

CAPÍTULO 4.	
LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN YUCATÁN, 1995-1997	147
4.1 Ernesto Zedillo: la profundización del neoliberalismo	147
4.2 El Programa de Política Industrial y Comercio Exterior	151
4.3 El retorno de Cervera. La política industrial del gobierno de Yucatán 1995-2001	163
4.4 Las agencias federales de fomento industrial en Yucatán	175
4.4.1 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi)	177
4.4.2 Nacional Financiera (Nafin)	182
4.4.3 Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)	185

Capítulo 4

La política industrial en Yucatán 1995-2001

4.1 Ernesto Zedillo. La profundización del neoliberalismo

En diciembre de 1994 asumió la titularidad del Poder Ejecutivo Federal el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León. Desde su nominación como candidato del Partido Revolucionario Institucional, en marzo de 1994 (poco después del asesinato de Luis Donaldo Colosio) se le identificó con el salinismo más ortodoxo y, al ocupar la presidencia de la República, la opinión generalizada era que el continuismo sería el signo del nuevo gobierno. Muy pronto tuvo el presidente Zedillo la oportunidad de mostrar que, al menos en materia de política económica, esto no era necesariamente cierto. El nuevo presidente de hecho radicalizó el sesgo neoliberal de su política económica, haciendo parecer casi *populistas* algunas medidas de Salinas de Gortari, como la de haber reducido el IVA del 15 al 10 por ciento a finales de 1990 y haber alentado el crecimiento del consumo interno.

A juicio de Zedillo, su antecesor había fallado en el objetivo de lograr un crecimiento económico significativo (3 por ciento anual promedio entre 1989 y 1994, frente a la meta de 6 por ciento de Salinas de Gortari) a pesar de que en ese periodo el país tuvo el mayor ahorro externo de su historia, lo que atribuye a la evolución *insatisfactoria* del ahorro interno, que disminuyó del 22 al 16 por ciento entre 1988 y 1994. Dado que el ahorro público se había fortalecido en ese lapso, tal disminución se debió en su totalidad a la caída del ahorro privado, que disminuyó en más de 7 por ciento del PIB. Según Zedillo, uno de los principales factores para explicar la caída del ahorro privado fue la apreciación no sostenible del tipo de cambio real, que alentó el aumento del consumo en detrimento del ahorro y también provocó un aumento sin precedente en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos del país; a su juicio la caída del ahorro en los años del salinismo también fue influida por la *baja en los impuestos al consumo* que dispuso la reforma tributaria de fines de 1990, así como la *disponibilidad de crédito bancario que permitió elevar en el corto plazo la capacidad de compra de las familias y de las empresas*.¹⁵¹

Luego, la nueva política económica tenía claras tareas que cumplir: revertir la sobrevaluación de la moneda, elevar los impuestos y limitar el crédito

¹⁵¹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*: 129 y SS. Subrayado nuestro.

bancario, todo esto para reducir el consumo y elevar el ahorro interno, de tal manera que la economía volviera a crecer. Zedillo puso de inmediato manos a la obra: aprovechó la crisis financiera de diciembre de 1994 (ocurrida a 20 días de que asumiera la presidencia) no solamente para cambiar la estrategia de una banda de flotación de la moneda mexicana sino para abandonar por completo toda definición de la paridad cambiaria por parte del banco central, dejando ésta al libre juego de las fuerzas del mercado. En abril de 1995, a cuatro meses de ocupar el poder, el IVA fue subido nuevamente a 15 por ciento, y en cuanto al crédito bancario, la elevación de las tasas de interés que siguió a la devaluación del peso se encargó de cerrarlo por completo.

La crisis cambiaria de diciembre de 1994 hundió a la economía mexicana en la más grave recesión de su historia reciente, con contracciones de 6.2 por ciento en el PIB y de 9.5 por ciento en el consumo privado en 1995; sin embargo, un año después la economía empezó a crecer, con un incremento del PIB de 5.1 por ciento en 1996 y perspectivas de crecimiento superiores al cinco por ciento por lo menos hasta el año 2000.¹⁵² La lógica de Zedillo había sido correcta: la economía crecía nuevamente a costa del consumo interno y, también, gracias al apoyo decisivo del gobierno de William Clinton, que elaboró un programa de rescate de 50 mil millones de dólares para mantener a flote a la economía mexicana y recuperar la confianza de los inversionistas extranjeros.

El nuevo motor del crecimiento pasaba a ser el consumo externo: las exportaciones alentadas por la subvaluación de la moneda. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 el presidente justificó la flotación del peso de la siguiente manera: "La política cambiaria deberá evitar sistemáticamente una sobrevaluación del tipo de cambio real que inhiba el ahorro interno y la producción nacional (...). En el corto plazo, es conveniente mantener el régimen de flotación libre del tipo de cambio. Así lo aconseja el nivel de reservas internacionales del país y la conveniencia de que sea el propio mercado de divisas el que revele el nivel del tipo de cambio real, congruente con los varios objetivos de la política económica".¹⁵³ La libre flotación del tipo de cambio no se limitó al corto plazo. De hecho se mantuvo durante todo el sexenio de Ernesto Zedillo.

Tampoco las políticas sectoriales del gobierno zedillista fueron una mera prolongación de las que había implementado Salinas de Gortari, y esto fue especialmente cierto en el caso de la política industrial. En el primer semestre de 1996 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) dio a conocer el *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior* (Propice), que condensaba el contenido y la orientación de la política industrial del nuevo gobierno.

¹⁵² Banco de México, *Informe Anual 1996*: 7 y SS. Las perspectivas de crecimiento hasta el año 2000 son de la consultoría Ciemex-WEFA.

¹⁵³ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*: 149.

Seis años antes Salinas de Gortari había elaborado *el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994* (Pronamice). El contraste entre ambos programas pone en relieve cambios radicales en la política industrial del gobierno de Zedillo frente a la de su antecesor, con implicaciones de trascendencia para Yucatán.

Ya hemos comentado los aspectos más relevantes de la política industrial delineada en el Pronamice 1990-1994 (ver el apartado 3.4. de este trabajo); el programa de Salinas de Gortari se limita a proporcionar amplios lineamientos para el desarrollo industrial en el marco de la apertura externa, el aliento a la inversión privada y la desregulación de la economía. Los objetivos del Pronamice son de carácter general: desarrollar un sector exportador con altos niveles de competitividad como base del crecimiento industrial; lograr un desarrollo industrial más equilibrado; promover los intereses comerciales de México en el exterior; crear empleos más productivos e incrementar el bienestar de los consumidores. Los ejes rectores del programa también son de carácter general y no establecen mayores distinciones entre los subsectores y ramas de la industria manufacturera: internacionalización de la industria, desarrollo tecnológico y calidad, desregulación, promoción de las exportaciones, fortalecimiento del mercado interno. El gobierno de Salinas se dedicó a remover obstáculos estructurales a la exportación de manufacturas, como la gama de pequeños y grandes burocratismos de instancias reguladoras, autoridades aduanales y dependencias y organismos relacionados con el comercio exterior, que dieron materia de trabajo a la COMPEX.

La política económica de Salinas de Gortari se concentró en el manejo de las grandes variables macroeconómicas, como el abatimiento de la inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la renegociación de la deuda externa y el equilibrio de la balanza de pagos, entre otras; su gran objetivo fue lograr el *crecimiento con estabilidad de precios* y a alcanzarlo dedicó todo el sexenio, con más éxito en estabilizar los precios que en recuperar el crecimiento. De hecho una de las grandes críticas a su gobierno fue haberse ocupado en exceso del sector financiero de la economía en detrimento del sector real, o los sectores productivos; el suyo fue el sexenio de la reprivatización bancaria, del desarrollo de los grupos financieros, de la conducción de la política monetaria con operaciones de mercado abierto y de los flujos crecientes de inversión extranjera especulativa o de cartera, activamente promovidos por su conspicuo secretario de Hacienda. El manejo de las políticas sectoriales, en cambio, se mantuvo en un segundo plano y se redujo a la definición de *nuevas reglas del juego*, como las modificaciones constitucionales para legalizar la privatización de tierras ejidales y para dotar de autonomía al Banco de México, o la negociación misma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

A la vez, la política industrial de Salinas todavía mantenía un sustrato de tópicos heredados de los años 70 y ajenos a la lógica del neoliberalismo de

los años 90, como el de la desconcentración industrial. El segundo gran objetivo (de un total de cuatro) del Pronamice es *lograr un desarrollo industrial más equilibrado, propiciando una adecuada utilización regional de los recursos productivos*: “La desconcentración de la planta productiva constituye un objetivo fundamental para lograr un desarrollo industrial congruente con la disponibilidad de recursos y con el equilibrio ambiental. La desconcentración tiene como objeto la instalación y reubicación de las industrias en zonas de menor concentración urbana, con disponibilidad de agua, infraestructura, comunicaciones y transportes, mano de obra especializada y acceso a insumos que permitan a las plantas operar con costos competitivos a nivel internacional...”¹⁵⁴

El objetivo de la desconcentración industrial, más propio del desarrollismo cepalino de los años 50 y 60 que del pragmatismo neoliberal, es abandonado en el Propice de Zedillo, que lo sustituye por el objetivo de desarrollar agrupamientos industriales de elevada competitividad internacional y el fomento de cadenas productivas igualmente competitivas:¹⁵⁵

Cada vez con mayor frecuencia el desarrollo industrial se caracteriza por la conformación de agrupamientos industriales, lo mismo sectoriales que regionales. La distribución de las actividades industriales no es, por lo general, ni uniforme ni aleatoria, en ningún territorio o sector. Por el contrario, si algún rasgo distingue el desarrollo industrial moderno, es la aglomeración de las industrias de un país en regiones o sectores particularmente exitosos. Las industrias competitivas tienden a formar agrupamientos sectoriales o regionales, porque cuando en un sector o región se conjunta una amplia gama de elementos de competitividad, la eficacia de cada uno refuerza a todos mutuamente y atrae factores de éxito adicionales. La existencia de un agrupamiento industrial reduce el riesgo para las nuevas iniciativas empresariales, tanto por parte de las empresas productoras como de los clientes y proveedores. El éxito de unos apoya a los otros y genera, a su vez, mayores facilidades para la planeación a largo plazo de todos los miembros del sector, propiciando el aumento y el abaratamiento del acceso a recursos humanos y técnicos, alentando nuevos desarrollos, así como la innovación empresarial.

La desconcentración, como objetivo de política industrial, implicaba una deliberada acción del estado para fomentar *polos de desarrollo* en lugares donde bien podía no existir previamente un núcleo industrial de relevancia; el logro de la competitividad, en esta lógica, quedaba subordinado al de impulsar el

¹⁵⁴ Secofi, *Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994*: 23.

¹⁵⁵ Secofi, *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior*, Mayo de 1996, Diagnóstico.

desarrollo de ciudades o regiones situadas fuera de las tradicionales cuencas industriales. El objetivo de la desconcentración industrial había sido perseguido desde mucho antes del advenimiento del neoliberalismo; en Yucatán, por ejemplo, durante el sexenio de Luis Echeverría fue construida la ciudad industrial de Mérida para atraer a futuros inversionistas que hicieran posible el *despegue industrial* (concepto entonces de moda) de la entidad; con objetivos similares fueron construidos los parques industriales de Valladolid y Motul durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Ahora Zedillo subordinaba el fomento de nuevos polos de desarrollo al objetivo supremo de su política industrial: el logro de la competitividad internacional, objetivo que no necesariamente se vería favorecido con la creación *misionera* de infraestructura física; se reconocía y se aceptaba que era el mercado y no el estado el que determinaba la formación de agrupamientos industriales competitivos; en todo caso la desconcentración, de darse, también sería resultado del libre juego de las fuerzas del mercado. Con Zedillo la acción del estado en materia de fomento industrial transitaría por nuevos caminos.

4.2 El Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice)

Este programa, dado a conocer un año y medio después de que Zedillo asumiera el poder, detalla el contenido de la política industrial de su gobierno, con una claridad y una riqueza de información que no son comunes en los documentos oficiales. Nos hemos permitido citarlo de manera extensa porque se trata del verdadero ideario de la política industrial de aquel gobierno, adoptado en sus puntos fundamentales por el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, del gobernador de Yucatán, Víctor Cervera Pacheco. La aproximación a los resultados de la política industrial que se realiza en el siguiente capítulo es en parte un contraste de los objetivos y estrategias del programa con la realidad de la industria yucateca.

El Propice parte de un diagnóstico de la situación de la industria y el comercio tanto en el plano interno como en el externo y define el entorno en que se desarrollará la política industrial mexicana en el resto del siglo a partir de tres condicionantes: *la globalización de la economía mundial, los tratados de libre comercio suscritos por el país y los efectos de la apertura iniciada a mediados de los años 80.*

Por lo que respecta a la globalización, el Propice advierte que estará acompañada por una *intensificación de la competencia en los mercados internacionales de productos con baja complejidad tecnológica*, debido, entre otras causas, a que cada vez más países han adoptado estrategias que privilegian la producción para exportar; a que las condiciones de la competencia entre los países en desarrollo serán más exigentes porque en materia de subsidios la normatividad se ha vuelto más estricta y, sobre todo, a la incorporación a la economía mundial de China, India y los países del exbloque socialista,

que en el pasado habían permanecido al margen de las grandes corrientes del comercio internacional. La plena incorporación de estos países a las corrientes internacionales de comercio -se advierte- creará un *exceso de oferta de productos intensivos en mano de obra menos capacitada*, con la consiguiente dificultad para generar una tendencia al alza en los salarios de los trabajadores en esos sectores.

