extenso, casi veinte años, de un claro desinterés por parte de los distintos gobiernos en México por dirigir su atención, no sólo discursivamente sino en las acciones directas de apoyo y fomento a industrias particulares, se ha venido replanteando, de forma reciente, la actuación del Estado que está intentando rediseñar instrumentos para atender los rezagos competitivos de empresas y sectores productivos del país.

Uno de los cambios, asumidos hacia finales de los años noventa, ha sido modificar el marco de política industrial de corte puramente hori-

zontal, aquella que atiende de manera general a todo el espacio económico sin distinciones particulares como ha sido la política de apertura comercial hacia el exterior, y replantear medidas dirigidas de forma más clara a determinadas áreas o sectores productivos. El eje de la nueva orientación gubernamental es una mayor atención a las micro, pequeñas y medianas empresas, y la definición de programas sectoriales específicos, para lo cual dos ideas básicas permean el trasfondo de este reposicionamiento: la constitución o fortalecimiento de agrupamientos industriales y la búsqueda por una mayor integración de las cadenas productivas nacionales.

El objetivo de este artículo es señalar algunas limitaciones que enfrenta la estrategia de apoyo a las empresas dirigida al aprovechamiento de las ventajas esperadas de formar parte de agrupamientos productivos. La primera parte muestra una revisión

general de los rasgos que caracterizaron a la política económica de México desde los años ochenta hasta la primera mitad de los años noventa. A seguir, se establecen los elementos centrales del cambio de ruta con respecto a la política industrial, desde finales de los años noventa hasta el momento y, finalmente, se presentan algunas observaciones y comentarios en relación a las limitaciones que subsisten en el diseño de las políticas específicas encaminadas a estimular los agrupamientos empresariales.

El estado mexicano, eje del proceso de industrialización

El periodo de posguerra hasta los años setenta del siglo XX presentó como característica peculiar, en la mayoría de las economías del mundo y particularmente en los países en vías de desarrollo como México, la

* Profesor, Departamento de Economía, UAM-Azcapotzalco. Agradezco las observaciones de las profesoras Beatriz García y Leticia Velázquez, aunque lo aquí expuesto es responsabilidad del autor.

presencia fundamental del Estado como un agente clave en el fomento y promoción del desarrollo productivo. Los años cincuenta y sesenta del siglo pasado representaron una etapa sui generis de expansión económica a nivel mundial. El concepto aceptado como precepto económico era el fortalecimiento del mercado interno, el apoyo a la construcción de un tejido industrial local y el impulso a la genesis y expansión de las empresas nacionales, siendo la demanda efectiva el elemento de arrastre principal.

En esta línea de razonamiento, el actor que podría ejercer un papel estratégico como conductor en los rezagos de formación y maduración de una economía capitalista, léase la conformación de un sector manufacturero, era directamente el Estado.

Su posición como gestor de la moneda y coordinador de los circuitos financieros nacionales, su capacidad de comprador y de inversionista, así como su posibilidad real para delinear medidas e instrumentos de estímulo, financiero, comercial, fiscal y de gasto, lo ubicaron como el agente pivote del desarrollo económico. En este mismo sentido, la “moda” en el referencial de principios económicos aceptado a nivel internacional no marcaba una sanción predeterminada a la acción activa y directa del Estado en cuanto a su participación explícita en el espacio productivo. Sin duda alguna, la estabilidad mundial en términos monetarios, cambiarios e inflacionarios, conjuntamente con la expansión productiva y comercial encabezada por la internacionalización estadounidense de ese periodo, contribuyeron para este escenario positivo.

Bajo este contexto el Estado mexicano asumió ese rol protagónico, lo que fue fundamental para el impulso de la fase de industrialización desde los años cincuenta. El modelo de expansión se caracterizó por construir las condiciones industriales internas, es decir, se recurrió a proteger e impulsar sectores y empresas en el modelo llamado de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En ese esquema, fue factible el fortalecimiento de sectores tradicionales y la gestación de algunos sectores de bienes de capital, la integración de cadenas internas y la germinación de empresas locales.

Esta etapa de crecimiento sostenido, con las conocidas tasas promedio de crecimiento anual en torno del 8%, aumento del empleo, baja inflación y estabilidad cambiaria, encontró sus límites hacia el inicio de los años setenta. Factores internos y externos se conjugaron en la modificación de esta tendencia. Entre los determinantes externos se observó que la economía mundial entró en una etapa recesiva provocada por la inestabilidad cambiaria derivada

de las alzas en las tasas de interés estadounidenses (durante el gobierno de Nixon), lo cual modificó las relaciones cambiarias, de tipos de cambio fijos a tipos de cambio flotantes, con graves efectos inflacionarios y comportamientos especulativos en los flujos de inversión internacional. Otro factor decisivo fue la crisis del petróleo, a partir de la primera mitad del decenio, que contribuyó a la tendencia inflacionaria y la recesión mundial.

Entre los factores de tipo interno se establece que la estrategia de crecimiento “hacia adentro” acarreó importantes contradicciones, principalmente se destaca que la baja exposición a la competencia externa de las empresas nacionales limitó el desarrollo de sus capacidades competitivas (baja calidad, nulas prácticas de exportación, reducido nivel de calificación de los trabajadores, etc.) y conllevó a una alta dependencia estructural de insumos, bienes de capital y tecnología generada fuera del país. Por otro lado, se argumenta que el sobredimensionamiento del Estado mexicano en esos años (altos niveles de gasto público, su control sobre un amplio número de empresas públicas en diversas áreas productivas energía, acero, transportes, comunicaciones, bancos, entre otras, y la burocratización del aparato administrativo) y su expansivo gasto, estimulado por el boom petrolero durante el sexenio de López Portillo, debilitó su capacidad de gestión macroeconómica.

La desaceleración económica, explicada por la baja competitividad de las empresas mexicanas, el alto coeficiente atado de importaciones¹ de la economía nacional (que entre otras cosas profundizó la dependencia por recursos financieros externos para sostener el crecimiento interno) y el alto nivel de endeudamiento del país hacia finales de los setenta, resquebrajaron la sustentabilidad de la ISI.

