

<b>CAPÍTULO 5.</b>	
<b>LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO</b>	
<b>A LA INDUSTRIA MANUFACTURERA DE YUCATÁN</b>	<b>191</b>
<b>5.1 La visión de los empresarios</b>	<b>191</b>
<b>5.1.1 Características de la encuesta empresarial</b>	<b>191</b>
<b>5.1.2 Análisis e interpretación de resultados</b>	<b>196</b>
<b>5.1.2.1 Política de promoción de las exportaciones</b>	<b>196</b>
<b>5.1.2.2 Política de mejoramiento de la infraestructura tecnológica</b>	<b>199</b>
<b>5.1.2.3 Política de fomento a la integración de cadenas productivas</b>	<b>205</b>
<b>5.1.2.4 Política de desregulación económica</b>	<b>207</b>
<b>5.1.2.5 Política de creación y mantenimiento de la infraestructura física y la base humana e institucional</b>	<b>212</b>
<b>5.1.2.6 Política de estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero</b>	<b>214</b>
<b>5.2 Los problemas de implementación</b>	<b>218</b>
<b>5.2.1 Problemas derivados del entorno económico y financiero</b>	<b>218</b>
<b>5.2.2 Problemas asociados a las prioridades de la agenda gubernamental</b>	<b>221</b>
<b>5.2.3 Problemas derivados de la acción conjunta de los gobiernos estatal y federal</b>	<b>225</b>
<b>5.2.4 Problemas derivados de las relaciones gobierno-empresarios</b>	<b>227</b>
<b>5.2.5 Problemas derivados del atraso empresarial</b>	<b>230</b>

# Capítulo 5

## La implementación de las políticas de fomento a la industria manufacturera en Yucatán

### 5.1 La visión de los empresarios

Para reunir elementos que nos permitieran evaluar con fundamento empírico los resultados de las políticas de fomento industrial en la entidad se aplicó un cuestionario a 51 empresarios del sector manufacturero local. La encuesta tuvo como objetivo explorar el impacto de las políticas, tal como las había definido e implementado la administración de Ernesto Zedillo a través del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice), si bien varias de ellas datan de los gobiernos de Carlos Salinas y Miguel de la Madrid. Las políticas estatales también fueron consideradas en la encuesta, pero al carecer de la variedad de programas e instrumentos que caracterizaban a las federales su evaluación se basó en opiniones de tipo cualitativo. En todo caso, como se describió en el capítulo anterior, la definición formal de las políticas de fomento del gobierno del estado, contenida en el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001, era en gran medida coincidente con las de la Federación.

#### 5.1.1 Características de la encuesta empresarial

En el capítulo 4 describimos los objetivos generales, así como las tres líneas estratégicas y las ocho políticas que dan cuerpo al Propice. De las ocho políticas en la encuesta exploramos seis, que tienen un impacto directo en la actividad manufacturera local, a saber:

1. Promoción de las exportaciones.
2. Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria.
3. Fomento a la integración de cadenas productivas.
4. Desregulación económica.
5. Creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional.
6. Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero.

1. La *política de promoción de las exportaciones* cuenta con un numeroso conjunto de instrumentos y programas diseñados para implementarla. Tan sólo la Secofi maneja un catálogo de 29 programas que de manera directa o indirecta promueven las exportaciones, algunos de los cuales fueron descritos en el capítulo anterior. Bancomext y Nafin tienen catálogos no menos amplios de

instrumentos que persiguen el mismo objetivo. La encuesta exploró el grado de conocimiento y en su caso de apoyo que los industriales manufactureros de Yucatán han recibido de los programas e instrumentos que el Propice define como los soportes de la política de fomento a las exportaciones, a saber:

- Centro de Servicios al Comercio Exterior.
- Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX).
- Programa Nacional de Eventos Internacionales.
- Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación (PITEX).
- Programa de Devolución de Impuestos de Importación a Exportadores (DRAWBACK).
- Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX).
- Programa de Empresas de Comercio Exterior (ECEX).
- Programa de Ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX).
- Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX).
- Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- Premio Nacional de Exportación de la SECOFI.
- Sistema Nacional de Orientación al Exportador.
- Módulo de Orientación al Exportador.
- Guía Básica del Exportador.
- Manual de Trámites de Comercio Exterior.

Los resultados se contrastaron según se tratara de empresas exportadoras o no exportadoras y también según su tamaño: micro (hasta 15 empleados), pequeñas (de 16 a 100 empleados) y medianas y grandes (más de 100 empleados). Igual tratamiento se dio a los resultados de las otras políticas.