Estas tendencias, continúa el diagnóstico, tienen profundas implicaciones para México: a mediano y largo plazos *nuestro acceso a los mercados de exportación no podrá tener como eje la explotación de ventajas comparativas derivadas de bajos costos de mano de obra*. Entonces, concluye, el país tendrá que aplicar con energía una política industrial que incremente su capacidad para competir en los mercados internacionales sobre bases de calidad y fortaleza tecnológica crecientes.

Como puede apreciarse, no sólo para México eran profundas las implicaciones de las tendencias señaladas en el Propice; lo eran y lo siguen siendo, especialmente, para el caso de Yucatán, cuya oferta manufacturera se compone casi exclusivamente de productos con baja complejidad tecnológica: tres de cuatro empleos en la industria maquiladora se ubican en las ramas textil y del vestido y, a nivel de la manufactura en su conjunto, ocho de cada diez corresponden a las ramas de menor componente tecnológico: alimentos y bebidas, textiles, cuero y calzado, madera y muebles, papel, imprenta y editoriales. Si la manufactura yucateca aspira a competir en los mercados internacionales se enfrentará a un exceso de oferta de productos intensivos en mano de obra, teniendo como eje de acceso precisamente *la explotación de las ventajas comparativas derivadas de bajos costos de mano de obra*.

El diagnóstico del Propice recuerda que México es un participante tardío en el comercio internacional: A mediados de los 80, al iniciar el país su búsqueda de mercados de exportación, encontró que en los mercados que le resultarían naturales, especialmente Estados Unidos y Canadá, ya estaban presentes los productores de otros países, como los del Sudeste Asiático, que iniciaron su participación en el comercio internacional por lo menos desde mediados de los años 60. Los más de treinta años transcurridos desde entonces les conferían ventajas competitivas que no reflejaban sus condiciones naturales pero que eran igualmente difíciles de combatir. Así, en productos como el vestido y el calzado, de baja complejidad tecnológica, y en los que los productores mexicanos cuentan con la ventaja de la proximidad al mercado estadounidense, la participación en las importaciones de Estados Unidos provenientes de países asiáticos como Corea, Taiwán y China superan ampliamente a las mexicanas.

La respuesta que los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari encontraron para este retraso de 30 años en el comercio internacional

fueron los tratados comerciales. Como participante tardío en el comercio internacional, señala el Propice, sería difícil exagerar la importancia para México de contar con acceso libre y seguro al mercado norteamericano. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) brinda este acceso, pero se advierte que el mismo no asegura que la planta productiva mexicana tenga capacidad para aprovechar este potencial plenamente. Por tanto, concluye, el país tendrá que realizar un esfuerzo sin precedente durante los próximos años, a fin de acercar las condiciones de competitividad de la planta productiva nacional a las de Estados Unidos y Canadá. Para lograr este ambicioso objetivo, el Propice plantea la necesidad de instrumentar una política industrial que fomente la reestructuración productiva que este reto requiere.

Encontramos aquí nuevas implicaciones para Yucatán. Si el objetivo era competir con calidad y tecnología y no con bajos costos de mano de obra; si se buscaba acercar las condiciones de competitividad de la manufactura mexicana a las de Estados Unidos y Canadá entonces el futuro de la manufactura yucateca, tal como se miraba entonces y se mira hoy, dista de ser promisorio. La industria local no sólo se basa en el uso intensivo de mano de obra sino además mantiene un considerable rezago tecnológico (ver el apartado 2.3.2 de este trabajo); las nuevas maquiladoras no son una respuesta, toda vez que están saliendo de Estados Unidos *precisamente por su uso intensivo de mano de obra y su bajo componente tecnológico* (vestido, joyería, artículos decorativos). Yucatán quedaba excluido de la reestructuración productiva que prometía la política industrial del gobierno de Zedillo.

En cuanto a la apertura comercial el Propice busca ser objetivo, señalando los resultados que considera favorables y los que no lo han sido tanto. Entre los primeros incluye el fin de las políticas proteccionistas, que en el pasado desalentaron la competencia y distorsionaron la estructura industrial del país, dando lugar a niveles elevados de poder oligopólico, escaso aprovechamiento de las economías de escala e integración vertical inadecuada; la apertura, en cambio, trajo incentivos para elevar la competitividad al crear un ambiente de intensa competencia que exige a las empresas un esfuerzo continuo de modernización y eficiencia. Brinda algunos datos: de tasas insatisfactorias de crecimiento de la productividad en la industria manufacturera hoy todas las ramas muestran incrementos notables; la apertura amplió drásticamente la capacidad del país para exportar productos manufacturados, de manera que entre 1987 y 1994 el crecimiento de las exportaciones manufactureras mostró un dinamismo superior al de Taiwán y Corea. El resultado, según el diagnóstico, fue la creación de una base exportadora no tradicional, sustancial y diversificada. El reto ahora sería extender la capacidad de alcanzar tales niveles de competitividad mundial al resto de la industria nacional.

El Propice reconoce que la expansión de la capacidad exportadora de los años pasados se basó en gran medida en el aprovechamiento de los programas

de importación temporal de insumos y maquinaria para la exportación; sin embargo, afirma que los procesos productivos efectuados al amparo de estos programas han presentado una complejidad creciente que los aleja de las operaciones de simple ensamblaje y crea posibilidades sin precedente de integrar cadenas productivas de competitividad mundial mediante la generación de proveedores nacionales capaces de sustituir las importaciones de insumos de los exportadores directos. Asimismo, el Propice atribuye a la orientación exportadora de la industria haber creado un incentivo desconcentrador de la actividad productiva fuera de los centros económicos tradicionales que se desarrollaron durante el período de sustitución de importaciones. Destaca que, en especial, los estados fronterizos han expandido su actividad manufacturera como resultado no sólo del dinamismo maquilador sino también de la apertura comercial que atrae inversión extranjera para aprovechar la cercanía del mercado estadounidense.

Del lado de los resultados menos favorables, el diagnóstico reconoce que, en el contexto de un mercado abierto en el que se requieren inversiones importantes en tecnología y capacidad gerencial para operar exitosamente, las formas tradicionales de producción a escala reducida perdieron competitividad. Afirma que el predominio de las micro, pequeñas y medianas empresas en diversos sectores productivos era posible gracias solamente a que el mercado nacional estaba cerrado. Enumera las industrias nacionales de manufactura ligera en las que esta problemática ha sido particularmente aguda a causa de la competencia con países del sudeste asiático: vestido, calzado, juguetes, muebles y manufacturas plásticas, entre otras. Reconoce que la apertura redujo la integración de diversas cadenas productivas nacionales, toda vez que empresas que participaban en dichas cadenas, ya fueran como clientes o como proveedores, perdieron terreno ante la competencia del exterior. El reto ahora sería reconstruir tales cadenas productivas en el entorno de apertura a la competencia externa.

En la estructura industrial de Yucatán predominan ampliamente las micro, pequeñas y medianas empresas de manufactura ligera (vestido, calzado, muebles, alimentos). Según el último censo industrial del INEGI, había en el estado 13,008 microindustrias (hasta 15 empleados); 325 industrias pequeñas (hasta 100 empleados); 62 medianas (hasta 500 empleados) y sólo 7 grandes (más de 500 empleados).¹⁵⁶ Se trata justamente de las empresas y sectores que perdieron competitividad, según el mismo Propice. Debe reconocerse, sin embargo, que el TLCAN efectivamente impulsó un proceso de atracción de inversión extranjera al brindar acceso al mercado norteamericano a productos maquilados en Yucatán, e incluso llegaron inversionistas asiáticos a instalar maquiladoras de ropa para aprovechar las ventajas de las reglas de origen que ofrece el tratado, pero se trata, nuevamente, de productos de baja complejidad tecnológica y uso intensivo de mano de obra.

¹⁵⁶ INEGI, *XIV Censo Industrial, Yucatán, 1994: 40*

Por lo demás, aún cuando el Propice reconocía de manera implícita la importancia de las maquiladoras, éstas no ocupaban un lugar relevante en su estrategia y de hecho apenas son mencionadas. Como se señaló en el anterior capítulo, el *Pronamice* de Salinas de Gortari incluía entre sus grandes líneas de acción la promoción de la industria maquiladora, con un catálogo de medidas de fomento como el IVA a tasa cero para los proveedores de esas empresas, aranceles favorables, apoyo financiero y desregulación de trámites, entre otras. Sin un acabado diagnóstico de la situación de la industria y el comercio exterior en el plano externo, Salinas todavía consideraba a las maquiladoras como una plausible opción de industrialización, al lado del fomento a la micro, pequeña y mediana industria, la promoción de las exportaciones y la desconcentración regional de la industria, entre otras líneas de acción. En contraste, el Propice de Zedillo tenía como prioridad elevar la competitividad de la industria nacional a estándares comparables a los de Estados Unidos y Canadá y competir en los mercados internacionales, no con manufacturas de baja complejidad tecnológica y uso intensivo de mano de obra, sino con productos de calidad y fortaleza tecnológica crecientes; en este contexto, las maquiladoras como tales no eran una prioridad en la política industrial del gobierno de Zedillo, sin duda mucho más ambiciosa que la de su antecesor.

Otros resultados desfavorables (a corto plazo) de la apertura comercial que reconoce el Propice fueron los costos de lo que llama las *distorsiones anteriores a la apertura*: un marco legal inadecuado, por ejemplo en la tenencia de la tierra que impedía garantizar los derechos de propiedad en el campo. Cita el caso de diversas cadenas agroindustriales que presentan desintegración estructural y baja capitalización en las actividades primarias como resultado del régimen de propiedad de la tierra imperante hasta 1992, que hizo a las agroindustrias particularmente vulnerables a la apertura. La reforma salinista al artículo 27 constitucional habría permitido revertir esta situación.¹⁵⁷ Por último, se reconoce que la apertura precipitó la obsolescencia de porciones substanciales de la planta productiva que habían sido diseñadas para operar en industrias aisladas de la competencia externa; el *considerable esfuerzo de inversión* en años recientes, se afirma, no incrementó el acervo de capital disponible en la misma proporción, sino apenas compensó esta obsolescencia.

Como una conclusión preliminar del diagnóstico se afirma que la apertura ha generado resultados positivos, sobre todo para el largo plazo, pero se reconoce que también ha creado retos de gran trascendencia que no han sido superados. Para enfrentar tales retos el Propice considera de gran utilidad *aproximarse a la experiencia internacional en materia de política industrial*.

¹⁵⁷ En este sentido la política industrial de Zedillo adopta una perspectiva institucionalista: establecer derechos sólidos de propiedad como requisito imprescindible para atraer inversionistas. En realidad toda la política industrial del gobierno de Zedillo tiene un claro matiz institucionalista. Sobre el institucionalismo en política industrial ver Chang, 1996.

En el plano internacional el Propice encuentra que el desarrollo industrial se caracteriza por la conformación de agrupamientos industriales, lo mismo sectoriales que regionales (ya descritos en el apartado anterior). El reconocimiento de la importancia de los agrupamientos industriales ha tenido profundas implicaciones para el diseño de la política industrial: Aunque inconcluso, el debate actual ha arrojado un consenso creciente acerca de la importancia que para el desarrollo industrial moderno reviste la acción gubernamental, que debe estar orientada a dos objetivos: 1. *Crear un medio ambiente propicio para la continua modernización y, 2. Proveer una infraestructura no sólo física sino también social, que permita a las empresas afrontar exitosamente los retos de la modernización.*

Por lo que respecta al primero de estos objetivos, se afirma que la existencia de un medio ambiente que propicie la rápida modernización de las empresas es indispensable para el desarrollo industrial en un mundo globalizado. El progreso industrial requiere que la innovación y el mejoramiento tecnológico sean permanentes y esto sólo puede ocurrir en *un ambiente donde la competencia estimule la superación y la modernización*, al generar continuamente estándares más altos para la industria, así como nuevos modelos y posibilidades de producción, comercialización, diseño y administración.

En cuanto al segundo objetivo, se concluye que el apoyo gubernamental desempeña un papel crucial para que las empresas compitan exitosamente. Se afirma que, a diferencia de las actividades primarias, cuya competitividad depende de la presencia de un número reducido de factores clave -por ejemplo, disponibilidad de cierto recurso natural-, el desarrollo industrial moderno depende de la acumulación de diversos y numerosos elementos: proveedores competitivos y eficientes, clientela dinámica, mano de obra calificada, centros educativos de alto nivel e infraestructura de comunicaciones y transportes apropiada. *“La acción individual de los mercados no puede proveer cantidades suficientes de estos bienes porque sus beneficios se extienden mucho más allá del ámbito de la empresa individual y alcanzan a una o varias industrias o, incluso, a la sociedad en su conjunto. Por ello, es indispensable el apoyo gubernamental para lograr abastecer adecuadamente a la industria de estos bienes públicos”*.¹⁵⁸

Más adelante el Propice subraya esta idea, de clara matriz neoinstitucional: “...La experiencia internacional muestra la importancia de aplicar una política industrial que se aboque a propiciar las condiciones más favorables posibles para el desarrollo de agrupamientos industriales de creciente competitividad internacional y que combine cuatro factores:

- a. Un marco institucional y financiero que disminuya la incertidumbre y reduzca los costos de la inversión, vehículo indispensable de la modernización industrial;

¹⁵⁸ Secofi, *Propice, Diagnóstico.*

- b. En los mercados nacionales, un marco propicio para la modernización empresarial;
- c. En los mercados internacionales, condiciones para el acceso seguro de los productos mexicanos; y
- d. Mecanismos institucionales que permitan dotar a las empresas de los bienes públicos -capacitación, modernización tecnológica, infraestructura para la mejora continua de la calidad de productos y procesos productivos-necesarios para la industrialización.