El contexto de crisis internacional y las debilidades internas provocaron problemas de gobernabilidad al iniciar los años ochenta, la denominada “década perdida”. Así, al inicio de dicho decenio, el país enfrentó fracturas en su posición como gestor de la política macroeconómica, específicamente el control monetario y de los flujos financieros, conjugado con el crecimiento en la deuda externa (montos y vencimientos) y una ascendente presión en las propias finanzas públicas. No por nada los efectos inmediatos se

¹ El termino coeficiente atado de importaciones indica el nivel de dependencia en el crecimiento del mercado interno con respecto a la adquisición de productos finales, tecnología, componentes, insumos y materias primas provenientes del exterior. El ritmo de crecimiento entre lo que se compra y se vende en el mercado internacional, así como la composición de productos y servicios que se comercian, definen el grado de ese coeficiente.

expresaron, a partir de 1982, en sucesivas devaluaciones, especulación financiera, recesión económica, inflación y la ineficacia de los instrumentos tradicionales de fomento productivo.

La problemática macroeconómica se convirtió en el centro de atención: estabilización y certidumbre se volvieron en el llamado de toque², mientras tanto, los tradicionales mecanismos de fomento y de apoyo sectorial típicos de la ISI (protección arancelaria y no arancelaria, y subsidios, principalmente) comenzaron a ser limitados, sea por las prioridades macro, o bien a ser fuertemente cuestionados. Pero, más que los indudables problemas presentados en los referenciales económicos agregados y las dificultades de gestión pública del país, en el fondo se erigía en todo el mundo un cambio de apreciación profundo respecto a las funciones que el Estado debía de asumir en materia económica.

Una nueva ola liberal en el pensamiento y prácticas de la conducción económica y, por ende, en el tipo de inserción y actuación del propio Estado, se posicionó de la economía mundial. Las dificultades de maniobra de muchos países, incluyendo México, especialmente la carga de la deuda externa y la problemática enfrentada para inyectar de recursos financieros desde el exterior a los mercados locales, se convirtieron en el lastre que ató de manos a los gobiernos y los envolvió en una renovada dinámica en la ejecución de la política económica, situación que se arraigó desde la segunda mitad de los años ochenta y toda la década de los noventa.

Un Estado “ausente” y la rectoría del mercado

Ya desde los años setenta, emergían fuertes críticas a la figura del Estado y su participación en la actividad económica. Como señala Chang³, éstas, se dieron desde distintos ángulos:

a. La visión de la llamada Policy Choice (elección de política), las cual indica que las “imperfecciones” del gobier-

no, causadas por intereses políticos, la burocracia u otros grupos de interés que se imponen sobre los intereses de la sociedad, son mayores a las “imperfecciones” del mercado (como distorsiones de información para la adecuada asignación de los recursos). De tal forma, el Estado sólo tiene que “vigilar” la actividad económica.

b. La visión de la economía institucional, donde se establece la existencia de un componente institucional implícito en el mercado (por ejemplo, normas y códigos), en donde el estado reacciona a los cambios del mercado, pero lo hace en ocasiones mal o tardíamente⁴.

c. La crítica derivada desde la escuela austriaca (Hayek), la cual señala que la incertidumbre acerca del futuro impide que se pueda conocer el funcionamiento ideal del mercado; por tal razón, el modelo del Estado benefactor, intervencionista, falla al no poder conocer en qué medida los mercados fallan.

Las anteriores posiciones críticas con relación a la presencia del Estado en la actividad económica encontraron su síntesis y códigos de actuación, hacia finales de los ochenta, en el recetario definido por el llamado “Consenso de Washington”, que dio pauta a las visiones neoliberales. El llamado Consenso de Washington surgió de una reunión celebrada en dicha ciudad en 1989, donde se prescribió que las economías en desarrollo, para acceder a un crecimiento económico con baja inflación, equilibrio presupuestal y mejor distribución de la renta, tendrían que aplicar una serie de instrumentos que combinaran políticas restrictivas (crediticias y fiscales), estabilidad cambiaria y apertura comercial⁵.

La receta que orientó la trayectoria de política económica se basó en el control del déficit público, el saneamiento de las finanzas del gobierno y la aplicación de políticas monetarias restrictivas⁶. Asimismo, se completaban con las llamadas transformaciones estructurales: privatizaciones,

1996.

⁴ Respecto a estas dos visiones, Chang indica que existe una percepción ingenua de los procesos políticos. Para él es importante contemplar este espacio; a los grupo de interés, la representatividad política, la ideología y la definición de la autonomía relativa del Estado. Desde su perspectiva, el Estado tiene que ser contemplado como diseñador y reformador de instituciones formales e informales, es decir, un agente activo.

⁵ Williamson, J. “What Washington Means by policy Reform” en Williamson, J., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, IEL, 1990.

⁶ La política de control inflacionario, sujeta a una ancla cambiaria, combinada con medidas heterodoxas de consenso en la evolución de precios clave (salarios, precios y tarifas del sector público) fueron ejercidas en México hasta 1994.

² Fueron años caracterizados por graves deterioros en el comportamiento productivo y el acceso limitado a fuentes de financiamiento externo. El control al crecimiento inflacionario se convirtió en el principal objetivo de la política económica, con la aplicación de políticas ortodoxas y heterodoxas. Por lo cual fueron años caracterizados por la aplicación de medidas de estabilización y el reestablecimiento de la confianza de los inversionistas extranjeros, lo cual es alcanzado en los primeros años de los noventa, durante el gobierno de Salinas de Gortari.

³ Chang, H. J., *El papel del Estado en la Economía*, México, Ariel,

reformas en los mecanismos de regulación y la apertura del mercado interno⁷.

Estas normas de conducción apuntaban hacia la búsqueda de una mayor estabilidad en los indicadores macroeconómicos y el reestablecimiento de la confianza de los inversionistas (se volvió central para el país la entrada de capitales foráneos, para cubrir el déficit comercial y completar la inversión de México, dados los bajos índices de ahorro interno).