2. La *política de mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria* también se implementa a través de un gran número de programas, no sólo de las agencias citadas sino también del Conacyt. Se exploró el grado de conocimiento y apoyos recibidos por los industriales de los siguientes instrumentos y programas:

De Nafin:

- Programa Único de Financiamiento a la Modernización Industrial (PROMIN).
- Programa para la Modernización Tecnológica NAFIN-PNUD.
- Programa de Garantías.
- Programa de Fortalecimiento de la Infraestructura Especializada en la Atención a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Del Conacyt:

- Fondo para el Fortalecimiento de las Capacidades Científicas y Tecnológicas (FORCCYTEC).

- Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica (FIDETEC).
- Programa de Incubadoras de Empresa de Base Tecnológica (PIEBT).
- Programa de Enlace Academia-Empresa (PREAM).
- Programa de Apoyos Especiales (PAE).

De la Secofi:

- Red Nacional de Centros de Competitividad Empresarial.
- Sistema Nacional de Servicios de Consultoría.
- Programa COMPITE.
- Programa de Mini Plantas Escuelas.
- Programa de Desarrollo Informático.
- Programa de Normalización Voluntaria en Materia de Ahorro de Insumos Básicos.
- Normalización y Metrología.
- Programa Nacional de Calidad.
- Sistemas de Calidad Total.

3. La *política de fomento a la integración de cadenas productivas*, fundamental para el objetivo de desarrollar agrupamientos industriales competitivos, se ha implementado a través de los siguientes instrumentos, también explorados en la encuesta:

- Programa de Desarrollo de Proveedores y Subcontratación.
- Eventos de Promoción de la Proveeduría Nacional.
- Red Mexicana de Bolsas de Subcontratación.
- Red Nacional de Información Estratégica para la Industria.
- Actualización del Registro Empresarial.
- Fondo Mixto de Promoción Industrial.
- Programa de Desarrollo de Proveedores del Sector Público.
- Programa de Empresas Integradoras.

También se exploró el conocimiento que los industriales manufactureros de Yucatán tienen de los siguientes temas:

- Desarrollo de agrupamientos industriales.
- Integración de cadenas productivas.
- Sustitución eficiente de importaciones.
- Complementariedad de mercados regionales.
- Relaciones comerciales interregionales.
- Demanda de productos en el Centro y Norte del país.
- Abastecimiento de empresas centrales.
- Sistemas centro-satélite.
- Capacitación de empresas satélite.
- Financiamiento a empresas satélite.

4. La *política de desregulación económica* se ha implementado mediante acciones internas de las administraciones federal, estatal y municipal que tienden a simplificar los trámites, agilizar los procedimientos y acortar los tiempos de respuesta. No existen, a diferencia de las tres anteriores, amplios catálogos de instrumentos y programas que sean o deban ser del conocimiento de los industriales. Por tal motivo, la encuesta abordó su impacto con tres preguntas cerradas de tipo cualitativo: ¿Cómo calificaría los avances en materia de desregulación de la actividad empresarial por parte del gobierno federal? La misma pregunta se hizo respecto de los niveles estatal y municipal de gobierno. Los industriales debieron escoger entre grandes avances, algunos, pocos o ningún avance.

5. La exploración de los resultados de *la política de creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional* se hizo con bases similares a los de la política de desregulación: sondeando las percepciones de los industriales sobre la disponibilidad y calidad de la infraestructura física y humana en la entidad, con preguntas cerradas sobre varios servicios e insumos como transportes, comunicaciones, agua, energía e insumos básicos, así como sobre la oferta de recursos humanos y educativos en Yucatán: mano de obra no calificada, mano de obra calificada, mandos medios y mandos superiores; servicios de educación básica, de educación técnica y de educación superior en la entidad.

6. Por último, la *política de fomento de la estabilidad macroeconómica y el desarrollo financiero* fue explorada con preguntas de ambos tipos: que buscaban medir resultados objetivos (acceso a distintas modalidades de financiamiento, principalmente) y otras que buscaban evaluar la percepción de los empresarios sobre el manejo de distintas variables de política económica. Los temas abordados fueron los siguientes:

- Acceso a fuentes externas de financiamiento (banca comercial, banca de desarrollo, uniones de crédito, bolsa de valores).
- Calidad del crédito bancario (suficiencia, oportunidad, costo y plazo).
- Opinión sobre el entorno económico.
- Manejo de variables económicas por parte del gobierno federal (inflación, tipo de cambio, crecimiento del PIB) y opinión sobre las políticas fiscal y de comercio exterior.