*“Estas tareas no pueden ser acometidas en forma exitosa mediante la acción espontánea de las fuerzas del mercado; requieren una política industrial activa que genere los mecanismos sociales de coordinación, colaboración y apoyo a la acción individual mediante la concertación de los factores de la producción”.*¹⁵⁹

En pocos párrafos como en estos queda delineada con tanta claridad la dimensión promotora de la política industrial de Zedillo. El estado mexicano buscaba situarse a la vanguardia de la acción modernizadora, basándose, como reitera el Propice, en la experiencia internacional. Se subrayaba la dimensión supletoria de la acción estatal frente a la incapacidad de la acción individual para proveer bienes públicos como los citados. En contraste con el discurso radical de los académicos neoliberales, para quienes sólo es posible el orden espontáneo del mercado y toda intervención gubernamental en la economía está destinada al fracaso por problemas de información e incertidumbre, el neoliberalismo “realmente existente” ha incorporado un amplio catálogo de medidas de política económica para, entre otras cosas, garantizar los equilibrios macroeconómicos básicos (fiscal, monetario y de balanza de pagos); garantizar la competencia y los derechos de propiedad; atender las externalidades y la provisión de bienes públicos e incluso subsidiar el consumo de los más pobres.¹⁶⁰

Por otra parte -continúa el diagnóstico del Propice- el fenómeno de los agrupamientos industriales subraya la importancia que tiene la dimensión regional del apoyo gubernamental a la industria. En la mayoría de los casos, se afirma, los agrupamientos exitosos se concentran no sólo en un sector industrial, sino en una región o ciudad específica, pues a nivel regional las empresas comparten con mayor eficacia los bienes públicos necesarios para el éxito industrial; entre ellos, la información y el conocimiento de las fortalezas y necesidades de la industria.

El Propice cita ejemplos de agrupamientos industriales exitosos a nivel internacional: En Estados Unidos los automóviles de Detroit, las

¹⁵⁹ *Ibid.* Subrayado nuestro. Por lo demás, el institucionalismo de la política industrial de Zedillo no se opone a la orientación neoliberal de su estrategia macroeconómica general. Ambas tendencias se complementan y demuestran que en México -como, probablemente, en todas partes- las políticas públicas no se ciñen a modelos teóricos *pureos*; a la inversa, la falta de *pureza* no es suficiente para negar el sesgo neoliberal de la política económica de los últimos tres presidentes.

¹⁶⁰ Sobre el neoliberalismo aplicado a políticas públicas específicas (especialmente a la política económica) ver Gómez, 1990.

computadoras grandes de Minneapolis, la aviación general de Wichita y las minicomputadoras de Boston; en Italia el acero de Brescia y las botas de esquiar de Montebelluna; en Alemania los productos ópticos de Wetzlar y las plumas y lápices de Nüremberg; en Suiza la industria farmacéutica de Basilea y en Dinamarca los molinos de viento de Herning, entre otros. También cita ejemplos de agrupamientos industriales exitosos en México: la industria electrónica de bienes de consumo en Tijuana; la industria informática en Guadalajara y Aguascalientes y la industria automotriz en el corredor Saltillo-Monterrey, el Bajío, Aguascalientes y Chihuahua-Ciudad Juárez.

El Propice advierte que la acción promotora del estado tiene un límite: no será capaz de crear instancias de éxito industrial donde no exista el potencial de iniciativas privadas substanciales. Más aún -advierte- la ausencia de tales iniciativas tiende a ser síntoma de que no está presente el complejo conglomerado de factores determinantes del éxito industrial y concluye, de ahí, que la contribución más importante de la política industrial es fomentar y potenciar las iniciativas de inversión privada, amplificando sus efectos benéficos en las comunidades donde se asientan.

Para la industria yucateca la experiencia internacional de los agrupamientos industriales significaba que, si aspiraba a inscribirse en la lógica modernizadora de la política industrial de Zedillo, debería esforzarse en desarrollar un agrupamiento industrial competitivo -que sería el primero en el sureste de México- sobre bases de calidad y fortaleza tecnológica crecientes, de preferencia en sectores con mayor complejidad tecnológica y menor uso relativo de mano de obra (como las ramas automotriz, electrónica e informática) y con niveles de competitividad que se aproximarán a los de Estados Unidos y Canadá. Si la industria yucateca no era capaz de lograrlo tampoco podría hacerlo la acción del gobierno, porque ésta no sería capaz de crear instancias de éxito industrial donde no existiera el potencial de iniciativas privadas substanciales. Yucatán, con sus maquiladoras del vestido y su obsoleta industria local, se revelaba muy lejos de esta ambiciosa perspectiva.

Objetivos y estrategias de la política industrial.

Antes comentamos que la política económica de Ernesto Zedillo profundizó la estrategia de basar el crecimiento económico en el sector externo. El Propice retoma este objetivo al plantear que las exportaciones habrán de desempeñar un papel fundamental como motor del crecimiento económico con tasas anuales de incremento cercanas al 20 por ciento entre 1995 y el 2000. Para el logro de esta ambiciosa meta el programa asienta que el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, en coordinación con los sectores productivos, habrán de *crear condiciones para que un número cada vez mayor de empresas dejen de considerar a la exportación, así como a la*

proveeduría de ésta, como intereses marginales o coyunturales, atendidos en función de las fluctuaciones del mercado interno. Para esto se considera preciso crear condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, para que ésta se convierta en foco de la estrategia de negocios de la industria nacional.

Según el Propice el *objetivo central* de la política industrial es fomentar la competitividad de la planta productiva. Retoma el planteamiento del PND 1995-2000 según el cual “el mayor reto de la política industrial es asegurar que un número creciente de regiones, sectores, cadenas productivas y empresas aprovechen todas las ventajas competitivas de nuestra economía. Por ello, el aumento de la competitividad de nuestra planta productiva constituye una prioridad nacional.¹⁶¹

Para el logro de este objetivo central el Propice plantea tres grandes líneas estratégicas:

- 1. Crear condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, y ampliar y fortalecer el acceso de los productos nacionales a los mercados de exportación.*
- 2. Crear mecanismos que aceleren el desarrollo de agrupamientos industriales, lo mismo regionales que sectoriales, de alta competitividad internacional, y fomentar la creciente integración a los mismos de empresas micro, pequeñas y medianas; y*
- 3. Fomentar el desarrollo de un mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, como sustento de la inserción de la industria nacional en la economía internacional.*

El Propice reconoce que la implantación de estas líneas estratégicas implica un esfuerzo nacional sin precedente para igualar las condiciones de competitividad de la economía mexicana a las de nuestros principales competidores en todo el mundo. Para esto se requiere, entre otras cosas, formar una fuerza de trabajo cada vez más capacitada, crear una infraestructura de comunicaciones y transportes eficaz y competitiva, introducir sistemas de información que pongan al alcance de las empresas la mejor tecnología y las mejores prácticas administrativas disponibles, y contar con instituciones financieras eficientes. Asimismo, debe asegurarse que el marco regulatorio fomente la actividad económica y que los procedimientos judiciales sean transparentes, expeditos y de costo reducido. Para implantar estas tres líneas estratégicas el Propice formula las siguientes *ocho políticas*:

- I. Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero. El aumento de la disponibilidad de financiamiento para las empresas con costos y*

¹⁶¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: 158. Subrayado nuestro.*

condiciones internacionales, una mayor generación de ahorro interno y la predictibilidad del tipo de cambio real son condiciones indispensables para estimular la inversión de largo plazo y la modernización de la industria.

II. Creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional. La complejidad de la actividad industrial moderna hace que su adecuado desarrollo requiera el soporte de una infraestructura física eficiente: de comunicaciones, transportes y aprovisionamiento de energía; de una base humana sólida generada a través de la educación básica y especializada, así como de un sistema legal eficaz y expedito.

III. Fomento a la integración de cadenas productivas. Para asegurar la competitividad de las empresas es indispensable mantener la disponibilidad de insumos y componentes importados. Sin embargo, el nuevo entorno ofrece amplias posibilidades para sustituir importaciones de manera eficiente y, por esa vía, integrar nuevas cadenas productivas. En particular, las posibilidades de exportación indirecta no han sido aprovechadas a cabalidad. Por ello, integrar las micro, pequeñas y medianas empresas a las nuevas cadenas productivas y promover el desarrollo regional a través de la conformación de agrupamientos industriales en las diversas zonas del país, constituyen metas de particular urgencia. La integración de cadenas productivas se desarrollará en tres vertientes:

1. Apoyo a programas estatales o regionales orientados a fortalecer las capacidades locales para atraer agrupamientos industriales de elevada competitividad;
2. Apoyo a la integración de cadenas sectoriales a través de programas de desarrollo de proveedores para industrias manufactureras; empresas integradoras para industrias de manufactura ligera; cadenas agroindustriales; proveedores del sector público; cadenas de la industria petroquímica y derivados; la industria automotriz y la minería; y
3. Ampliación de la infraestructura de información industrial mediante la promoción de encuentros empresariales de proveedores, y la creación y fortalecimiento de redes nacionales de información de proveedores.

IV. Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria. Esta política se compone de dos partes: *modernización tecnológica y promoción de la calidad*. La primera es el instrumento más importante de la política industrial en los países industrializados, por su capacidad para aumentar la competitividad industrial. Esta política se reforzará con los programas de integración de agrupamientos

industriales regionales y sectoriales y se desarrollará a través de cinco vertientes:

1. Fortalecimiento de las capacidades tecnológicas básicas en las empresas pequeñas y medianas;
2. Difusión entre la industria de guías tecnológicas básicas;
3. Promoción de la transferencia tecnológica del exterior, así como de las empresas líderes del sector industrial;
4. Fortalecimiento y difusión de los mecanismos para proteger la propiedad intelectual de patentes, marcas, diseños, etc., y
5. Fomento de la cultura de innovación tecnológica en la industria.

La promoción de la calidad fomentará la capacidad de la industria nacional para aplicar sistemas de calidad, producir cada vez mejor y cumplir con estándares internacionales de calidad y seguridad. El Programa Nacional de Calidad promoverá la adopción de esquemas para mejorar la calidad de los productos, fortalecer la infraestructura técnica, fomentar el reconocimiento de la calidad de productos y empresas nacionales, alentar el desarrollo de una cultura nacional de calidad, y crear un sistema nacional de información sobre calidad.

V. Desregulación económica. Constituye una alta prioridad de la política industrial por su amplio potencial para incrementar la eficiencia de las empresas, especialmente las de menor tamaño. Además, la desregulación aspira a construir la expresión práctica más notable de una nueva cultura de colaboración entre las autoridades gubernamentales y el sector productivo. Esta nueva cultura debe asegurar, a través de la consulta y el intercambio de información constantes, que las acciones de la autoridad tomen en consideración las necesidades de los productores del país. La revisión del marco regulatorio persigue tres objetivos: 1. Minimizar los costos y la carga de trámites para el establecimiento y operación de empresas; 2. Garantizar que las nuevas disposiciones tengan el menor efecto posible sobre la competitividad de la planta productiva, y 3. Reducir, en las transacciones económicas, la incertidumbre que se deriva de la obsolescencia de la legislación mercantil vigente. Esta revisión se llevará a cabo en estrecha colaboración con el sector productivo.

VI. Promoción de las Exportaciones. En los países desarrollados, la promoción de nuevos exportadores y nuevos mercados, así como la consolidación de los sectores exportadores, se caracteriza por una amplia gama de actividades, una elevada disponibilidad de recursos de promoción y financiamiento altamente competitivo. México muestra un importante rezago en esta área. Para impulsar las exportaciones mexicanas y con el fin de conformar un sistema de

promoción a la altura de los de nuestros competidores, se instrumentarán y se coordinarán medidas en materia de apoyos financieros; servicios de información, asesoría y capacitación en materia de comercio exterior; promoción al desarrollo de mercados; coordinación y facilitación de la exportación; y fomento de la cultura exportadora.

VII. Negociaciones comerciales internacionales. La política de negociaciones amplía y mejora el acceso de los productos mexicanos a los mercados externos. Se continuará con una política de negociaciones que abra mercados, obtenga reciprocidad y establezca un marco transparente y predecible para los productores y exportadores mexicanos. Con el propósito de lograr que los productores nacionales reciban beneficios concretos de las negociaciones, las actividades de consulta, coordinación interna y difusión serán fundamentales.

VIII. Promoción de la competencia. Esta política tiene una vertiente de fomento a la competencia interna y otra relativa a la apertura a la competencia externa. En cuanto a la primera, se hace necesario salvaguardar y promover la competencia y libre concurrencia en los mercados nacionales, a fin de elevar la eficiencia de la economía, a través del combate a las prácticas monopólicas de empresas tanto privadas como públicas. La apertura a la competencia externa incluye tres políticas: 1. La política arancelaria, cuyo manejo equilibrará tres objetivos: fortalecer la competitividad de la industria nacional, promover la inversión y mejorar el acceso de los productos nacionales al exterior; 2. Combate a prácticas desleales de comercio internacional, sancionando con todo rigor y eficacia las prácticas desleales que afectan a nuestros productores con el sistema *antidumping* de México, que es uno de los más activos del mundo; 3. Fortalecimiento de los instrumentos administrativos que aplican la normatividad vigente en materia de comercio exterior, pero cuidando que las regulaciones técnicas no se constituyan en barreras injustificadas al comercio exterior.