La dependencia estructural de financiamiento externo heredada de los años previos, tanto para la adquisición de insumos y bienes de capital importados, como para responder a los compromisos de deuda, evidenció también una grave distorsión en las características del financiamiento disponible para el país: el que se viera sujeto a la volatilidad de inversiones de tipo especulativo que conformaron el principal perfil del capital foráneo a lo largo de los años noventa⁸.

La nueva línea de principios reflejó, así, el renovado posicionamiento del tradicional pensamiento económico que sustenta la libre acción de las fuerzas del mercado como el mejor mecanismo para la coordinación de la actividad económica, como consecuencia, el Estado tendría que dedicarse al cuidado de los parámetros macroeconómicos y reducir a su mínima expresión cualquier acción directa en la actividad productiva. En otras palabras, la mayoría de los gobiernos mexicanos a lo largo de los años noventa se erigirían como actores dedicados a cuidar la buena salud de los referenciales agregados (inflación y déficit fiscal principalmente), generar estabilidad en las expectativas (para retomar los flujos de inversión extranjera) y mantener una actitud pasiva, de no injerencia directa, en la economía real (eliminación de los típicos mecanismos de política industrial).

El eje básico de la nueva política fue “dejar hacer al mercado”; desde esta óptica, el diagnóstico se basó en que la pobre competitividad promedio de las empresas

mexicanas y los rezagos industriales obedecían en gran medida a la baja exposición competitiva, por lo que dejar de protegerlas o subsidiarlas, sería el camino para reivindicar sus posibilidades de desarrollo. De esta manera eliminar barreras a la competencia externa como licencias de importación, montos tope de importaciones en términos de valor o cantidad, etc., así como la reducción gradual, y la mayoría de las veces acelerada, de tarifas arancelarias, fue, junto con la facilitación de acceso a la inversión extranjera directa, la nueva estrategia de política dirigida al aparato productivo nacional.

La política económica se sustentó entonces en el principio de que el Estado sólo tiene que encargarse de generar las condiciones propicias para la buena marcha de los mercados (estabilidad macroeconómica) y adoptar un “papel pasivo” con relación a las condiciones de los sectores productivos del país⁹, es decir, medidas de tipo horizontal y poco o nada intervencionista.

En resumen, la orientación que se daba a la industria nacional, desde la segunda mitad de los años ochenta hasta los noventa, fue romper con las referencias de protección al mercado interno y enfrentarla a una mayor competencia con empresas externas, pero, por desgracia, fue a partir de condiciones de desigualdad. El sistema productivo del país sufrió, por lo tanto, alteraciones estructurales de profundas dimensiones:

- El sustento proveniente desde el Estado (subsidios, protección comercial) fue eliminado, y en muchos casos estuvo acompañado del relajamiento o supresión de políticas industriales explícitas¹⁰.
- Se amplió la dependencia comercial y financiera con respecto a las condiciones del mercado estadounidense.
- La desventaja competitiva subrayó la necesidad de acelerar, más que la transferencia de tecnología, el aprendizaje para la adaptación tecnológica y, en general, para propiciar el desarrollo de capacidades de innovación.
- Se configuraron patrones diferenciados de comportamiento en la industria. Algunos segmentos productivos y

⁷ Los cambios establecidos no fueron, de ninguna manera, exclusivos a la economía mexicana, la mayoría de las naciones latinoamericanas, que compartían los síntomas de inestabilidad interna y dependencia de los flujos de capital internacional, así como los negativos impactos económicos y sociales derivados, experimentaron políticas de estabilización y reformas estructurales.

⁸ Si se toma como referencia los recursos externos como proporción del PIB nacional, la inversión extranjera directa ha representado a lo largo de la década 2.4% en promedio, los créditos de largo plazo poco más de 3.4% en promedio y las colocaciones de portafolio por arriba de 9%. Es decir, el principal componente de ahorro externo ha sido recursos de muy corto plazo y altamente especulativos.

⁹ Clavijo, F., “Perspectivas de la política industria en México” en García, A., *La Política Industrial en México*, México, SECOFI/COLMEX/ITAM, 1994.

¹⁰ Sin embargo, como hace notar Peres, desde 1994 diversas economías latinoamericanas, frente a la ineficacia del mercado para “motivar” la reconversión de muchas industrias, han reformulado su posición en lo que se refiere al diseño y aplicación de instrumentos explícitos de política industrial. Peres, W., *El resurgimiento de las políticas de competitividad en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*, Santiago de Chile, CEPAL/ONUDI, 1997.

¹¹ De la Garza, M., “El problema de integración y de eslabonamiento

ciertas empresas nacionales, lograron un mejor posicionamiento en la lógica y exigencias de los mercados internacionales. Mientras que la mayoría de las industrias y unidades productivas han enfrentado dificultades para mejorar sus condiciones competitivas en el mercado interno.

- En este proceso se verificó un doble efecto negativo, la desintegración de cadenas productivas nacionales¹¹ y una inserción limitada de empresas y productos, sobre todo en producciones de bajo valor agregado, en los circuitos productivos globales¹².

Las transformaciones estructurales, realizadas en un periodo relativamente breve de tiempo, fueron abruptas y aceleradas; en contraste, se percibió una baja flexibilidad de respuesta y ajuste por parte de las organizaciones (empresas, unidades de gobierno, centros de enseñanza y de investigación) y de los marcos de referencia institucionales (rutinas, hábitos, costumbres, leyes, normas, códigos) para responder al nuevo escenario.

En México, el sentido de la nueva orientación, apertura comercial y el nuevo rol estatal, tuvo como resultado otra configuración en el tejido industrial y en las cadenas productivas. La apuesta de reactivación industrial jalada por los incentivos del mercado, es decir, forzar la elevación de la competitividad local (cuyas ventajas iniciales, inmediatas a la desprotección, sólo radicaban en los bajos salarios) enfrentándola a los productos externos, sin la conformación de medidas que amortiguaran el impacto, trajo como consecuencia un periodo complicado y de lento ajuste a los sectores y empresas del país.