La exploración de las políticas de fomento industrial fue complementada con preguntas cerradas de carácter general destinadas a evaluar la percepción de los empresarios yucatecos sobre la estrategia industrial seguida por los distintos niveles de gobierno. Tales preguntas fueron: ¿Qué opinión tiene de la política industrial de los gobiernos estatal y federal? y ¿Qué opina de las políticas de atracción de maquiladoras y promoción de la inversión extranjera que sigue el actual gobierno del estado? Una última pregunta cerrada de carácter general, destinada a probar o refutar una hipótesis surgida

de las entrevistas realizadas fue: ¿Qué tanto apoyo ha recibido de su cámara industrial para el desarrollo y modernización de su empresa?

### La muestra

La industria manufacturera en Yucatán comprende, según las últimas cifras disponibles del INEGI, 13 mil 402 empresas, de las cuales 13 mil 008, el 97 por ciento, son microempresas de hasta 15 empleados (10 mil 173 de ellas tienen hasta dos empleados únicamente); existen 325 empresas pequeñas (entre 16 y 100 empleados), equivalentes al 2.4 por ciento del total; 62 medianas (entre 101 y 500 empleados), 0.5 por ciento del total, y sólo 7 grandes (más de 500 empleados).<sup>192</sup> Por otra parte, según estimaciones de la Secofi (no existen cifras oficiales al respecto) sólo exportan unas 200 empresas del sector manufacturero yucateco.

La encuesta logró reunir 51 cuestionarios válidos, aplicados en su mayoría a los propietarios de las empresas o a funcionarios de alto nivel. La lista de empresas encuestadas se presenta en el Anexo 1. Cálculos preliminares nos indicaron que una muestra de 32 empresas hubiera sido suficiente para lograr resultados significativos, sin embargo en previsión de probables rechazos fueron visitadas unas 80 empresas aproximadamente. El total de 51 quedó definido por la cantidad de empresarios que accedió a responder. En la muestra están sobrerepresentadas la pequeña, mediana y gran industria a costa de la micro: incluye 12 empresas hasta de 15 empleados; 25 de entre 16 y 100 empleados y 14 de más de 100. Asimismo, entre las 51 industrias hay 23 empresas exportadoras. Una muestra verdaderamente representativa casi se habría agotado en la microindustria y dejado de lado la mediana y gran empresa manufacturera; en el mismo sentido, las empresas no exportadoras habrían sido prácticamente la totalidad, por eso se optó por una muestra estratificada. Para los objetivos del estudio resultaba fundamental estudiar el impacto de las políticas de fomento en los distintos segmentos de la industria, así como en función de la variable exportadora.

El análisis e interpretación de los resultados atendió a cinco subconjuntos: 1. Empresas micro; 2. Pequeñas; 3. Medianas y grandes; 4. Exportadoras y 5. No exportadoras. También se efectuó para el conjunto de la muestra, sin embargo la sobrerepresentación de las empresas de más de 15 empleados, así como de las exportadoras, debe tenerse presente al momento de leer los resultados generales. Por lo demás, el análisis confirmó una de las hipótesis centrales del trabajo: el escaso impacto de la mayoría de los programas e instrumentos a través de los cuales se implementan las políticas de fomento industrial, a pesar de la sobrerepresentación de las empresas grandes y exportadoras que, como se verá, son las que más conocimiento y participación han tenido en los programas de fomento. Es válido suponer que una muestra

<sup>192</sup> INEGI, *Censos Económicos Yucatán 1994*: 140.

que representara adecuadamente a la microindustria y a las empresas no exportadoras sólo habría agudizado las tendencias encontradas: poco conocimiento, mínimos apoyos recibidos, escasos resultados de la mayoría de los instrumentos y programas puestos en marcha por las agencias oficiales de fomento.