Cada una de estas ocho políticas se desagrega a su vez en programas y proyectos, cuya ejecución corresponde a una o varias agencias federales, tanto del sector central (Secofi, Hacienda, Semarnap) como del sector paraestatal (Nafin, Bancomext, Conacyt, entre otras); algunas, como la política de desregulación, involucran también a los niveles estatal y municipal de gobierno. La mayor parte de los programas contemplados en el Propice provienen del gobierno de Carlos Salinas de Gortari y algunos incluso del de Miguel de la Madrid. El *Pronamice* de Salinas y el *Pronafice* (Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior) de De la Madrid incluyen también políticas de desregulación, desarrollo tecnológico, normalización y metrología, apoyos a la micro, pequeña y mediana industria y promoción de

las exportaciones; en el mismo sentido, la mayor parte de los programas de agencias paraestatales de fomento anteceden también al gobierno de Zedillo. No todo permaneció igual, desde luego, y una de las grandes novedades del Propice zedillista era su aproximación a la experiencia internacional como fundamento metodológico de su elaboración, y la incorporación de enseñanzas derivadas de tal experiencia, como el énfasis en el desarrollo de agrupamientos industriales altamente competitivos.

El Propice brindaba el marco general en que se desenvolvería la política industrial del gobierno de Zedillo en Yucatán. Marcaba, sin embargo, un límite que no existía en el Pronamice de Salinas ni el Pronafice de De la Madrid. Los dos anteriores programas, menos sofisticados en su concepción y en su elaboración, suponían tratamientos más o menos homogéneos para todo el territorio nacional, a excepción de las franjas fronterizas y las tradicionales cuencas industriales de México, Guadalajara y Monterrey. El Propice en cambio, con su énfasis en los agrupamientos industriales de mayor complejidad tecnológica y más elevada competitividad (informática, electrónica, automotriz), dividía implícitamente al país en dos grandes subconjuntos para efectos de la política industrial: por un lado los territorios donde se han desarrollado agrupamientos competitivos (Saltillo-Monterrey, Guadalajara-Aguascalientes, Chihuahua-Ciudad Juárez, entre otros, además de las tres mayores aglomeraciones industriales), que constituyan la verdadera prioridad en términos del objetivo de competir en el exterior con productos de mayor componente tecnológico. Por otro lado, el resto del territorio nacional donde no existían tales agrupamientos que, según se aclaraba, no son ni pueden ser resultado de la intervención estatal sino del mercado. No se abandonaba el objetivo de promover el desarrollo industrial de estas entidades, y de hecho hubo estrategias más o menos exitosas, como la atracción de maquiladoras, pero se trataba de objetivos secundarios. Yucatán estaba en este segundo bloque.

4.3 El retorno de Cervera. La política industrial del gobierno de Yucatán 1995-2001

Víctor Cervera Pacheco, que había gobernado Yucatán entre 1984 y 1988, volvió a ocupar la gubernatura del estado el primero de agosto de 1995, esta vez como mandatario electo. Su segundo periodo fue posible gracias a que la Constitución estatal había sido modificada en 1987, poco antes de que concluyera su interinato, eliminando la prohibición que existía para que todo gobernador -electo, interino o sustituto- volviera a ocupar el puesto. Su selección como candidato del Partido Revolucionario Institucional fue interpretada como una decisión obligada ante el avance del Partido Acción Nacional, que se había consolidado como primera fuerza en Mérida y en un número pequeño pero creciente de municipios del interior del estado. Cervera Pacheco, con su influencia entre el campesinado de Yucatán y sus reconocidos

4. Hacer compatible crecimiento y desarrollo industrial con la preservación del medio ambiente para lograr la sustentabilidad y la conservación de nuestro patrimonio natural, procurando que la instalación de plantas industriales respete la normatividad existente y conformando una sólida cultura ecológica del sector.

5. Formular el *Programa Permanente de Empleo y Capacitación Laboral*.

Para el desarrollo de estas estrategias, el Plan Estatal de Desarrollo incluye un amplio catálogo de políticas y líneas de acción: 31 en total, el número más elevado de políticas de fomento industrial que pudimos encontrar en los planes estatales de desarrollo que revisamos. Aún cuando el Plan no las clasifica, con objeto de resaltar las similitudes y diferencias con las políticas federales contenidas en el Propice es posible agruparlas de la siguiente manera:

Fomento a la integración de cadenas productivas:

- * Estimular la concertación interempresarial para lograr la integración de las cadenas productivo-comerciales, tanto en sentido vertical como horizontal, y entre los diversos sectores que concurren al mercado.
- * Proporcionar mayores apoyos para el desenvolvimiento adecuado de la micro, pequeña y mediana industrias y fomentar su participación en el abastecimiento de algunos de los requerimientos de la industria maquiladora.
- * Fomentar la constitución de empresas integradoras y otras formas asociativas entre industrias de diversas magnitudes, así como del sector social con el privado, para aprovechar mejor la experiencia empresarial, las condiciones del mercado y las economías de escala.

Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria:

- * Impulsar el incremento de la productividad empresarial, a través de la asesoría en materia de uso y aprovechamiento de tecnologías e información de mercados, entre otros.
- * Promover intensamente la generación, difusión y transferencia de tecnología, para estar en condiciones de competir en un ambiente internacional cada vez más concurrido.
- * Coordinar y concertar la estrecha vinculación entre los proyectos de investigación científica y tecnológica de las instituciones públicas y privadas, con los requerimientos de los productores.
- * Imprimir estímulos sin precedente a la investigación y desarrollo tecnológico de procesos productivos en la planta industrial, impulsando la creación de centros de apoyo tecnológico especializados en actividades prioritarias de las ramas del sector.

- * Redoblar los esfuerzos de vinculación entre los sistemas de capacitación y educación e investigación, con la planta productiva.
- * Promover la creación de un organismo de participación pública y privada para apoyar en forma integral a la micro, pequeña y mediana industrias, en las áreas de administración, comercialización y mercadeo; procesos de producción, diseño de producto, calidad y financiamiento así como en materia de normalización y certificación.

Promoción de las exportaciones:

- * Incrementar nuestra presencia en los mercados regional y nacional y ampliar nuestra base exportadora, para lo cual se otorgarán estímulos a las empresas que demuestren un mayor dinamismo competitivo, a fin de consolidar y diversificar los mercados a los que tenemos acceso.
- * Diseñar esquemas de difusión y apoyo, como participación en exposiciones y ferias industriales y comerciales, de carácter nacional e internacional, para penetrar en esos mercados y captar inversiones del país y el extranjero.
- * Difundir entre las empresas información sobre la demanda de los mercados nacional y externo respecto de los productos yucatecos.

Creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional:

- * Ampliar y modernizar la infraestructura y los servicios básicos de apoyo a la actividad industrial, tales como los de comunicación, transporte y energéticos, dando particular importancia a la construcción de la termoeléctrica Mérida III, el gasoducto y la ampliación de instalaciones y servicios en mar y tierra del Puerto de Altura de Progreso, esto último, para incrementar y hacer más eficiente el manejo de mercancías.
- * Lograr mediante la formación técnica y la capacitación permanentes, un alto grado de calificación de nuestra fuerza laboral, para que pueda asimilar las innovaciones tecnológicas e incrementar así la producción, productividad, competitividad y los salarios de la industria yucateca.
- * Mejorar el enlace entre los sistemas de capacitación y las oportunidades ocupacionales, coordinando en esta tarea a los sectores público y privado, para lograr mayor eficacia en las acciones formativas.
- * Consolidar, ampliar y crear parques industriales, tanto en la capital del estado, como en las ciudades pequeñas, para lograr una mejor distribución espacial de la planta industrial.
- * Fomentar en los terrenos del FONDEPORT, recientemente transferidos por el gobierno federal al estado, la instalación de empresas industriales y turísticas, que estimulen la economía regional y generen mayores empleos.

Desregulación económica:

- * Dar mayor certidumbre y propiciar el desarrollo de la industria, el comercio y los servicios con una iniciativa de Ley de Fomento Económico del Estado de Yucatán.

Algunas de las políticas de fomento industrial del gobierno de Cervera Pacheco no tienen equivalente en el Propice, aunque también son inspiradas en el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Zedillo. Tales son, por ejemplo, las que se refieren al impacto ambiental de la industria manufacturera:

- * Promover y vigilar la observancia de las normas establecidas en materia ecológica y conservación ambiental.
- * Alentar la instalación de sistemas anticontaminantes y el uso y manejo de insumos menos contaminantes.
- * Proporcionar asesoría y capacitación al sector industrial, particularmente a las micro, pequeñas y medianas industrias, en el manejo adecuado de sus desechos.
- * Implementar medidas efectivas y ágiles que motiven a los industriales a participar en los programas para la protección del ambiente que permitan transitar hacia un desarrollo sustentable.

Además de las políticas de protección ecológica, el gobierno de Cervera tiene otras de relevancia específica para Yucatán:

- * Inducir una mejor distribución espacial de la planta productiva, mediante el impulso a las ciudades pequeñas, dotándolas de infraestructura básica, que al actuar como polos de desarrollo industrial, frenen los flujos migratorios.
- * Dar mejor atención e impulso a las industrias maquiladora, ligera, de transformación de productos y extractiva. En esta última se buscará sobre todo apoyar el adecuado desenvolvimiento del sector social y el mercadeo de los productos que generen.
- * Promover proyectos de transformación de la producción primaria en zonas de origen, para abaratar costos, fijar la fuerza laboral, crear más y mejores empleos adecuadamente remunerados y contribuir a la diversificación productiva.

El análisis de la gestión realizada en el segundo gobierno de Cervera Pacheco (1995-2001) revela cuál fue el verdadero sustento de su política industrial y, por oposición, cuáles líneas de acción fueron meros enunciados, sin contenido real. En la práctica, como se ha señalado, el gobierno estatal centró su acción promotora en la atracción de nuevas maquiladoras y, ante el creciente número de éstas, en la gestión de infraestructura para los municipios

del interior del estado donde se instalaban nuevas plantas. La desconcentración industrial, que fue uno de los objetivos centrales de la política industrial federal hasta el sexenio de Salinas de Gortari, se mantuvo de hecho como uno de los ejes de la política industrial estatal; el objetivo de la desconcentración proporcionó una justificación económica y social a la realidad de decenas de maquiladoras que invadieron todos los rumbos del estado en busca de mano de obra estable, dócil y, sobre todo, barata en extremo.

El objetivo de la desconcentración, como hemos visto, difiere de la estrategia central que el Propice derivó de la experiencia internacional: alentar el desarrollo de agrupamientos industriales con elevada competitividad. Las maquiladoras que se han asentado en los municipios del interior de Yucatán están fuera de esta lógica. Sus proveedores son externos, lo mismo que sus clientes; para ellas la idea de una competitividad reforzada por la aglomeración de empresas del mismo ramo no tiene sentido, porque su ubicación en los remotos municipios de Yucatán no responde a otro objetivo que lograr ahorros considerables en los costos de mano de obra. La activa política de atracción de maquiladoras seguida por los gobiernos estatales desde 1984 tuvo éxito en su objetivo de atraer este tipo de empresas, pero sus límites quedaron claros frente a la estrategia industrial del presidente Zedillo: *diversificación industrial* (a nivel regional o local); *desconcentración*; *empleo intensivo de mano de obra*, fueron todos objetivos centrales de la política industrial de Cervera que habían dejado de serlo a nivel federal. Podía entonces hablarse de una divergencia conceptual entre las políticas industriales de ambos niveles de gobierno.

Para el gobierno de Yucatán la instalación de maquiladoras en municipios del interior contribuía a resolver varios problemas, algunos verdaderamente cruciales como la falta de opciones de empleo en el campo yucateco. El declive de la actividad henequenera, cuyo corolario fue el retiro del Estado de la misma en 1992, agudizó el desempleo en los municipios del interior de Yucatán, señaladamente en los de la zona henequenera. Los intentos de diversificación económica alentados por agencias estatales (UNIFOMIN, FAAPY, PRODEZOH)¹⁶⁴ tuvieron en general poco éxito al reproducir vicios tradicionales como el paternalismo, el clientelismo político y la corrupción, a los que deben sumarse los bajos niveles de escolaridad y la ausencia de visión empresarial entre los campesinos yucatecos. Las maquiladoras resolvían de golpe el problema de la falta de opciones de empleo en los municipios donde se asentaban. Algunas de ellas -como Monty y Tepalil Na, instaladas en Motul- ofrecieron de pronto más de mil puestos de trabajo; de hecho hoy una limitante a la instalación de nuevas maquiladoras grandes es que se están acabando los municipios con capacidad de absorber demandas de empleo de varios cientos o incluso miles de trabajadores.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Unidad de Fomento Industrial, Fondo de Apoyo a las Actividades Productivas en Yucatán, Programa de Desarrollo de la zona Henequenera (Ver capítulo 3).

¹⁶⁵ Entrevista al Director de Promoción Industrial del Gobierno del Estado de Yucatán, 14 de abril de 1997.