Si bien el rasgo característico de la política económica fue en gran medida la ortodoxia monetaria y fiscal, así como la liberación de los mercados, los efectos han sido contrastantes. En términos agregados los éxitos más importantes fueron el control de la inflación y de las finanzas públicas, sin embargo, también ha sido evidente desde los años noventa que los “mecanismos” de mercado y la excesiva austeridad financiera de las instituciones públicas han sido ineficaces en la pretensión de alcanzar, a nivel sectorial y de las empresas mexicanas, competitividad y eficacia productiva. De hecho, un crecimiento alto y sostenido del producto interno bruto en los último años, similar al periodo del boom petrolero,

no ha sido todavía alcanzado (Véase Cuadro I).

A lo largo de los años noventa, los criterios de las

Cuadro I
Evolución de algunos indicadores
macroeconómicos por periodo
(variación porcentual promedio)

Concepto/periodo	1976- 1981	1982- 1988	1990- 1998	1999- 2003
PIB, variación anual	4.2	0.3	3.4	2.4
Índice de precios al consumidor	16	58	20.8	9.0
Tasa de desempleo	1.7	4.3	3.8	2.6

Fuente: Estimaciones propias a partir de INEGI y Banco de México.

políticas de ajuste, generalmente de tipo restrictivo, y medidas de tipo horizontal, principalmente relacionadas con instrumentos comerciales y fiscales vinculados al proceso de apertura comercial, fueron dominantes. Pero las evidencias de una pobre respuesta y elevación productiva de las empresas mexicanas, cuya eficiencia competitiva ha sido basada en ventajas salariales, coyunturalmente favorecidas de forma espuria como en el caso de la devaluación de diciembre de 1994, se ha venido perdiendo gradualmente en los recientes años. Es posible verificar que la idea dominante de que las fuerzas de mercado serían las encargadas de llevar a la economía mexicana a las ligas mayores, ha sido contradicha por los hechos: por ejemplo, en contraste con los países de la OCDE, la posición de México, desde los años cincuenta y hacia el inicio del siglo XXI, en términos del ingreso per capita y la productividad, con respecto a los niveles de su principal socio comercial, Estados Unidos, se han mantenido casi estables. Lo más destacable es que México mantiene estándares muy por debajo de los países desarrollados (Véanse Gráficas 1 y 2).

Ante la fragilidad competitiva mostrada por la industria nacional en donde, al parecer, los mecanismos de mercado, la libre competencia y la minimizada participación del Estado, no tuvieron los efectos esperados, se va perfilando, desde 1996, el replanteamiento de que una presencia más clara y directa del Estado en el espacio productivo es más que necesaria.

Hacia una renovada presencia “intervencionista” del Estado

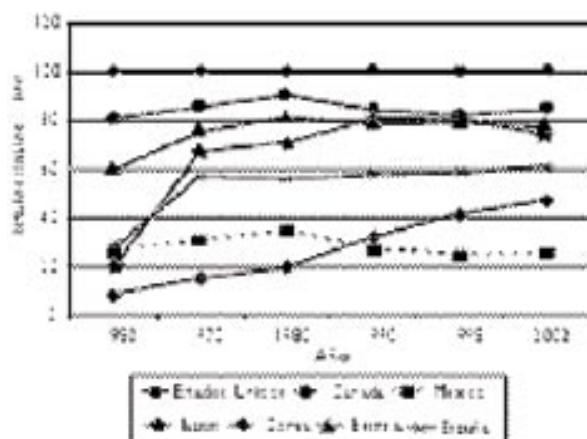
Un síntoma en los cambios de apreciación en lo que se refiere al papel del gobierno fue emergiendo desde la segunda mitad de los años noventa frente a la limitada

en la industria mexicana” en Arguello, A. Y Gómez, J., (comp.) La competitividad de la industria mexicana frente a la concurrencia internacional, México, FCE-NAFIN, 1994.

¹² Godínez, A., “El papel productivo de las relaciones inter-empresariales en México, algunos rasgos generales”, en García, B. y Velázquez, L., La reestructuración productiva de la economía mexicana de los años noventa, México, UAM-A, 2003.

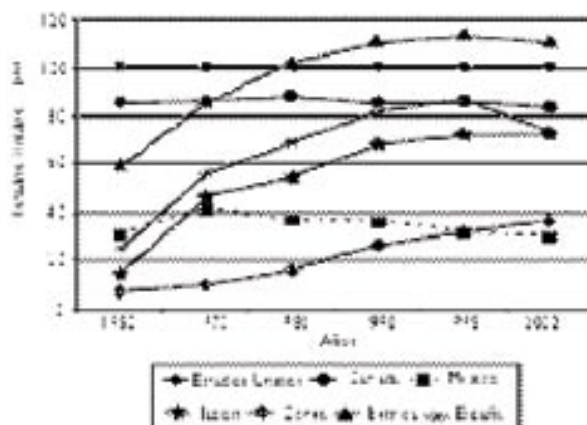
¹³ Peres, VV., Op. cit.

Gráfica 1
Índice del ingreso per capita en países seleccionados de la OECD, 1950-2002
(Estados Unidos = 100)



Fuente: OECD (2003) Science, Technology and Industry Scoreboard. Towards a knowledge based economy.

Gráfica 2
Índice de productividad en países seleccionados de la OECD, 1950-2002
(Estados Unidos = 100)



Fuente: OECD (2003) Science, Technology and Industry Scoreboard. Towards a knowledge based economy.

*El dato de 1980 es estimado.

reacción del espacio productivo y los importantes rezagos en calidad y habilidades productivas del grueso del tejido económico, que había estado envuelto en un ambiente

de medidas de corte predominantemente neoliberal. Así se fue colocando nuevamente la necesidad de imprimir políticas activas de fomento al desarrollo industrial y tecnológico.