### 5.1.2 Análisis e interpretación de resultados

#### 5.1.2.1 Política de promoción de las exportaciones

La promoción de las exportaciones es uno de los ejes centrales de la estrategia industrial del país desde mediados de los años 80. En Yucatán ha sido activamente realizada por lo menos desde 1984, con el Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán (ver capítulo 3). Esta política es, también, el hilo conductor de la actividad de la delegación local de la Secofi, así como del Bancomext y en buena medida también de Nafin; los sucesivos gobiernos estatales, desde el año señalado, la han hecho suya destinando considerables recursos administrativos y materiales a su implementación. No obstante, a más de una década de distancia, las exportaciones de la industria local siguen siendo limitadas, concentradas en unas 200 empresas de entre más de 13 mil que comprende el sector, así como en productos primarios o manufacturas de escaso valor agregado: miel, productos pesqueros congelados, algunas artesanías y, nuevamente, productos de henequén.

La encuesta levantada entre el sector manufacturero yucateco arrojó elementos que pueden contribuir a explicar los escasos resultados de tres lustros de esfuerzos gubernamentales por promover las exportaciones en la entidad: el primer elemento que es preciso destacar es que, pese a todo lo realizado, los porcentajes de industriales que han recibido información de los programas de fomento a las exportaciones y, sobre todo, que han recibido apoyos de los mismos, son también escasos. Los porcentajes de conocimiento de los distintos programas oscilaron entre 35 y 16 por ciento, para un promedio de 23 por ciento de la muestra; en lo referente a los apoyos recibidos, los indicadores son mucho menores: entre 14 y cero por ciento, con un promedio general de 7 por ciento (ver cuadro 5.1.).

Cuadro 5.1. Impacto de la Política de Promoción de las Exportaciones en el sector manufacturero de Yucatán

	Porcentaje de la muestra que ha recibido información						Porcentaje de la muestra que ha recibido apoyos					
	General	Micro	Pequeña	Med y G	Exporta	No exp.	General	Micro	Pequeña	Med y G	Exporta	No exp.
Centro de Servicios al Comercio Exterior	25	25	12	50	39	14	6	8	0	14	13	0
SIMPEX	24	25	16	36	39	11	4	8	4	0	9	0
Prog. Nac. de Eventos Internacionales	29	42	16	43	52	11	14	25	8	14	26	4
PITEX	27	8	24	50	48	11	12	0	4	38	28	0
DRAWBACK	18	0	16	36	26	11	2	0	0	7	4	0
ALTEX	20	0	18	43	35	7	8	0	4	21	17	0
ECEX	22	8	12	50	39	7	8	0	4	21	17	0
FEMEX	35	25	28	57	57	18	4	8	4	0	9	0
COMPPEX	27	17	24	43	48	11	12	17	8	14	26	0
Cons. Nac. Micro, Peq. y Med. Emp.	22	8	28	21	22	21	8	0	12	7	9	7
Premio Nacional de Exportación	16	8	12	28	26	7	0	0	0	0	0	0
Sist. Nac. de Orientación al Exportador	14	17	12	14	22	7	2	0	4	0	4	0
Módulo de Orientación al Exportador	18	25	16	14	22	14	4	0	4	7	9	0
Guía Básica del Exportador	24	33	24	14	30	18	8	8	8	7	17	0
Manual de Trámites de Com. Exterior	25	42	20	21	38	18	10	8	8	14	17	4
Media aritmética	23	19	18	35	36	12	7	5	5	11	14	1

Incluso los programas e instrumentos más representativos de promoción de las exportaciones, con una utilidad bien avalada en el medio exportador, como la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPPEX), el Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX), o las Ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX), tuvieron porcentajes reducidos en información recibida y, sobre todo, en apoyos concretados. SIMPEX logró 24 y 4 por ciento, respectivamente; FEMEX alcanzó 35 puntos en información (uno de los porcentajes más altos), pero sólo 4 por ciento en apoyos, mientras que la COMPPEX, verdadera estrella de la política proexportadora, obtuvo 27 puntos en información y 12 en apoyos (de los porcentajes más altos en este último renglón).

El análisis de los porcentajes por tamaño de empresa y participación en la actividad exportadora arrojó resultados significativos, que fundamentan la hipótesis de un impacto diferencial de las políticas públicas de fomento industrial según la importancia relativa de las empresas. Las industrias medianas y grandes registraron porcentajes de información y apoyos recibidos que en promedio duplicaron los de las empresas micro y pequeñas. En información, las primeras alcanzaron un elevado 35 por ciento, frente a 19 de las micro y 18 de las pequeñas; en apoyos, las medianas y grandes registraron 11 por ciento, frente a 5 de las micro e igual porcentaje de las pequeñas. Como se observa, los resultados de las empresas micro (hasta 15 empleados) fueron similares a los de las pequeñas (16 a 100 empleados), indicando que, por lo menos en Yucatán, la micro y la pequeña industria han recibido niveles de atención semejantes en materia de política proexportadora, siendo preciso volver la vista a las empresas medianas y grandes para encontrar mejores resultados.