Además el efecto positivo de las maquiladoras en materia de empleo no se reduce a los puestos de trabajo que crean directamente. A pesar de lo exiguo de los salarios que pagan (de uno y medio a dos salarios mínimos en promedio, en función de la productividad de los empleados), para las magras economías de los municipios del interior esta derrama salarial tiene un efecto multiplicador, al mejorar el consumo de niveles de subsistencia de miles de familias con la inclusión de determinados bienes y servicios. La opción de empleo en las maquiladoras reduce también la emigración a Mérida, aminorando las demandas de infraestructura y servicios urbanos en la ciudad capital.¹⁶⁶

El gobernador Cervera Pacheco pudo dar cuenta de cifras muy favorables en cuanto a atracción de maquiladoras cuyo arribo, como se ha señalado, se incrementó con la entrada en vigor del TLCAN. Tan sólo en un año, entre agosto de 1996 y julio de 1997, el número de maquiladoras en operación aumentó 83 por ciento, al pasar de 48 a 88, mientras que el total de empleos directos generados por estas empresas creció de 9 mil 139 a 15 mil 231, con un incremento de 67 por ciento *en un solo año*. Ninguna otra rama de la economía estatal tuvo un crecimiento tan dinámico.¹⁶⁷

Estos resultados no fueron fortuitos. Desde el primer año de su nuevo gobierno Cervera retomó la política de promover intensamente la atracción de maquiladoras en el exterior, principalmente en Estados Unidos, iniciada en su primer mandato y continuada por Dulce María Sauri luego del paréntesis de Manzanilla Schaffer. El gobierno estatal comenzó a editar un boletín informativo bimestral titulado significativamente *Yucatán, La Nueva Frontera*, con un tiraje de tres mil ejemplares para ser distribuido en Estados Unidos, Canadá y Europa, además de nuestro país. También comenzó una campaña de promoción en Estados Unidos con anuncios institucionales y testimoniales de Yucatán en revistas especializadas de aquel país y se distribuyó folletería de promoción industrial entre empresas, agencias publicitarias y editoriales de revistas industriales.

A diferencia de años anteriores, a la publicidad en el exterior el gobierno sumaba ahora la tarea de atender a un número creciente de inversionistas interesados en conocer directamente las ventajas de Yucatán para instalar maquiladoras, establecer contratos de maquila con empresas locales o explorar posibles coinversiones. Los visitantes ya no eran sólo estadounidenses. Comenzaron a llegar también inversionistas de Alemania, Italia, Brasil y también de los tigres asiáticos: China, Corea, Hong Kong, Taiwán y Malasia. Los asiáticos ya han instalado en Yucatán varias maquiladoras por ejemplo *Monty*, de inversionistas de Hong Kong y una de las más grandes; *Doulton de México*, también de Hong Kong, y *Mexaisi*, de la República Popular China,

¹⁶⁶ Ver, al respecto, Castilla y Torres, 1994.

¹⁶⁷ Víctor Cervera Pacheco, *II Informe de Gobierno*, agosto de 1997.

las tres de la rama del vestido. Si, como señala el Propice, los mexicanos creían que no debían intentar competir con los países asiáticos en manufacturas ligeras intensivas en mano de obra, ahora eran los propios asiáticos, paradójicamente, los que instalaban plantas de este tipo de manufacturas en México, atraídos por las bondades del TLCAN.

Por supuesto no sólo extranjeros vinieron a conocer las ventajas de instalar una maquiladora en Yucatán. También llegaron empresarios nacionales, interesados en los bajos costos de la mano de obra yucateca. Otra de las maquiladoras más grandes, *Originales Tipy*, de la rama del vestido, es de empresarios de Tijuana; *Waco*, empresa norteña dedicada a fabricar ropa de mezclilla, también consideraba invertir en la entidad. Venir desde Tijuana o Chihuahua hasta Yucatán sólo se explica en función de las mejores condiciones de costos para ramas industriales con uso intensivo de mano de obra. En las entidades del norte, asiento de la industria automotriz de exportación y de ramas industriales más tecnificadas, empresarios maquiladores de ramas como la del vestido tienen menos ventajas competitivas y por eso vuelven la vista hacia entidades como Yucatán. De visita en Mérida, el subsecretario de Promoción de la Secofi, Decio de María Serrano, expresó en los términos más claros la preferencia de los industriales del vestido por Yucatán: esta parte del país ofrece condiciones adecuadas para su desarrollo como bajos costos de producción y municipios ávidos de industrias que transformen su vida económica. Según de María Serrano, *por definición* la industria del vestido tendería a localizarse en el sureste del país.¹⁶⁸

Víctor Cervera Pacheco, hombre pragmático por excelencia, tenía muy clara cuál era la gran ventaja competitiva de Yucatán y concentró sus esfuerzos de promoción industrial en atraer maquiladoras. A la difusión de las ventajas de la entidad en el extranjero el gobernador sumó la promoción interna. Con el propósito de ubicar sitios favorables para recibir maquiladoras recorrió los municipios del interior del estado en busca de terrenos y locales que fueran útiles. Una bodega amplia y en desuso, un terreno baldío grande y anexo a las vías de comunicación eran, con frecuencia, el punto de arranque de un nuevo proyecto maquilador. En compañía de dirigentes empresariales Cervera Pacheco visitó con este propósito, entre otros, los municipios de Valladolid, Motul, Tekax, Tahmek, Hoctún, Xocchel, Hocabá, Sanahcat, Cuzamá, Maxcanú, Suma de Hidalgo, Mocochá, Conkal, Cacalchén, Tecoh, Kopomá, Acanceh, Dzidzantún, Mama, Buctzotz, Tixcocab, Timucuy, Seyé, Temax, Umán, Baca, Tizimín, Izamal, Tekit, Homún, Kantunil y Huhí, entre otros. Los presidentes de esos municipios recibieron preparación para convertirse en promotores de nuevas industrias.¹⁶⁹

El relativo éxito de la política de atracción de maquiladoras hacia los municipios de Yucatán no sólo marcó una distancia de la política industrial

¹⁶⁸ *Economía Hoy*, No. 14, noviembre-diciembre de 1996: 5.

¹⁶⁹ Víctor Cervera Pacheco, *I Informe de Gobierno*, junio de 1996: 340 y *II Informe de Gobierno*, junio de 1997: 478.

estatal frente a la federal; en un sentido más amplio, también reveló uno de los grandes límites de la política industrial del gobierno del presidente Zedillo: Si se privilegia el desarrollo de industrias con mayor complejidad tecnológica y menor uso relativo de mano de obra, para poder competir en los mercados internacionales sobre bases de calidad y fortaleza tecnológica (dado que los mercados de manufacturas ligeras se consideran copados por los países asiáticos) podría estarse desperdiando el recurso más abundante que tiene México, que es precisamente la mano de obra.

Cambiar la ventaja comparativa de la mano de obra abundante por calidad y fortaleza tecnológica (suponiendo que esto fuera viable en Yucatán) puede ser un objetivo plausible para determinadas regiones del país, pero no lo es tanto en un estado donde la necesidad de emplear a una gran población del campo y la ciudad es, de hecho, una obligada prioridad de sus gobiernos. El Plan Estatal de Desarrollo de Víctor Cervera formulaba este objetivo de varias maneras. Una de sus estrategias generales, la de creación de empleos, era por demás explícita: *Impulsar la generación de empleos permanentes en los sectores industrial y de servicios, orientando y promoviendo las inversiones pública y privada hacia actividades que ocupen abundante mano de obra.* Una política diseñada para tal fin era: *Otorgar seguridad a la inversión privada e incentivos a las empresas que privilegien el uso de la mano de obra o la reinversión de utilidades.*¹⁷⁰

En contraste con esta prioridad estatal, la generación de empleos no era un objetivo de la política industrial y comercial del gobierno de Zedillo. Las referencias al empleo en el Propice son mínimas y en todo caso tienen el sentido ya indicado de no buscar el acceso a los mercados internacionales con la ventaja competitiva de bajos costos de mano de obra. En cambio, la prioridad de la política industrial de aquel gobierno era elevar la competitividad de la planta productiva, y a él quedaban subordinados los demás objetivos. El Propice no podía ser más explícito: “*El objetivo central de la política industrial de la presente administración consiste en conformar, a través de la acción coordinada de los sectores productivos, una planta industrial competitiva a nivel internacional, orientada a producir bienes de alta calidad y mayor contenido tecnológico.*”¹⁷¹

El compromiso del Estado mexicano con la elevación de la competitividad no es único en América Latina y en el mundo; de hecho, al adoptarlo el gobierno de Zedillo sólo se sumaba a una corriente de influencia mundial que concibe a la competitividad como un arma imprescindible para sobrevivir y abrirse paso en la economía globalizada contemporánea.¹⁷² A la elevación de la competitividad industrial quedaban subordinados todos los demás objetivos de la política industrial, incluido el empleo. El Propice, como se indicó, reconoce la crisis de varias ramas de manufactura ligera con uso

¹⁷⁰ *Plan Estatal de Desarrollo*, febrero de 1996: 39.

¹⁷¹ *Propice*, P. II.1.

¹⁷² Ver Petrella, 1996.

intensivo de mano de obra y bajo componente tecnológico: vestido, calzado, juguetes, muebles, provocada por el hecho de que, en un mercado abierto donde se requieren grandes inversiones en tecnología y administración, las micro, pequeñas y medianas empresas de esas ramas perdieron competitividad. La estructura del empleo manufacturero en Yucatán revela la importancia tanto de las industrias ligeras como de la micro, pequeña y mediana industria. El cuadro 4.1 muestra que las ramas de manufactura ligera o con bajo componente tecnológico (alimentos, bebidas y tabaco; textiles; madera y muebles; industria del papel, imprenta y editoriales) representan cerca del 90 por ciento del empleo en la industria manufacturera. El cuadro 4.2. indica que el conjunto de la micro, pequeña y mediana industria concentran a su vez el 92 por ciento del empleo manufacturero. Las industrias micro, pequeñas y medianas de manufactura ligera *son los perdedores reconocidos de la política industrial y comercial.*¹⁷³

Cuadro 4.1. Estructura porcentual del empleo manufacturero en Yucatán, por ramas de actividad, 1993:

RAMA	PERSONAL OCUPADO (por cientos)
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	35.0
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	35.2
Industria y productos de madera, incluye muebles	4.3
Papel y productos de papel, imprenta y editoriales	4.4
Sust. químicas, derivados del carbón, hule y plástico	3.6
Productos minerales no metálicos	7.2
Industrias metálicas básicas	0.8
Productos metálicos, maquinaria y equipo	7.9
Otras industrias manufactureras	1.6
Total	100

Fuente: INEGI, XIV Censo Industrial, Yucatán, 1994

¹⁷³ Sobre el énfasis de la política industrial federal en las ramas de mayor contenido tecnológico, en detrimento de aquellas con uso intensivo de mano de obra, ver el artículo de Carlos Gutiérrez Ruiz, "La Pertinencia de una Política Industrial para un Entorno Global". Este autor considera que, a diferencia de la propuesta que plantea incorporar tecnologías de punta en los procesos productivos, resultaría más conveniente impulsar un proceso de innovación tecnológica sobre la base de la estructura productiva ya existente, tomando en cuenta la variable demográfica que debe jugar un papel de primer orden en las definiciones de qué tipo de estructura industrial es la que se espera alcanzar en el siglo XXI. A su juicio, existen industrias altamente demandantes de mano de obra que podrían tener en esa característica una ventaja respecto a potenciales competidores: "Debe eliminarse la falsa creencia de que las empresas intensivas en mano de obra son, por definición, improductivas. Utilizar esta ventaja que hoy está presente en México no significa despreciar los procesos intensivos en capital o en conocimiento, sino reconocer una situación real que no se puede omitir sin el riesgo de minimizar la importancia del ámbito social en una estrategia de crecimiento económico" (Gutiérrez, 1996).

CUADRO 4.2. Estructura porcentual del empleo manufacturero en Yucatán, por tamaño de empresas según número de empleados, 1993

ESTRATO	PERSONAL OCUPADO
MICRO (de 1 a 15 personas)	47.8
PEQUEÑA (de 16 a 100 personas)	21.4
MEDIANA (de 101 a 500 personas)	22.6
GRANDE (de 501 personas en adelante)	8.2
TOTAL	100

Fuente: INEGI, XIV Censo Industrial, Yucatán, 1994

En la cuestión del empleo encontramos una divergencia de fondo entre las políticas industriales del gobierno federal y del gobierno de Yucatán en el periodo bajo estudio. Ambos tenían argumentos de peso para privilegiar, en el caso del gobierno federal, la modernización tecnológica, la elevación de la calidad y el corolario de ambas, que era la mayor competitividad; y en el caso del gobierno estatal, las ramas manufactureras con capacidad probada para generar empleos y ocupar abundante mano de obra. Se trataba, por supuesto, de una diferencia conceptual, difícilmente aceptable por ninguno de los dos gobiernos. El de Yucatán se mostraba formalmente comprometido con la elevación de la competitividad y desde luego incorporó este objetivo en su plan de desarrollo; el gobierno federal, por su parte, nunca aceptaría públicamente que la generación de empleos no era una prioridad de su política industrial; sin embargo, más allá del formalismo institucional se descubre esta diferencia de prioridades surgida en el momento del diseño de ambas políticas y traducida, en el momento de su implementación, en estrategias muy distintas entre sí: el segundo gobierno de Cervera mantuvo como prioridad la atracción de maquiladoras, y el de Zedillo se esforzó en promover agrupamientos industriales de elevada competitividad. La variable mano de obra, como es evidente, tenía pesos muy distintos para ambas políticas. En realidad no cabía esperar grandes coincidencias entre la política industrial federal, inspirada en *la experiencia internacional*, y la política industrial estatal, dictada por las realidades locales.