Existen evidencias de este cambio de orientación en varios países latinoamericanos, en donde se plantea que las necesidades de mejoramiento productivo requieren algún tipo de acción más explícita y dirigida desde el Estado. En general, se delinea la posición de no volver a los viejos esquemas proteccionistas; compatibilizar los esquemas de estabilización macroeconómica y redefinir mecanismos de política industrial explícita, ésta última que, como se indicó, había sido olvidada a lo largo de los años ochenta y gran parte de los noventa¹³.

El foco de atención ha sido colocado, principalmente en la promoción de una cultura volcada a la innovación, se ha enfatizado la importancia y la necesidad, muchas veces no sólo a manera de discurso, de propiciar y promover capacidades de aprendizaje locales, donde sea posible adaptar adecuadamente tecnología y, a su vez, desarrollar condiciones para propiciar la innovación.

El reto de esta nueva postura por parte de la acción de los diseñadores de política, como apunta Peres, es atender, en lo mínimo, cuatro ejes principales: 1. El fomento al mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, 2. La promoción de exportaciones, 3. El desarrollo de agrupaciones empresariales (redes inter-activas de cooperación) y 4. El replanteamiento de orientaciones sectoriales, enfatizando la localidad o la región.

Las fracturas provocadas por la rápida apertura y desregulación, sin duda están gestando la necesidad de acelerados ordenamientos de carácter institucional en la esfera macroeconómica que permitan una mejor coordinación, dados mercados abiertos y una intensiva competencia mundial. Sin embargo, éste es tan sólo un aspecto de las distintas dimensiones que deben ser atendidas para dar lugar a mejores expectativas a los agentes económicos dentro de sus ambientes inmediatos de actuación. Una cuestión central es analizar las repercusiones ya provocadas en los últimos años en la planta productiva al nivel de cada sector, establecer hasta qué punto las inercias en el comportamiento de los agentes productivos provocaron condiciones y oportunidades de aprendizaje, o bien crearon condiciones difíciles de sustentar aun para su manutención en el mercado interno.

Esta nueva intencionalidad del Estado mexicano se

¹³ Ruiz, R., "Política Económica de Competitividad" en Mercado de

percibe en los planteamientos de los planes de desarrollo formulados desde 1990. Además de las continuas revisiones a medidas de corte horizontal, enclavadas con un claro sesgo hacia el apoyo a los exportadores, principalmente herramientas fiscales y de estímulo a la inversión como lo han sido el PITEX (Programa de importaciones temporales para la exportación) y ALTEX (Programa de apoyo a empresas altamente exportadoras), se fueron perfilando otros instrumentos de soporte dirigido a las empresas: normalización, programas de asistencia y capacitación (por ejemplo, el programa COMPITE), programas de estímulo a la calidad, entre otros.

Dentro de ese grupo de referencias y propuestas de apoyo destacan dos ejes que son distintivos en este viraje. Por un lado, el planteamiento se dirigió a delinear programas sectoriales, con una característica fundamental, se definieron como grupos de actividades productivas que requieren de una mayor integración, en términos de las empresas (estrechar relaciones usuario-proveedor y aprovechar potencialidades de economías de agrupación) y vinculadas a regiones o localidades específicas. Por otro, reforzar el mejoramiento productivo de las micro, pequeñas y medianas empresas (МРМЕ), a través de subprogramas como el de empresas integradoras, el de formación de proveedores y el de ampliación de la infraestructura de información industrial.

Cabe destacar que esta orientación se perfiló, sobre todo, después de 1996. En la consideración de los programas sectoriales, los grupos han sido redefinidos en los últimos tres sexenios, criterios como presencia y relevancia de МРМЕ, potencial exportador e industrias de alto contenido tecnológico, son los que han sido considerados para definir cada uno de éstos (Véase Cuadro 2). En el Programa Nacional de Desarrollo del gobierno de Fox, los sectores considerados son: automotriz, electrónica, software, aeronáutica, textil y confección, agricultura, turismo, comercio, construcción, maquinaria de exportación, química, cuero y calzado. Se destacan dos diferencias con respecto a esta nueva selección: primero, en relación a los programas anteriores, el foco ya no se dirige exclusivamente a industrias manufactureras, se amplió a áreas de servicios (turismo) y comercio, segundo, en los criterios fueron agregadas consideraciones como el impacto que tienen, sobre el empleo, su derrama económica regional y el contenido social¹⁴.

El aspecto primordial de esta recapitulación en la

retomada de medidas de tipo vertical, hacia sectores particulares, se basa en dos ideas básicas: primero, la importancia que se le otorga a los potenciales beneficios que se podrían derivar de la existencia de núcleos estrechamente integrados de empresas en localidades específicas, donde se esperaría la obtención de economías colectivas positivas, por ejemplo, volúmenes de producción conjunta, cooperación e intercambio de información, aprendizaje colectivo, etc., lo que remite tanto al concepto de Cluster configurado en Porter¹⁵, como a las experiencias de los distritos industriales italianos en los ochenta (agrupamientos de МРМЕ, muchos de ellos exitosos, en sectores tradicionales como calzado, muebles, textil y vestido, entre otros). Segundo, dada la desconfiguración de las cadenas productivas internas, resultado en gran medida de la apertura comercial, se le otorga un especial énfasis a la importancia de recomponer, por un lado, las interrelaciones entre los actores e industrias locales y, por otro lado, elevar las condiciones competitivas que posibiliten una mejor inserción de las empresas mexicanas en los circuitos productivos globales.

La propuesta de estimular los agrupamientos empresariales y las cadenas productivas, incorpora en el fondo la necesidad de generar condiciones de apoyo a las МРМЕ y que, a su vez, ello se encuentre fuertemente asociado a las localidades en donde operan.

A pesar de estas “buenas intenciones” en la formulación de acciones más explícitas y directas del Estado en el ámbito productivo, subsisten, por lo menos, dos grupos de limitaciones que están presentes en la instrumentación de dichas propuestas. El primero, vinculado a las condiciones de tipo macro y mesoeconómico que siguen permeando las directrices de la política económica del país; el segundo, relacionado con la situación que prevalece en el contexto real de los espacios productivos.