A nivel de los programas específicos se aprecia mejor la disparidad señalada: la mediana y gran empresa han recibido mucha más información y apoyos que, por ejemplo, las micro, en varios de los instrumentos y programas, como el Centro de Servicios al Comercio Exterior, el Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación (PITEX), el Programa de

Empresas de Comercio Exterior (ECEX) y el ya señalado FEMEX, las empresas medianas y grandes con información alcanzaron o incluso rebasaron el 50 por ciento. En el otro extremo, ninguna empresa micro declaró haber recibido información de los programas de Devolución de Impuestos de Importación a Exportadoras (DRAWBACK) y de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), siendo mínimos los porcentajes de otros como PITEX y ECEX. Los porcentajes de la pequeña industria, sin ser tan bajos como algunos de la micro, distan considerablemente de los logrados por empresas medianas y grandes.

Las diferencias se agudizan en el renglón de apoyos: 36 por ciento de las medianas y grandes dijo haberlos recibido del PITEX y 21 por ciento de ALTEX y ECEX; ningún rubro alcanzó porcentajes tan elevados en el caso de las pequeñas, que reportaron cero apoyos recibidos del Centro de Servicios al Comercio Exterior y del DRAWBACK, así como porcentajes mínimos en casi todos los demás. En el caso de las micro los porcentajes de cero fueron más abundantes: PITEX, DRAWBACK, ALTEX, ECEX, Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CNMPME), Premio Nacional de Exportación, Sistema Nacional de Orientación al Exportador y Módulo de Orientación al Exportador. Los microindustriales sólo revelaron apoyos de consideración en los casos del Programa Nacional de Eventos Internacionales y de la COMPEX.

El contraste entre empresas exportadoras y no exportadoras es incluso mayor al ya señalado. El porcentaje de empresas exportadoras con información de los distintos programas e instrumentos de fomento triplicó al de las no exportadoras: 36 puntos frente a 12. En el caso de los apoyos recibidos la diferencia es aún más notable: 14 por ciento de las exportadoras, frente a sólo 1 por ciento de las no exportadoras; de hecho estas últimas sólo reportaron apoyos recibidos de tres programas: Eventos Internacionales, CNMPME y Manual de Trámites de Comercio Exterior, siendo nulos los porcentajes en todos los demás casos. En materia de información recibida las exportadoras lograron porcentajes tal altos como las empresas medianas y grandes, cercanos al 50 por ciento, o incluso mayores, en los casos del programa de Eventos Internacionales, PITEX, ECEX y FEMEX. Ningún programa tuvo un porcentaje menor al 20 por ciento.

En todo caso, llama la atención el hecho de que incluso las empresas exportadoras revelan bajos porcentajes de apoyos recibidos, con un máximo de 36 por ciento para el PITEX y un mínimo de cero para programas tan conocidos como SIMPEX y FEMEX, y el ya señalado promedio de 14 por ciento para el conjunto de los programas e instrumentos. La encuesta reunió algunos comentarios de carácter cualitativo sobre las experiencias de los industriales con los programas de fomento exportador, que mencionamos aquí sólo a manera de ilustración: Al lado de comentarios en general

favorables de los exportadores hubo algunos industriales que dijeron estar exportando al margen de cualquier apoyo oficial, atribuyendo su éxito exportador a la calidad de sus productos, a sus contactos externos o a su esfuerzo individual; otros reconocieron haber recibido información pero la consideraron de poca utilidad o incluso irrelevante.

Desde luego, hubo varios industriales que simplemente dijeron no estar interesados en la actividad exportadora y por tanto en los programas oficiales de fomento; a la inversa, hubo exportadores o industriales interesados en exportar que se quejaron de la falta de información o de apoyos oficiales; un importante exportador de productos pesqueros se lamentó de haber tenido que informarse de asuntos relevantes en los medios de comunicación, y no de manera directa a través de las agencias responsables. Otro más, de una maquiladora, se quejó de la falta de conocimiento o de comprensión de algunas autoridades aduaneras sobre las condiciones especiales del sector maquilador. Un tercer exportador acusó a Bancomext y Secofi de no entender las condiciones financieras tan desiguales que enfrentan los industriales mexicanos frente a las que disfrutan los industriales de los países desarrollados.