En cuanto a los agrupamientos industriales exitosos, todos los citados en el Propice son de ramas con elevado componente tecnológico y menor uso relativo de mano de obra (automotriz, electrónica, informática). Estas ramas son también las mayores exportadoras de la industria manufacturera y las principales beneficiarias del TLCAN. Ninguna de ellas tiene una presencia significativa en Yucatán ni tampoco en las demás entidades federativas que forman el sureste del país; están ubicadas en los estados del norte y en algunos del centro y el occidente, en una suerte de determinismo geográfico derivado de la proximidad al mercado estadounidense.

La ausencia en Yucatán de agrupamientos industriales exitosos -y la escasa probabilidad de que en el mediano plazo surgieran tales en la región- tenía para el estado un doble costo: por un lado lo situaba fuera del núcleo central de la política industrial inspirado en la experiencia internacional y, por otro, generaba el riesgo, muy real, de perpetuar la situación de atraso relativo de su industria manufacturera en un círculo vicioso puesto que, como advertía el Propice, *si no hay iniciativas privadas sustanciales es síntoma de que no está presente el complejo conglomerado de factores determinantes del éxito industrial*. Tal era el caso de Yucatán y de todo el sureste mexicano.

4.4 Las agencias federales de fomento industrial en Yucatán

El gobierno de Cervera Pacheco hizo formalmente suyas, también, las otras grandes líneas de acción de la política industrial de la federación: integración de cadenas productivas, desarrollo tecnológico, desregulación económica, promoción de las exportaciones, protección del medio ambiente, entre otras. En la práctica, no obstante, el gobierno estatal hizo muy poco en estas materias, cuya implementación quedó, de hecho, a cargo de las agencias federales de fomento (delegación de la Secofi, Nafin y Bancomext, principalmente).

Los informes del gobernador Cervera incluían, a veces juntos, objetivos en esencia contrapuestos, como la desconcentración industrial y el fomento de agrupamientos industriales. Así, en su primer informe, el gobernador señalaba:¹⁷⁴

Siendo la descentralización uno de los principales objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, estamos promoviendo los municipios del interior del estado, procurando establecer en ellos nuevas industrias, con el doble propósito de estimular nuevos polos de desarrollo económico y evitar así la concentración poblacional y económica de la ciudad de Mérida. Al mismo tiempo estamos promoviendo activamente los ámbitos productivos que presentan mayores ventajas comparativas, mediante el fomento de asociaciones industriales y empresas integradoras... Estamos en proceso de revisar cuales son aquellas ramas industriales susceptibles de establecer cadenas productivas de éxito y apoyarlas con mayor intensidad.

Como se ha mencionado, en los hechos el trabajo efectivo de promoción industrial del gobierno del estado se orientó a la instalación de maquiladoras en Mérida y los municipios del interior, mientras que el apoyo a las asociaciones industriales, las empresas integradoras y las cadenas productivas

¹⁷⁴ Víctor Cervera Pacheco, I Informe de Gobierno: 322-323.

se limitó, al menos en el periodo estudiado, al ámbito de las declaraciones o a lo sumo a la participación en acciones coordinadas por las agencias federales. Por lo demás, los informes del gobernador dan cuenta detallada de las acciones de fomento de agencias como Nafin, Bancomext y la delegación local de la Secofi, que solían desarrollarse de manera conjunta con el gobierno estatal y, también, con organismos empresariales como la delegación local de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra). En coordinación con estas cuatro instancias, el gobierno estatal participó en la realización de diversos encuentros empresariales, exposiciones, cursos de capacitación y difusión de la oferta exportable de Yucatán en el exterior, entre otras actividades.

El gobierno de Cervera hizo suya la política de desregulación contemplada en el Propice y en esta materia registró algunos avances. El 26 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la entidad el *Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial en el Estado de Yucatán*, que estableció las bases para implementar la desregulación de trámites y plazos para la instalación de nuevas empresas y operación de las existentes. Como resultado de este acuerdo fue elaborada la primera versión del *Registro de Trámites Empresariales*, que se distribuyó entre las cámaras industriales, comerciales y de servicios para su análisis y sugerencias.

También contribuyó a la desregulación en Yucatán la instalación del Comité Estatal del Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CNMPME), organismo tripartita (gobierno federal, gobierno del estado y sector privado) que representa un nivel superior de gestión frente a la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX). Si en esta última se ventilan y eventualmente resuelven los problemas de exportadores individuales, en el CNMPME se abordan problemas que se han revelado comunes a varios exportadores y que ameritan tratamiento y solución generales. En el seno del CNMPME fue creado el grupo de trabajo de Desregulación, Simplificación Administrativa, Normalización y Certificación para acelerar los procesos de desregulación. Entre otros resultados este grupo logró que la Comisión Nacional del Agua redujera su tarifa para microempresas de seis mil a 500 pesos y considerase un paquete de propuestas para simplificar los trámites de aguas residuales. El mismo grupo elaboró una guía para la instalación de empresas manufactureras que incluye todos los trámites federales, estatales y municipales que se requieren; un registro único de personas físicas y morales con actividad empresarial, válido ante todas las dependencias para evitar la repetida exhibición de documentos, y una propuesta para concentrar todos los trámites en un sólo sitio.

Una de las hipótesis originales de este trabajo era la existencia de problemas derivados de la acción conjunta de los gobiernos federal y estatal en materia

de política industrial: discrepancias en torno a los objetivos; índices diferenciales de influencia y autoridad; dificultades de comunicación entre las organizaciones;¹⁷⁵ sin embargo, los elementos reunidos la refutan parcialmente. Las entrevistas a funcionarios federales y estatales (Dirección de Promoción Industrial, Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial, Secofi) coincidieron en que las relaciones de los dos gobiernos en esta materia eran a la sazón de colaboración, coordinación y respeto a las áreas de competencia de cada uno. A juicio del funcionario estatal responsable de la política industrial, la Secofi era casi una extensión de sus oficinas: "basta una llamada telefónica para conseguir su apoyo cuando lo necesitamos". El director de Promoción Industrial de la Secofi nos dijo lo mismo con otras palabras: "tenemos la instrucción precisa de apoyar todas las iniciativas del gobierno estatal en materia de fomento industrial".¹⁷⁶ Como pudimos observar, las diferencias conceptuales entre las dos políticas industriales no se traducía a diferencias políticas o administrativas: el gobierno estatal se mostraba formalmente comprometido con el logro de los objetivos de la política federal ya señalados.

4.4.1 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi)

Los grandes objetivos del Propice se operativizaron en al menos 29 programas e instrumentos que desarrollaba la Secofi –hoy Secretaría de Economía- a nivel nacional. Algunos de los programas más representativos son los de Agrupamientos Industriales, Desregulación Económica, Empresas Integradoras, Desarrollo de Proveedores, Aseguramiento de la Calidad, COMPITE, Centros Regionales de Productividad Empresarial, Industria Maquiladora, Eventos Internacionales y los programas sectoriales de promoción. Otros instrumentos son los sistemas Nacional de Orientación al Exportador (SNOE), de Promoción de Parques Industriales, de Información Empresarial de México (SIEM), de Subcontratación Industrial (SSI) y de Proyectos de Inversión; otros más son organismos de participación colegiada, como la Comisión Intersecretarial de Política Industrial (SECOFI, SHCP, SECODAM, STPS, SEP, BANCOMEXT, NAFIN Y CONACYT) y la ya citada COMPEX (gobiernos federal, estatal y empresarios exportadores). También existen instrumentos de estímulo, como los premios nacionales de Calidad, Exportación, Innovación Tecnológica y Artesanías.¹⁷⁷

En Yucatán el éxito de la mayoría de estos programas ha sido escaso, debido en parte al desconocimiento y desinterés que priva en el empresariado yucateco y en parte también a defectos tanto del sector privado (prácticas monopólicas u oligopólicas) como del sector público (burocratismo,

¹⁷⁵ Berman, 1993: 281 y SS.

¹⁷⁶ Entrevistas al director de Promoción Industrial del Gobierno del Estado (14 de abril de 1977) y al director de Promoción Industrial de la delegación estatal de la Secofi (7 de abril de 1997).

¹⁷⁷ Secofi, *Catálogo de Programas de Promoción*. Esta información también está disponible en la página de Secofi en Internet.

preparación insuficiente, corrupción); este tema será abordado ampliamente en el siguiente capítulo.

En consonancia con las nuevas perspectivas de la acción gubernamental, la Secofi asumió la estrategia de concesionar a particulares algunos programas de promoción; tales fueron los casos, por ejemplo, del Programa COMPITE (acrónimo del Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica, A.C.) y los CRECE (Centros Regionales de Competitividad Empresarial, que operan con el esquema de franquicias). El programa COMPITE es una estrategia desarrollada por la General Motors para que las empresas micro, pequeñas y medianas que trabajan con el esquema tradicional de producción masiva eliminen aquellas operaciones que no proporcionan valor agregado al producto final y que lo encarecen. En 1994 la General Motors cedió los derechos de COMPITE a Secofi, que a su vez encomendó su comercialización a nivel nacional a la citada asociación civil. Los resultados de las empresas que han adoptado el programa son con frecuencia espectaculares pero su número es reducido. A principios de 1998, luego de tres años de existencia del modelo, sólo una empresa lo había adoptado en Yucatán. La idea de concesionar este tipo de programas suena atractiva, habida cuenta del burocratismo y otros vicios que prevalecen en las oficinas públicas y que con mucha frecuencia determinan el fracaso de proyectos. En teoría, una empresa privada que convierta el programa en negocio debería, razonablemente, poner más empeño en difundirlo; no obstante, aparecen otros problemas. El programa COMPITE cuesta 15 mil pesos y pocos industriales se han decidido a pagarlos, amén del desinterés que prevalece en el empresariado yucateco en este tipo de programas.

Otros instrumentos de promoción de la Secofi han sido más exitosos en Yucatán, como la COMPEX, quizá el mejor producto de la estrategia salinista de concertación amplia con los sectores productivos. Participan en ella a título individual empresarios que exportan o desean exportar, más representantes de las cámaras empresariales, funcionarios de los gobiernos federal y estatal, de la banca de desarrollo y comercial, agentes aduanales y demás interesados en el comercio exterior, bajo la coordinación de la delegación local de la Secofi.

La evolución de la problemática planteada en las sesiones de la COMPEX estatal ilustra las sucesivas prioridades de los empresarios. Al principio (entre 1989 y 1990) casi todos los problemas que se planteaban derivaban del burocratismo y el exceso de trámites que los industriales debían enfrentar en las oficinas públicas para poder exportar. Conforme fue permeando la política salinista de facilitar al máximo el acceso a los mercados externos empezó a disminuir la frecuencia de este tipo de problemas, siendo sustituidos por un nuevo tipo: las deficiencias en la provisión de servicios e insumos básicos a los industriales exportadores: fallas en el suministro de energía

eléctrica, agua o combustibles, deficiencias en los sistemas de abasto y transporte. La COMPEX se dio a la tarea de fungir como mecanismo de gestión ante las agencias responsables: Comisión Federal de Electricidad, Junta de Agua Potable, Pemex. Muchos de los problemas fueron solucionados o bien se puso de manifiesto que no existía la solución que deseaban los demandantes, en cuyo caso se trataba de buscar alternativas. Conforme los avances han tenido lugar ha ido disminuyendo la incidencia de problemas relativos a la infraestructura y los servicios; en la actualidad la mayor parte de las demandas de los industriales que asisten a las sesiones de la COMPEX, es de información sobre mercados y productos, legislaciones de los países importadores, contactos y mecanismos de exportación. La generalización de la estrategia exportadora a nivel nacional se ha traducido, por fin, en un desempeño mucho más sustantivo de este foro de consulta y gestión.¹⁷⁸

En el primer semestre de 1997, la delegación Yucatán de la Secofi puso en operación *el módulo de orientación al exportador*, que brinda información y asesoría a los empresarios que tienen un bien exportable y apoyo a los que ya están exportando. A través del módulo los exportadores tienen acceso a sistemas de información como el SIMPEX, que opera en internet y difunde la oferta exportable de Yucatán en el mundo, así como la demanda externa de productos mexicanos, los extranjeros interesados en invertir en el país y las solicitudes mexicanas de inversionistas y socios extranjeros. Otros sistemas de información son el de aranceles, normatividad y condiciones del movimiento de los productos en el mercado internacional; el PROVEE96, que es un directorio nacional de proveedores que han participado en ferias y eventos organizados por la Secofi, y el Exporfax, conectado a los faxes electrónicos de las cámaras internacionales de comercio.

La COMPEX y el Módulo de Orientación al Exportador son dos ejemplos del perfil proexportador de la actividad de la Secofi, cuyo hilo conductor en los sexenios de Salinas y Zedillo fue incrementar el número de empresas participantes en la actividad exportadora. En Yucatán, como en el resto del país, la Secofi desarrolló una sistemática labor de promoción de las exportaciones que hoy es el rasgo distintivo de su gestión; si el gobierno estatal centraba su actividad en atraer maquiladoras la Secofi, en cambio, se dedicó a promover la oferta exportable. Así como los extranjeros interesados en instalar una maquiladora en Yucatán acudían al gobernador Cervera, los empresarios yucatecos que deseaban exportar acudían a la Secofi y por supuesto al Bancomext. Hay que decir, sin embargo, que el desarrollo del sector maquilador ha sido más exitoso que la promoción de las exportaciones; sin contar a las maquiladoras sólo exportan unas 200 empresas yucatecas y sólo dos productos, la miel y los pescados y mariscos, concentran el 52 por ciento del valor de las exportaciones totales. También sobre este tema abundaremos en el siguiente capítulo.

¹⁷⁸ Entrevista al director de Promoción Industrial de la Secofi, 7 de abril de 1977.