Las restricciones macroeconómicas

- La inercia aún dominante de medidas que, asociadas a la prioridad de controlar la inflación y los niveles de déficit público, provocan políticas de tipo restrictivo impactando directamente en las posibilidades de la demanda efectiva (la práctica relevante es el llamado “corto” que restringe el financiamiento disponible).

- Un sistema financiero privado, poco accesible para el grueso de las empresas nacionales, que mantiene un alto costo derivado de las elevadas tasas cobradas por presta-

Valores, México, Diciembre, 2002.

¹⁵ Porter, M., *The Competitive Advantage of Nations*, London, Mac-

Millan, 1990.

¹⁶ CIP-Secretaría de Economía, Principales Resultados del Observatorio

Cuadro 2
Principales medidas de política vertical en México

Tipo de medida	Programa	Características
Soporte institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Normalización • Asistencia Técnica y Capacitación (COMPITE) • Programas de calidad • Mejoramiento de infraestructura 	
Programas sectoriales (verticales)	<ul style="list-style-type: none"> • Programas sectoriales (1990) • Integración de cadenas productivas • Programas sectoriales (2000) 	<ul style="list-style-type: none"> • Muebles, juguetes, calzado, textil, bienes de capital, siderurgia, electrónica, artículos deportivos, joyería, construcción • Textil, calzado, automotriz, eléctrico-electrónica, aparatos domésticos, siderurgia, metalmecánico, plásticos, conserva de alimentos, petroquímica, componentes electrónicos. • Automotriz, electrónica, software, aeronáutica, textil y confección, agricultura, turismo, comercio, construcción, maquinaria de exportación, química, cuero y calzado.
Apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas (PYME)	<ul style="list-style-type: none"> • Dentro los programas sectoriales y de cadenas productivas. • Empresas integradoras • Programas de formación de proveedores • Ampliar infraestructura de información industrial 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar las capacidades de proveedores locales. • Aumentar la relación usuario-proveedor • Empresas líderes.

Fuente: Elaborado a partir de Secretaría de Economía.

mos y las excesivas garantías solicitadas: entre 2000 y 2001 sólo 13% de las empresas pequeñas y medianas solicitaron algún tipo de crédito bancario con la banca comercial, de dicho porcentaje únicamente 76% de las empresas obtuvieron el crédito¹⁶.

- El predominio de instrumentos de tipo horizontal en la política industrial, fundamentalmente de comercio exterior (el proceso de reducciones arancelarias), las cuales mantienen en condiciones de desventaja a las empresas locales frente a los competidores externos y cuyo efecto es ampliar la “maquilización” de la planta productiva¹⁷.

- La ausencia de planes de largo plazo en la definición y conducción de sectores contemplados como estratégicos, que han sido modificados en los últimos doce años, que

garanticen su continuidad transexenal, así como una mayor participación de las empresas y otros actores económicos en los diagnósticos y posibles medidas.

- Problemas de coordinación inter-gubernamental, sea a nivel de las secretarías involucradas (Secretaría de Hacienda, Secretaría de Economía, etc.,) como a nivel federal-estatal¹⁸.

- El muy reducido volumen de recursos financieros otorgados a través de la banca de desarrollo, como es el caso de Nacional Financiera. La cobertura en el número de empresas de la industria manufacturera mantiene una relativa recuperación en 2002 y 2003, pero muy por debajo del nivel alcanzado en 1994 (Véanse Gráficas 3 y 4)¹⁹. Sin embargo, el indicador más significativo es que el monto de recursos

PyME, en México, México, 2001.

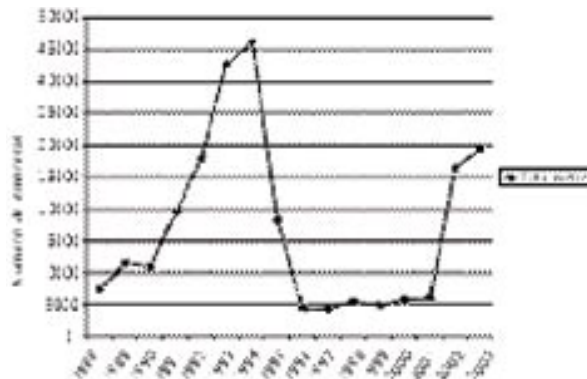
¹⁷ Dussel, E., Características del sector manufacturero mexicano, recientes medidas comerciales y retos de la política empresarial, Chile, BID/CEPAL, 2001.

¹⁸ México es considerado como un país que, en América Latina, plantea

acciones frecuentes sobre MPYME pero que son activadas de forma des-coordinada, Stumpo, G. “Políticas de apoyo a las PYME en América Latina”, ponencia presentada en el Seminario Internacional: Nuevos Temas en la agenda del Desarrollo Productivo y Tecnológico en América Latina, México, AUM-A/CEPAL, 2003.

¹⁹ Entre 1996 y 2001 se verifica una reducción significativa en el

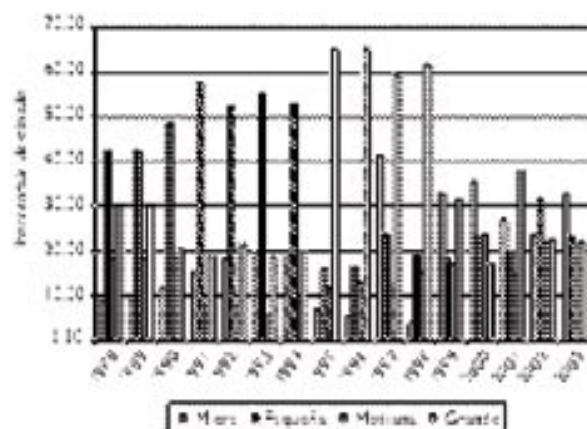
Gráfica 3
Total de empresas apoyadas por el crédito NAFIN
en el sector manufacturero,
1988-2003



Fuente: Elaboración a partir del Tercer Informe de Gobierno de la Presidencia de la República (Anexo).

que esta institución destina para apoyar a las empresas industriales del país, después de una ascensión significativa en el periodo 1990-1994, que alcanzó poco más del 8% como proporción del PIB industrial, en el lapso 1995-2003, reflejó una caída muy importante, manteniendo niveles muy

Gráfica 4
Porcentaje del financiamiento otorgado por NAFIN al sector
industrial, por tamaño de empresa



Fuente: Elaboración a partir del Tercer Informe de Gobierno de la Presidencia de la República (Anexo).