Por lo demás, la similitud de los resultados obtenidos de las empresas exportadoras con los de las medianas y grandes no es fortuita. De las empresas encuestadas con más de 100 empleados el 79 por ciento declaró estar exportando; la intersección de ambos conjuntos es tan grande que para efectos prácticos vienen a ser uno solo. Así, dos conclusiones preliminares de este breve análisis son:

\* los principales receptores y beneficiarios de la política de promoción de las exportaciones son el reducido grupo de empresas medianas y grandes (sólo 69 tienen más de 100 empleados, según el último censo industrial del INEGI) que concentran el grueso de las exportaciones, a su vez fuertemente oligopolizadas: tres o cuatro grandes exportadores en los casos de la miel, las manufacturas de henequén y los productos pesqueros (ver capítulo 2).

\* En un sentido más general, el impacto directo de la política de promoción de las exportaciones, medido por la información y los apoyos que los industriales han recibido de los mismos, es todavía muy escaso en Yucatán. Los esfuerzos de las agencias oficiales de fomento, federales y estatales, aún no se traducen en una amplia cobertura de los servicios de apoyo y no es posible, por tanto, atribuirles un impacto de consideración en los volúmenes de ventas al exterior.

#### 5.1.2.2 Política de Mejoramiento de la Infraestructura Tecnológica.

La variedad de instrumentos y programas a través de los cuales se implementa esta política es incluso más amplia que en el caso de la de promoción de las

exportaciones. También lo es la variedad de agencias oficiales que intervienen en su diseño y promoción incluyendo, al lado de la Secofi, a Nafin y al Conacyt. No obstante, los elementos aportados por la encuesta indican que el impacto de los programas oficiales de apoyo tecnológico es todavía más limitado que el de los programas de promoción de las exportaciones.

También son distintos los patrones de distribución de los resultados. Si en el caso de las exportaciones la información y los apoyos recibidos por la microindustria eran semejantes a los de la pequeña industria, marcándose una profunda distancia entre ambos y la mediana y gran industria, en materia de apoyo tecnológico la brecha se establece entre microindustria, por un lado, y pequeña, mediana y grande, por otro. Los resultados de la pequeña industria se aproximan más a los de la mediana y grande, en tanto que las empresas de hasta 15 empleados tienen porcentajes muy bajos de información y más bajos aún -con frecuencia nulos- de apoyos recibidos. Se observaron, asimismo, distintos grados de conocimiento de los programas ofrecidos por las diferentes instituciones. Los más conocidos -y utilizados- son los programas de calidad, promovidos principalmente por la Secofi. En segundo lugar aparecen los de Nafin y, por último, los menos conocidos y utilizados son los del Conacyt.

Los cuatro programas de Nafin (ver lista al principio del capítulo) registraron un promedio de 14 por ciento en información recibida por los empresarios manufactureros pero sólo 4 por ciento en apoyos concretados. El más conocido, con 20 por ciento, fue el de Modernización Tecnológica NAFIN-PNUD, seguido por el de Garantías Nafin, mientras que los menos conocidos fueron el de Fortalecimiento de Infraestructura Especializada en la Atención a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y el Programa Único de Financiamiento a la Modernización Industrial (PROMIN), con 8 puntos cada uno (ver cuadro 5.2.). El que más apoyos ha otorgado, de acuerdo con la encuesta, es el de Garantías Nafin, con un 10 por ciento de la muestra, mientras que el PROMIN registró un porcentaje nulo en este renglón.

Cuadro 5.2. Impacto de la Política de Mejoramiento de la Infraestructura Tecnológica en el sector manufacturero de Yucatán