No todo en la Secofi, sin embargo, fue promoción de exportaciones. La principal enseñanza de la experiencia internacional, la creación de agrupamientos industriales, fue aplicada al entorno de la industria nacional a través del programa de agrupamientos industriales o *clusters*, formalmente denominado *Programa de Promoción del Desarrollo Regional*, que define así al objeto de su promoción:¹⁷⁹

Los agrupamientos industriales con alta competitividad, se distinguen por una alta concentración regional de actividades industriales y de servicios en torno a un sector líder; una fuerte relación vertical cliente-proveedor; una estrecha relación horizontal entre empresas que comparten tecnología, proveedores, clientes y/o canales de distribución; el uso eficaz de las instituciones de apoyo, públicas y privadas; y el aprovechamiento de las externalidades positivas y la disminución de las negativas, mediante la realización de proyectos de cooperación que incrementan la eficiencia de las empresas en lo individual y del agrupamiento.

La Secofi completa su descripción del concepto de agrupamiento industrial con la afirmación de que cada vez es más utilizado en todo el mundo porque permite establecer una *agenda coherente y simple* para la promoción industrial. Aún cuando en el Propice se deja en claro que los agrupamientos industriales o *clusters* son obra del estado y no del mercado, en el Programa de Promoción del Desarrollo Regional se afirma que el Gobierno Federal *puede contribuir en su promoción, rompiendo obstáculos y removiendo las regulaciones que limitan su crecimiento, así como coordinando las acciones que efectúan los distintos niveles de gobierno y el sector privado*. En realidad el gobierno de Zedillo fue un poco más allá: definió una lista de los agrupamientos industriales a ser promovidos en cada entidad federativa.

La Secofi diseñó una metodología de identificación de sectores líderes a nivel estatal, basándose en un *Índice de Especialización Sectorial Relativa*, calculado a partir de dos variables relevantes de la actividad económica: valor agregado y empleo. La metodología y los resultados fueron enviados a los gobiernos de los estados para que confirmaran o corrigieran la selección de sectores líderes. La Secofi definió así por lo menos un agrupamiento o *cluster* a ser impulsado en cada entidad federativa: automotriz-autopartes en Aguascalientes y Nuevo León; electrónica en Baja California, Tamaulipas y Jalisco; metalmecánica en San Luis Potosí; joyería y platería en Guerrero. Yucatán quedó ubicado en el tercer bloque, donde serían fomentadas las cadenas productivas de alimentos y bebidas; a juicio de la Secofi, el agrupamiento industrial con mayores perspectivas de desarrollarse en esta entidad era el de *procesamiento de carne de res, cerdo y pollo*.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Secofi, *Catálogo de Programas de Promoción*.

¹⁸⁰ Secofi, *Programa de Desarrollo de Agrupamientos Industriales*; ver también *El Financiero*, 21 de octubre de 1997: 12.

La ganadería bovina, la porcicultura y la avicultura son ramas que, en efecto, han tenido un desarrollo importante en Yucatán en las últimas décadas (ver el capítulo 2). La ganadería bovina empezó a desarrollarse desde los años 60, al absorber capitales de empresarios excordeleros que habían vendido sus fábricas a Cordemex. La porcicultura tuvo un gran desarrollo en los años de Salinas con la reorientación neoliberal del crédito de Banrural, del apoyo que se daba a los productores ejidatarios, hacia proyectos empresariales como el megaproyecto porcícola Kekén. La porcicultura y la avicultura son ramas fuertemente oligopolizadas y con presencia considerable de capitales nacionales, como el grupo Univasa, filial del grupo Desc, y Campi, filial del grupo Bachoco. La construcción del puerto de altura de Progreso posibilitó la importación con bajos costos de operación de grandes volúmenes de granos forrajeros, que hicieron rentable la producción local de alimentos balanceados, lo que a su vez hizo competitivos a los productores pecuarios en el mercado nacional. Con una producción mensual promedio de 3.2 millones de pollos y 230 mil cajas de huevo, Yucatán se ha colocado como cuarto productor nacional en el primer caso y quinto en el segundo; ya es, también, un importante productor nacional de carne de cerdo.¹⁸¹

La porcicultura y la avicultura empresariales en Yucatán tienen elevados estándares de productividad y, si resuelven algunos problemas sanitarios (influenza aviar en el caso de la avicultura y fiebre porcina clásica en el de la porcicultura), podrían incursionar con buen éxito en los mercados internacionales. Sin embargo, no se trata del tipo de ramas industriales en que normalmente se piensa cuando se habla de complejidad tecnológica o menor uso intensivo de mano de obra. La producción pecuaria está a considerable distancia de *clusters* como los de la microelectrónica de Baja California y Aguascalientes-Guadalajara (al que suele llamarse el *silicon valley* mexicano, por ser asiento de empresas como Sony, Asahi-Samsung, Acer, Lucent, Kodak, Hewlett Packard, IBM y Compac, todas transnacionales, por cierto). No es menor la distancia frente a la altamente exportadora industria automotriz y de autopartes de Sonora, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León.

Quizá hubiera podido pensarse que, con una considerable industria local del vestido y un número importante y creciente de maquiladoras de la misma rama (además de un siglo de experiencia en la industria textil de fibras duras) Yucatán sería incluido entre las entidades donde sería fomentada la cadena *fibras-textil-confección* (Durango, Puebla, Tlaxcala, Querétaro, Hidalgo, Morelos, México, Jalisco y Oaxaca); sin embargo no fue así. Yucatán mantiene una importante presencia en la actividad textil al contribuir con el 65 por ciento del PIB de fibras duras y las exportaciones de productos de henequén van al alza, conforme se reactiva en el mundo el consumo de fibras naturales por imperativos ecológicos; también, la industria del vestido yucateca ha logrado avances de consideración, que motivaron las palabras antes citadas

¹⁸¹ Asociación de Avicultores de Yucatán, en *Economía Hoy*, No. 20, noviembre-diciembre de 1997.

del subsecretario de la Secofi, Decio de María Serrano. Sin embargo, para desencanto de los industriales yucatecos de la transformación, los planificadores centrales vislumbraron para Yucatán un prometedor futuro en la producción de carne de cerdo, res y pollo. Tales son las paradojas de la política industrial en nuestro país.

4.4.2 Nacional Financiera (Nafin)

Nacional Financiera, institución fundada en 1934, ha sido desde entonces el banco de fomento industrial del gobierno mexicano. Su objetivo fundamental, tal como lo define la propia institución, es contribuir a la preservación de la planta productiva e impulsar proyectos viables que estimulen el empleo y el crecimiento económico. Brinda financiamiento a empresas micro, pequeñas y medianas como banco de primer piso (relación directa cliente-Nafin) y de segundo piso (cliente-intermediario-Nafin); adicionalmente, coordina varios programas e instrumentos de apoyo a la industria manufacturera entre los que podemos citar los siguientes, con sus correspondientes objetivos:¹⁸²

Programa de Garantías: Complementa el nivel de garantías que requiere la banca comercial para financiar nuevos proyectos.

Aportación Accionaria: Busca estimular la inversión privada mediante la participación temporal y minoritaria de Nafin hasta con un 25 por ciento en el capital de las empresas, por períodos no mayores a 5 años.

Desarrollo de Proveedores: Promueve la creación y fortalecimiento de una red de proveeduría eficiente y competitiva para las grandes empresas otorgando financiamiento, capacitación y asistencia técnica.

Financiamiento para el Desarrollo de Proveedores del Sector Público: Financia en primer piso el capital de trabajo de las pequeñas y medianas empresas industriales proveedoras de entidades del Sector Público.

Apoyo a Empresas Integradoras: Promueve la integración de micro, pequeños y medianos empresarios para que al asociarse logren contar con servicios especializados de promoción, comercialización, gestión tecnológica, subcontratación, financiamiento y estándares de diseño, entre otras ventajas. También pretende elevar la competitividad de las empresas asociadas buscando inducir su especialización en algunas de las diferentes etapas del proceso productivo.

Alianzas Estratégicas: Apoya la creación de alianzas estratégicas internacionales entre empresas mexicanas y del exterior, como medio para incrementar la competitividad de empresas establecidas en el país.

Capacitación y Asistencia Técnica: Busca fomentar una nueva cultura empresarial, mediante acciones de capacitación y asistencia técnica dirigidas a elevar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Nafin operó como banca de primer piso hasta 1989, año en que el gobierno

¹⁸² Nafin, página en Internet.

de Salinas la convirtió en banca de segundo piso, esquema que le permitía trasladar el riesgo crediticio a los intermediarios financieros y ampliaba, por lo menos en teoría, su radio de acción al incluir como agentes colocadores a toda la red de sucursales de la banca comercial y a otros intermediarios. Es probable que haya influido también la reprivatización bancaria entonces en ciernes: al limitar a Nafin y a la banca de desarrollo a las actividades de segundo piso se eliminaba a un importante competidor de la banca comercial. En todo caso, la profunda recesión económica de 1995 paralizó la colocación de crédito en la banca comercial y obligó a Nafin a operar nuevamente como banca de primer piso desde principios de 1996.

Nafin ha insistido siempre en que no es una simple agencia de financiamiento sino también una instancia de asistencia técnica y desarrollo empresarial. Los empresarios, en efecto, tienden a verla exclusivamente como una fuente de recursos financieros, sin mostrar mucho interés en sus otros servicios, lo que dificulta su labor promotora. Suele ocurrir que el mismo empresario que solicita un crédito se muestre reacio a aceptar la asesoría de Nafin o a participar en algún programa de desarrollo empresarial (calidad, temas gerenciales, administración, asistencia técnica especializada).

Nafin reconoce como prioridad apoyar a la industria manufacturera, pero uno de sus objetivos de desarrollo regional es atender también a las empresas micro, pequeñas y medianas de los sectores comercio y servicios en los denominados estados de menor desarrollo relativo, entre los que se encuentra Yucatán. En esta entidad Nafin busca promover una oferta crediticia con cuatro características: 1. *Direccionada* hacia zonas y actividades prioritarias; 2. *Por proyecto*, no masiva sino canalizada hacia proyectos con alto impacto socioeconómico; 3. *Detonadora*, con un efecto multiplicador en términos de desarrollo de proveedores, cadenas productivas e impresas integradoras y, 4. *Sustentable*, en el sentido de buscar rentabilidad económica y financiera.

En cuanto a la asistencia técnica, Nafin ha buscado brindarla en Yucatán bajo tres directrices: 1. Que sea *continua*, fomentando la integración de cadenas industriales, la aplicación de sistemas de calidad en la micro y pequeña empresa y el fomento a la cultura de innovación tecnológica; 2. Que sea *compartida*, buscando la vinculación de las instituciones de educación superior con el sector empresarial y estimulando la formación de ejecutivos paralelos y la acción coordinada con organismos empresariales y, 3. Que se enfoque a la atención de *necesidades específicas* en las ramas consideradas prioritarias. En el sector manufacturero yucateco, Nafin ha definido cinco ramas a promocionar: *Productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles y prendas de vestir; cuero y calzado; minerales no metálicos; otras industrias manufactureras*. También, ha definido seis municipios a los que dirige sus tareas de fomento: los tres del corredor Umán-Mérida-Progreso más Motul, en la zona henequenera, Valladolid, en el oriente y Ticul, en el sur.¹⁸³

¹⁸³ Nafin, Dirección Estatal, *Mercado Objetivo en Yucatán*.

Podemos notar que las ramas que constituyen el mercado objetivo de Nafin en Yucatán son todas de uso intensivo de mano de obra y bajo componente tecnológico, como cabría esperar teniendo en cuenta la estructura industrial de la entidad, y en conjunto marcan una diferencia con la estrategia de desarrollar un *cluster* agroindustrial de producción de carne de cerdo, res y pollo que la Secofi había decidido impulsar. Más adelante veremos que Bancomext, por su parte, ha orientado su oferta crediticia hacia los productos pesqueros y el turismo. Las tres principales agencias federales que participan en las tareas de fomento industrial tienen, cada una, objetivos distintos en Yucatán.

Por lo demás, los alcances de la acción de Nafin en la estructura industrial del estado son modestos. Su cartera industrial está formada por un número relativamente reducido de empresas y, además, en ella están sobre representadas las medianas industrias en detrimento de las pequeñas y sobre todo de las microindustrias. Estas últimas están prácticamente excluidas de los programas de operación como banca de primer piso de Nafin, diseñados para industrias mayores, por lo que esa vía no ha sido una opción de financiamiento para los micro e incluso pequeños industriales. Por último, el hecho de que Yucatán sea considerado *estado de menor desarrollo relativo* ha significado que la industria manufacturera deba compartir la inversión crediticia de Nafin con empresas de los sectores comercio y servicios.