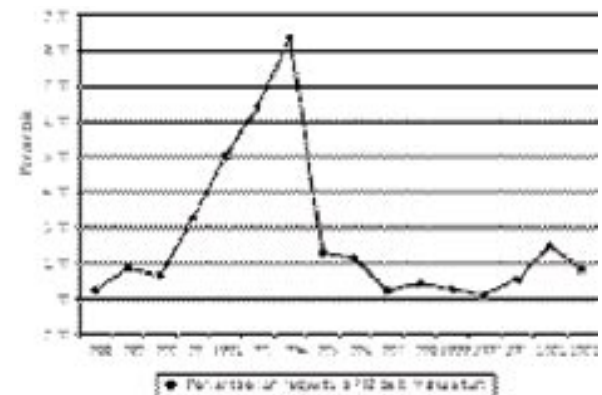
número de empresas beneficiadas. Al mismo tiempo se han observado cambios en la composición de captación por tamaño de empresa: entre 1988 y 1994 en torno del 50% de las empresas que recibieron esos fondos fueron pequeñas empresas; entre 1995 y 1999, alrededor de 60% de las

pequeñas, en donde ese indicador no alcanzó en promedio a representar el 2% (Véase Gráfica 5).

Las restricciones microeconómicas

- La ausencia de una cultura en las empresas, a nivel general y local, para generar ventajas derivadas del asocia-

Gráfica 5
Financiamiento total de NAFIN
otorgado a la industria como porcentaje
del PIB manufacturero



Fuente: Elaboración a partir del Tercer Informe de Gobierno de la Presidencia de la República (Anexo).

cionismo empresarial, que está explicada por factores de tipo social, de acceso a información y por la ausencia de instituciones que fomenten una mayor aproximación de intereses productivos colectivos entre las unidades productivas nacionales²⁰.

- El hecho de que un mayor acercamiento de intereses colectivos entre grupos empresariales haya sido provocado por shocks externos, como la devaluación del peso a fina-

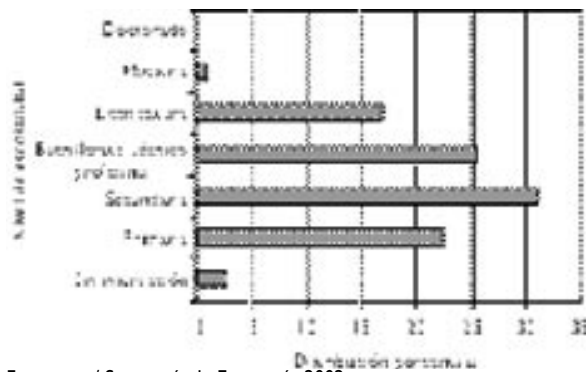
empresas fueron grandes; ya para el lapso 1999 y 2003 se observa una distribución más homogénea entre los distintos tamaños de empresa, aunque las pequeñas absorbieron el 30% en promedio para ese periodo (Véase Gráfica 4).

²⁰ El potencial esperado de obtener economías de agrupación: volumen de producción, intercambio de información, negociación conjunta, cooperación productiva, son sumamente limitados. Diversos estudios, principalmente en industrias tradicionales como calzado, textil, vestido, etc., así como en sectores de mayor contenido tecnológico, muestran la ausencia o la restringida presencia de prácticas de inter-relación y cooperación de las empresas mexicanas (Corona, M. y Hernández, C., Relación proveedor-usuario y flujos de información en la industria mexicana, México, Mimeo, 1999; Martínez, A., Actividades de aprendizaje tecnológico en la industria del calzado; hacia una tipología, México, Mimeo, 1999), una excepción

para el 70% de las PYME's, sus posibilidades de inserción en los flujos de comercio exterior sean sumamente res-

- Los reducidos niveles promedio de recursos que las empresas mexicanas dedican a actividades de innovación y desarrollo, para elevar sus capacidades de producción en procesos y productos, los cuales se encuentran próximos al 0.7% en promedio como proporción de su ingreso anual, muy por debajo de los estándares que mantienen las empresas en países desarrollados y que alcanzan promedios en torno al 5% de su ingreso.
- El bajo grado de instrucción de los trabajadores que operan en las PYME's del país. Poco más del 30% de los empleados tiene secundaria terminada, 26% con bachillerato o una carrera técnica y 23% con primaria (Véase Gráfica 6).
- Una de las exigencias importantes en términos de la posibilidad de que las empresas de pequeño y mediano porte sean susceptibles de ser contratadas como pro-

Gráfica 6
Distribución porcentual del personal ocupado
en las empresas por nivel de escolaridad



Fuente: CIPI/ Secretaría de Economía, 2002.

veedoras de grandes clientes nacionales y extranjeros, se asocia a su eficiencia productiva, sin embargo, en términos de certificación de calidad más del 80% de dichas empresas en México no cuentan con ese tipo de reconocimiento (Véase Gráfica 7).

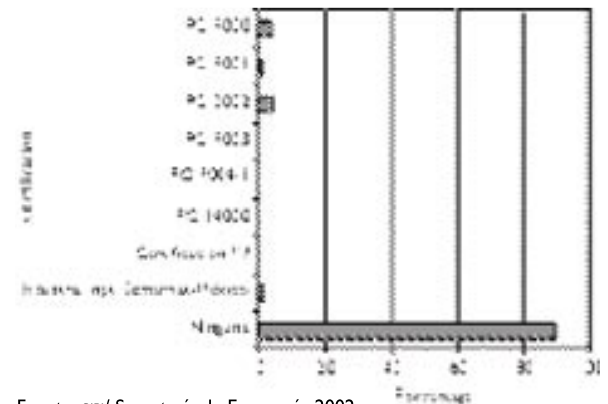
- En gran medida los rasgos anteriores provocan que,

aparece, de forma reciente, en la industria del software (Pietrobelli, C., y Rabellotti, R., *Upgrading in clusters and value chains in Latin America, the Role of Policies*, IABD, 2004).