	Porcentaje de la muestra que ha recibido información					Porcentaje de la muestra que ha recibido apoyos					
	General	Micro	Pequeña	Med y G	Exporta	No exp.	General	Micro	Pequeña	Med y G	Exporta
<b>Programas Nafin</b>											
Prog. Financ. Modern. Inds. (PROMIN)	8	0	8	14	13	4	0	0	0	0	0
Prog. Modern. Tec. NAFIN-PNUD	20	8	16	36	26	14	2	0	4	0	4
Programa de Garantías Nafin	18	0	16	36	26	11	10	0	16	7	13
Prog. Fortalec. Infraestr. MPyM empresa	5	0	12	7	9	7	2	0	4	0	4
<i>Media aritmética</i>	14	2	13	23	19	9	4	0	6	2	5
<b>Programas Conacyt</b>											
Fort. Capi. Cient. y Tec. (FORCCYTEC)	4	0	4	7	9	0	0	0	0	0	0
FIDETEC	8	0	8	14	13	4	0	0	0	0	0
PIEBT	8	8	8	7	8	7	0	0	0	0	0
PREAEM	4	0	4	7	4	4	0	0	0	0	0
PAE	6	0	8	7	4	7	2	0	4	0	4
<i>Media aritmética</i>	6	2	6	8	8	4	0	0	1	0	1
<b>Programas Secofi</b>											
Centros de Competitividad Empresarial	10	25	4	7	17	4	2	8	0	0	4
Sist. Na. de Servicios de Consultoría	14	17	12	14	22	7	4	8	0	7	9
Programa COMPITE	4	8	4	0	9	0	0	0	0	0	0
Programa Mini Planta Escuelas	4	0	4	7	4	4	0	0	0	0	0
Programa de Desarrollo Informático	4	0	4	7	9	0	0	0	0	0	0
<i>Media aritmética</i>	7	10	6	7	12	3	1	3	0	1	3
<b>Programas Secofi de calidad</b>											
Capacitación en materia de calidad	45	25	52	50	39	50	12	8	18	7	17
Implantación NOM	41	33	44	43	39	43	14	8	12	21	22
Normalización y metrología	20	8	20	29	22	18	4	0	4	7	4
Programa Nacional de Calidad	27	0	32	43	35	21	8	0	4	21	13
Sistemas de Calidad Total	39	8	44	57	52	29	12	8	12	14	28
<i>Media aritmética</i>	34	15	38	44	37	32	10	5	10	14	16
<b>Programas empresariales</b>											
Fundación Transt. Tec. de la Conacárin	12	8	8	21	17	7	2	0	4	0	4
Unidad de Transt. Tec. de la Canacárin	20	25	16	21	30	11	4	8	4	0	9
<i>Media aritmética</i>	16	17	12	21	24	9	3	4	4	0	7

La cobertura de los programas Nafin muestra diferencias importantes por tamaño de empresa. La mediana y grande, así como la exportadora, registraron los más elevados porcentajes de información recibida, con 23 y 19 por ciento respectivamente. El 36 por ciento de los empresarios medianos y grandes, y el 26 por ciento de los exportadores, dijeron haber recibido información de los programas NAFIN-PNUD y Garantías Nafin. En el otro extremo, ningún microindustrial reportó información recibida del PROMIN, Garantías Nafin y Fortalecimiento de Infraestructura Especializada. Sólo el programa NAFIN-PNUD resultó con algún grado de conocimiento -el 8 por ciento- entre los microempresarios manufactureros. La pequeña industria se situó en un nivel intermedio, con un 13 por ciento promedio de información recibida y porcentajes de conocimiento de 16 por ciento para NAFIN-PNUD y Garantías Nafin, en cada caso.

Las diferencias en apoyos recibidos son más significativas: ningún microindustrial dijo haber recibido apoyo alguno de los programas de mejoramiento tecnológico de Nafin. La pequeña industria reportó en cambio 16 por ciento de apoyos recibidos del programa de Garantías Nafin, para un promedio de 6 por ciento de los cuatro programas, porcentaje reducido pero aún así mayor al de la mediana y gran industria, de sólo 2 por ciento. La industria exportadora registró un promedio de apoyos de 5 por ciento, cercano al de la pequeña industria, nuevamente con el programa de Garantías Nafin como el más utilizado. En contraste con los exportadores, sólo dos por ciento de los industriales que no exportan reportó algún apoyo recibido.

La explicación del nulo apoyo de Nafin a los microindustriales podría radicar en el comentario de un funcionario de promoción, entrevistado por el autor antes de conocer los resultados de la encuesta: en general los programas de Nafin no están diseñados para los microempresarios: por ejemplo, los planes de crédito estipulan montos mínimos que les quedan grandes, garantías que no tienen y requisitos que no cumplen; la microindustria, en la práctica, queda fuera del radio de acción de Nafin. Los resultados obtenidos en la encuesta tienden a confirmar esta presunción. En cambio, la pequeña industria sí alcanza el tamaño necesario para ser sujeto de crédito de la institución y es, de hecho, el segmento más apoyado por Nafin en Yucatán, por encima de la mediana y gran industria. En todo caso, la conclusión general respecto de los programas de Nafin es la misma que en el caso de los de promoción de las exportaciones: su impacto es aún muy limitado en todos los estratos considerados del sector manufacturero.