Así, en el año comprendido entre agosto de 1996 y julio de 1997, la colocación crediticia de Nafin en Yucatán (industria, comercio y servicios) fue de 97 millones 348 mil pesos. De esta cantidad, el 54.3 por ciento se destinó a empresas pequeñas, el 36.3 a empresas medianas y sólo el 9.4 por ciento a la microempresa. Las microempresas apoyadas recibieron en conjunto créditos por 9 millones 153 mil pesos, cantidad menor al apoyo concedido a una sola empresa, Derivados de Henequén, en el marco del programa de Capital de Riesgo: 3 millones 785 mil dólares, equivalentes a 29 millones de pesos. En total fueron apoyadas 171 empresas, de las cuales sólo 69 (40 por ciento) fueron del sector industrial, frente a 72 comerciales (42 por ciento) y 30 del sector servicios (18 por ciento). Las 69 empresas industriales recibieron créditos por 47 millones 824 mil pesos (49.1 por ciento del total) frente a 49 millones 524 mil pesos (51 por ciento) destinados al comercio y los servicios.¹⁸⁴

Al limitado radio de acción de Nafin en el sector manufacturero yucateco se suman las ineficiencias de su operación interna, como los tiempos excesivamente largos para decidir el otorgamiento de créditos y la centralización de las decisiones en esta materia. Un ejemplo de esto es el proyecto de adquisición de bienes de capital para los industriales del vestido que presentó a Nafin la delegación local de la Cámara Nacional de la Industria

¹⁸⁴ Víctor Cervera Pacheco, *II Informe de Gobierno*, agosto de 1997: 481 y Anexos: 99.

del Vestido (Canainves). El proyecto fue desechado luego de seis meses de esperar una respuesta de Nafin a la solicitud de créditos, que nunca llegó. En opinión del presidente de dicha cámara, el fracaso no fue por falta de voluntad o disposición de Nafin sino simplemente por sus problemas de administración y operación.¹⁸⁵

Con todo, Nafin ha desarrollado en la entidad acciones de fomento de la microindustria local que tienen relevancia, como su Proyecto Integral de Modernización para Industriales del Calzado del Municipio de Ticul que busca, entre otros objetivos, capacitar a nivel gerencial a los asociados; reactivar el Centro de Adquisición de Materias Primas en Común (CAMP), y promover el desarrollo de nuevos mercados, como tiendas departamentales privadas y de gobierno, así como buscar oportunidades comerciales y de coinversión con el exterior. La estructura oligopólica de la economía yucateca ha representado un obstáculo a este tipo de intentos de asociación, como veremos en el siguiente capítulo.

También, Nafin lleva adelante una importante labor de capacitación en la industria local. Entre agosto de 1996 y julio de 1997 impartió 76 cursos de la Colección Promicro (temas de administración para microindustrias) con mil 295 participantes; 36 cursos de Proceso de Mejoramiento Continuo-Calidad Total (Nafin-ITESM), con 371 participantes; cuatro cursos de formación Profesional, con 55 participantes y 21 cursos de temas varios, con 315 participantes. Poco más de dos mil directivos, empleados y personas relacionadas con la industria local recibieron algún tipo de capacitación de Nafin en el año de referencia.¹⁸⁶

4.4.3 Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)

El Bancomext, al igual que Nafin, complementa su actividad crediticia de fomento con un amplio catálogo de apoyos a los empresarios, en este caso del sector exportador. En Yucatán Bancomext es la otra gran instancia de fomento de las exportaciones, junto con la delegación local de la Secofi, hoy Secretaría de Economía. Sus programas de capacitación y asesoría han alcanzado un elevado grado de especialización, atendiendo las necesidades de los exportadores aún en los detalles de mayor complejidad. Entre los apoyos no financieros que brinda a los empresarios podemos citar los siguientes:¹⁸⁷

Información: Bancomext brinda diferentes opciones de información general y especializada a los empresarios sobre comercio exterior e inversión extranjera, como el Fichero Electrónico, con información de mercados y productos; el

¹⁸⁵ Miguel Menéndez Cámara, presidente de la delegación local de la Cámara Nacional de la Industria del Vestido, conferencia dictada en la Facultad de Economía de la UADY, 24 de noviembre de 1997.

¹⁸⁶ Víctor Cervera Pacheco, *II Informe de Gobierno*, agosto de 1997: 480.

¹⁸⁷ Bancomext, página en Internet.

Servicio de Información Comercial, que responde a preguntas específicas sobre comercio exterior; el Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX), ya citado en el apartado de la Secofi; la Agenda de Comercio Exterior, publicación mensual con información relevante del sector, y los Centros de Atención a Clientes de los centros regionales de Bancomext.

Asesoría: Servicios de orientación paso a paso sobre los trámites y procedimientos que requiere una operación de exportación, principalmente sobre disposiciones arancelarias y no arancelarias, contratos de compraventa internacional y acuerdos comerciales con otros países. Se brindan a través de asesores especializados en materia comercial, aduanera y jurídica en el ámbito internacional.

Asistencia Técnica: A través del Programa de Asistencia Técnica (PAT) Bancomext brinda apoyo tecnológico especializado para el diseño, el cumplimiento de normas internacionales y el empaque y embalaje de los productos de exportación, entre otros aspectos. Se implementa a través de especialistas y consultores nacionales y extranjeros que asisten técnicamente a las empresas para superar algún problema de producción, o en la cadena de exportación, que impida concretar operaciones en el exterior. Se orienta preferentemente a la producción manufacturera, aunque no se excluye el apoyo a otras actividades productivas.

Formación Técnica: Brinda capacitación en temas variados del comercio internacional como técnicas de negociación internacional; sistemas aduaneros y regulaciones de Estados Unidos y Canadá; normas ISO9000 para competir internacionalmente; mercadotecnia internacional; formas de pago internacionales; envase, embalaje y distribución física; precios de exportación; formulación y evaluación de proyectos de comercio exterior; contratos de compra-venta internacional y alianzas estratégicas, entre otros temas. También existe un programa de formación de instructores y un diplomado en comercio exterior que Bancomext brinda conjuntamente con el Tecnológico de Monterrey.

En Yucatán Bancomext desarrolla una permanente labor de promoción de las exportaciones peninsulares, normalmente en coordinación con la delegación de la Secofi/Economía y las cámaras empresariales. Ha sido uno de los grandes apoyos del gobierno del estado en la estrategia de conquistar mercados externos adoptada desde el primer periodo de Víctor Cervera. Interviene directamente en la promoción y desarrollo de ferias, eventos y misiones internacionales, financiando hasta el 75 por ciento de los gastos de las empresas participantes. También ha desarrollado una importante labor de formación de ejecutivos de comercio exterior capaces de concretar proyectos de exportación, en el marco de su programa *El Sureste Exporta*, con más de un centenar de ejecutivos formados a la fecha.

Como en el caso de Nafin, los apoyos de información, asesoría y asistencia técnica que Bancomext brinda son más amplios y probablemente de mayor trascendencia para la industria manufacturera de Yucatán que su actividad crediticia directa. Por principio de cuentas Bancomext sólo apoya a las empresas exportadoras, que en Yucatán son de 200 a 300 de todos los sectores productivos, frente a más de 13 mil empresas de la industria manufacturera local. Adicionalmente, la institución ha seguido una política crediticia de corte conservador, apoyando sólo a las empresas financieramente sanas y particularmente a aquéllas cuyas exportaciones tienen mercados seguros, como los productos pesqueros, que generalmente se pagan al contado. Esta política ha librado a Bancomext de carteras vencidas pero, a la vez, ha reducido considerablemente su radio de acción y, con frecuencia, lo ha limitado a sectores exportadores fuertemente oligopólicos. Entre enero y noviembre de 1997, por ejemplo, sólo había otorgado créditos a 45 empresas en la entidad, de las cuales únicamente 19 fueron del sector industrial.¹⁸⁸

En el mismo sentido, la política pragmática de Bancomext en materia de crédito se ha ajustado a la estructura del sector externo yucateco, así como los ingresos de divisas de la entidad provienen fundamentalmente de la pesca y el turismo, son esos dos sectores los que mayor cantidad de apoyos han recibido de la institución, relegando a la industria manufacturera al tercer sitio. Los financiamientos más cuantiosos son para los exportadores pesqueros; por ejemplo, el mayor crédito concedido en 1997, por 3.5 millones de dólares, fue para la empresa La Atlántida, uno de los tres grandes exportadores de productos del mar; la mayor empresa exportadora del sector industrial apoyada por Bancomext (Derivados de Henequén del Mayab) quedó muy atrás de esa cifra. En todo caso, el monto total de financiamiento concedido por Bancomext es limitado para el tamaño y las necesidades de la economía estatal: 39 millones de dólares en el periodo de referencia y 32 millones en todo el año de 1996.

Bancomext, como Nafin, ha tenido que complementar su oferta crediticia con operaciones de primer piso, obligado por el virtual cierre del crédito bancario que mantiene la banca comercial desde 1995. De los 45 créditos otorgados en Yucatán en los primeros 11 meses de 1997, 23 fueron de primer piso; en 1996 Bancomext otorgó 20 préstamos por esa vía. A pesar de los moderados montos de su colocación, Bancomext no siempre alcanza sus metas en la región. En 1996, por ejemplo, no logró cubrir su presupuesto crediticio de 360 millones de dólares para la Regional Sureste (Yucatán, Campeche, Quintana Roo y Tabasco); en el caso específico de los créditos para exportación el total otorgado fue de 126 millones de dólares, frente a un presupuesto de 175 millones.¹⁸⁹ Este hecho admite dos explicaciones: el ya señalado sesgo conservador de la política crediticia de Bancomext, que

¹⁸⁸ Bancomext, Dirección de Promoción Regional.

¹⁸⁹ *Economía Hoy* No. 16, marzo-abril de 1997.

podría estar dejando de lado proyectos de mayor riesgo pero, también, que el potencial exportador de la región sigue siendo limitado, luego de más de una década de políticas de fomento.

Con su propia estrategia de colocación, que prioriza sectores altamente exportadores de productos con demanda asegurada, Bancomext no se ajustaba a la nueva concepción del desarrollo de agrupamientos industriales que promovía la Secofi. En el sector industrial los mayores créditos concedidos por Bancomext han sido para el viejo sector de fibras duras, de larga memoria en Yucatán, que hoy en manos privadas resurge como una de las principales ramas manufactureras de exportación. En la cartera industrial de Bancomext destacan empresas como la ya citada Derivados de Henequén del Mayab y otras del ramo como Hilos Agrícolas de Yucatán, Manufacturas de Henequén de Yucatán y Tejidos de Henequén de Yucatán, todas surgidas de la venta de los activos de la antigua paraestatal Cordemex. Bancomext incluso diseñó un programa de consolidación de la estructura financiera de las empresas del sector de fibras duras.¹⁹⁰

Tenemos, entonces, que por debajo de la coordinación formal de las tres principales instancias de ejecución de la política industrial en Yucatán en el gobierno de Zedillo (Secofi, Nafin y Bancomext) encontramos orientaciones y estrategias diferentes e incluso contradictorias. Desde luego hubo importantes coincidencias, como el énfasis en la promoción de la actividad exportadora que compartían sobre todo Secofi y Bancomext; o la disposición a contrarrestar en alguna medida la carencia de crédito de la banca comercial con operaciones de primer piso, común a Bancomext y Nafin; en el mismo sentido, no puede negarse la existencia de relaciones de cooperación entre las tres instancias, por lo menos en el periodo analizado. No obstante, también es cierto que los objetivos fueron diferentes. Nafin priorizaba formalmente el apoyo a la micro y pequeña industria manufacturera, aunque en la práctica el mayor volumen de su colocación se dirigió a la mediana industria y a otros sectores; Bancomext favorecía en la entidad a los sectores pesquero y turístico, y sólo después a ciertos sectores manufactureros como el textil de fibras duras; por último, la Secofi encontró que la producción de carne era la actividad manufacturera más prometedora para Yucatán.

Las tres agencias del gobierno federal se desempeñaban conforme a sus objetivos institucionales y a nivel de éstos no cabe hacer ningún señalamiento; sin embargo, la disparidad entre ellos restó coherencia a la política industrial federal en Yucatán y desdibujó sus objetivos generales en la entidad. Si a esto sumamos el empeño del gobierno estatal en atraer maquiladoras, verdadero hilo conductor de la estrategia industrial de Cervera Pacheco, tenemos que aceptar por lo menos en parte las consideraciones teóricas del ya citado Berman: Cada una de las organizaciones que intervienen

¹⁹⁰ Víctor Cervera Pacheco, *II Informe de Gobierno*: 473.

en la implementación de la política industrial en Yucatán tiene sus propios problemas, perspectivas y propósitos; cada una opera, también, con mayor o menor autonomía dentro de la estructura general de su sector.¹⁹¹

Como hemos visto, las políticas industriales de los gobiernos estatal y federal durante el periodo bajo estudio perseguían objetivos diferentes y en esencia contradictorios. El objetivo federal de desarrollar una industria con mayor complejidad tecnológica, menor uso intensivo de mano de obra y niveles de competitividad comparables a los de Estados Unidos y Canadá era poco viable en Yucatán, cuya estructura industrial pequeña y poco diversificada, basada en sectores de uso intensivo de mano de obra y tecnológicamente atrasada, aún frente a estándares nacionales, era la antítesis de una estrategia inspirada en los sectores de alta tecnología del centro y norte del país. El gobierno de Zedillo reconoció finalmente esto al recomendar para Yucatán el desarrollo de un *cluster* agroindustrial.

Pero incluso una política industrial federal diseñada específicamente para Yucatán podría encontrar serias dificultades de implementación, habida cuenta de las diferencias de objetivos y estrategias de las instancias ejecutoras. Una política pública no es nada si no se traduce en programas, proyectos y cursos de acción específicos, y a este nivel se descubre una profunda heterogeneidad de propósitos que no permitió definir un rumbo claro en la política industrial del gobierno de Zedillo en la entidad. Por lo demás, el gobierno de Cervera ajustó su política industrial al legítimo pero estrecho marco de generar el mayor número de empleos posible, y para lograr ese objetivo encontró a la que consideraba la mejor opción disponible: la maquila de exportación. La industria manufacturera de la entidad se desenvolvía en medio de esta heterogeneidad de objetivos y estrategias sin que, a final de cuentas, se vislumbrasen perspectivas favorables para ella.

¹⁹¹ Berman, 1993: 304 y SS.