²¹ Lowe, N., *Overcoming the Challenges of Cooperation the case of Joint Upgrading in Guadalajara Apparel Industry*, Washington, IADB, 2003.

²² Aunque persisten fuertes presiones provocadas por problemas de

Gráfica 7
Empresas que cuentan con algún tipo de certificación



Fuente: CIPI/ Secretaría de Economía, 2002.

tringidas o bien se reduzca a la participación en escaños de bajo valor agregado (Véase Gráfica 8).

El conjunto de factores macro, meso y microeconómicos, como los señalados anteriormente, constituyen obstáculos que en el corto plazo parecen insuperables. El reto de los

Gráfica 8
Actividades orientadas al mercado externo
realizadas por las pyme's en México



Fuente: CIPI/ Secretaría de Economía, 2002.

responsables de la política económica debe estar centrado más allá de los diagnósticos acerca de la situación existente en las empresas y los sectores considerados como estratégicos, es indispensable atender las debilidades que aparecen con respecto al soporte que las empresas nacionales requieren para la propuesta de elevar las ventajas, que pueden ser obtenidas de la cooperación en los agrupamientos pro-

ductivos, y para gestar estrategias de participación en los flujos internacionales de comercio que superen el estatus de una economía exportadora basada en las maquilas que ha caracterizado al país, en este tenor la ampliación efectiva del financiamiento y el fortalecimiento de la educación y la capacitación laboral son fundamentales.

Comentarios finales

El trayecto en el accionar del estado mexicano en el espacio productivo nacional ha transitado, en un lapso relativamente breve de tiempo, con giros de 180 grados. Primero, a lo largo de un periodo importante y trascendente de participación explícita y directa, durante el modelo de sustitución de importaciones, su presencia fue vital para el desarrollo económico y el centro de la gestación del aparato productivo, al promover el tejido industrial y construir el mercado interno, aunque también, en parte, fue factor de serias deficiencias en las capacidades competitivas de las unidades productivas locales, por ejemplo, la protección prolongada que redujo los estímulos de mejoras en la producción de bienes y servicios, que se generan de la existencia de una mayor rivalidad.

Después, como parte de las debilidades generadas por el ISI (baja competitividad, dependencia externa, expansión en las dimensiones del estado, crecimiento en los niveles de endeudamiento), las crisis internacionales de los años setenta (ruptura del régimen cambiario, elevación de las tasas de interés, aumento de los precios del petróleo que fue una coyuntura favorable) y los años ochenta (desaceleración del crecimiento económico mundial, reducción en los flujos financieros mundiales y posiciones conservadoras de la inversión extranjera directa), conjuntamente con el cambio de “apreciación” en las funciones económicas del estado (léase el recetario del Consenso de Washington), se verificó un viraje en la participación estatal. En este contexto, visto en retrospectiva, la pérdida de grados de maniobra en las funciones de gobernabilidad del estado mexicano, sobre todo derivada de las presiones de la excesiva carga de la deuda externa, y ante la renovada filosofía neoliberal de que es mejor un mercado imperfecto que un estado imperfecto, provocó que éste soltará amarras y minimizara su presencia. Es decir, redujo su participación, en una actitud pasiva, dirigida a controlar indicadores agregados (déficit financiero, control monetario, inflación) y liberar el mercado interno, buscando que el aliciente de la competencia externa fuera el detonante central para la elevación de las capacidades competitivas de las empresas y sectores productivos.

A seguir, ese intervalo liberalizador del mercado (entre

1986 y dos terceras partes de la década de los noventa), de adelgazamiento y restringida intervención directa del estado en la vida productiva del país, mostró que las libres fuerzas del mercado no fueron suficientes para convertir al país en un modelo de eficiencia y desarrollo económico. Razón por la cual, sin demeritar los logros obtenidos en términos del control inflacionario y del déficit público como proporción del PIB (que se redujo a niveles por abajo del 3%)²³, pusieron en cuestión ese alejamiento explícito del estado.

Bajo estas condiciones de limitada competitividad en la industria mexicana²³, fue siendo replanteada la función estatal, como se vio, básicamente a partir del último tercio de los noventa. En este cambio de intención existe una propuesta manifiesta de buscar caminos alternativos de injerencia en el escenario productivo por parte del estado. La gran disyuntiva que se presenta, y que en ocasiones aparece como una sensible contradicción, es compatibilizar las directrices de política económica general, con las políticas de corte vertical, que siguen sometiendo las posibilidades efectivas de derrama directa en el ámbito productivo, entre las que se destacan; la falta de controles arancelarios o no arancelarios que, de manera temporal, permitan algún grado de protección a sectores en desventaja; la restricción casi estructural de acceso a crédito, oportuno, barato y con menores exigencias en garantías, provenientes desde la banca comercial, así como los escasos flujos de financiamiento que son otorgados desde la banca de desarrollo; la falta de coordinación inter e intragubernamental en los programas y planes adoptados; el bajo nivel de inversión dedicado al mejoramiento en la infraestructura y las comunicaciones; y la poca claridad en la atención a la educación, en todos sus niveles, y a la capacitación laboral.

Es indudable que la inflexión representa un punto positivo para las futuras perspectivas de aparato económico, sin embargo, existen desafíos de gran envergadura, como los anteriormente indicados, a los cuales se le añaden variables de corte político, como los desacuerdos actuales entre el congreso y la presidencia para promover reformas económicas, que han contribuido para adicionar trabas en el camino de una mayor y mejor participación puntual del Estado.

financiamiento asociadas al régimen de recaudación fiscal y a las dificultades de la carga generada por las pensiones sociales, como el caso del IMSS.

²³ Situación recrudescida por el periodo reciente (2000-2003) de recesión provocada por los bajos niveles mostrados en el ritmo de crecimiento de la economía estadounidense, la cual ha retomado su tendencia de recuperación.