La cobertura de los cuatro programas del Conacyt es incluso menor que la de los programas de Nafin. Únicamente 6 por ciento de la muestra reportó información recibida de alguno de ellos y sólo un empresario, del total de 51 encuestados (0.5 por ciento), dijo haber recibido apoyo del Programa de Apoyos Especiales (PAE); los otros tres programas registraron cero apoyos otorgados entre el sector manufacturero yucateco. El solitario industrial apoyado por Conacyt es un pequeño empresario no exportador; los medianos y grandes, así como los micro, no reportaron apoyo alguno. En información, sin embargo, se confirmó el mayor acceso a ésta de los industriales medianos y grandes, así como de los exportadores: 8 por ciento en cada caso, frente a 6 por ciento de los pequeños y 2 por ciento de los micro. El Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica (FIDETEC), un programa conjunto con Nafin, resultó ser el más conocido del Conacyt, con 14 por ciento de medianos y grandes industriales, 13 por ciento de exportadores y 8 por ciento de pequeños industriales con información del mismo.

Los programas de Secofi son en general más conocidos que los de Nafin y Conacyt, pero podemos distinguir dos grupos con claras diferencias entre ellos: los de mejoramiento tecnológico y los de calidad. Los primeros son mucho menos conocidos que los segundos y sus resultados se asemejan a los del Conacyt: 7 por ciento de industriales con información recibida y sólo 1 por ciento con apoyos concretados. Esto se debe en parte a que algunos de ellos son muy recientes o apenas están en su fase de implantación, como el Centro Regional para la Competitividad Empresarial, que de hecho se instaló en Mérida un mes después del levantamiento de la encuesta, en noviembre de 1997 (aunque, como se aprecia en el cuadro, ya era uno de los más conocidos por los industriales encuestados). Otros también son de reciente difusión en Yucatán, si bien datan de años atrás, como el Programa COMPITE, cuya primera aplicación fue en Nuevo León en 1994 pero que llegó a Mérida mucho después.

El estrato de empresas exportadoras es el más informado de los programas de mejoramiento tecnológico promovidos por Secofi. También es el que más apoyos ha recibido, con 12 y 3 por ciento, respectivamente. Las no exportadoras, en agudo contraste, son las que registran menores valores tanto en información como en apoyos, con 3 y 0 por ciento, respectivamente. Una característica notable de estos programas, sobre la que abundaremos más adelante, es que varios de ellos están siendo promovidos por despachos independientes bajo la figura de asociaciones civiles, modalidad impulsada en los últimos años por Secofi con la esperanza de que los promotores privados logren mejores resultados que los públicos. Tal es, por ejemplo, el caso de COMPITE, acrónimo de Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica, A.C., que a partir de enero de 1997 se hizo cargo de difundir la tecnología desarrollada por General Motors para eliminar desperdicios de todo tipo, luego de más de dos años de administración directa de funcionarios públicos. También es el caso de los Centros Regionales para la Competitividad Empresarial, que son administrados por promotores independientes, aunque subvencionados por el gobierno federal.

Los programas e instrumentos de promoción de la calidad destacan entre los de mejoramiento tecnológico por el mayor conocimiento que de ellos tienen los empresarios manufactureros yucatecos. El porcentaje de la muestra con información recibida de los mismos promedió 34 por ciento, el valor más alto no sólo de la política de mejoramiento tecnológico sino de todas las políticas analizadas. 45 por ciento de los encuestados dijo haber recibido información sobre capacitación en materia de calidad, 41 por ciento sobre implantación de normas mexicanas y 39 por ciento sobre sistemas de calidad total. Nuevamente, sin embargo, se aprecian grados diferenciales de conocimiento de los instrumentos y programas de calidad según los estratos considerados, con un patrón semejante al de los programas de Nafin y Conacyt: por un lado valores relativamente elevados para la mediana y gran industria, seguidos de cerca por la pequeña industria, y valores mucho más bajos para la microindustria: 44, 38 y 15 por ciento, respectivamente. En todos los casos los instrumentos más conocidos fueron los tres citados. Las empresas exportadoras tuvieron un promedio algo mayor al de las no exportadoras, pero la distancia entre ambos grupos no es muy grande, lo que confirma la amplia difusión que el tema de la calidad ha tenido entre el sector industrial de Yucatán.

Del lado de los apoyos también los programas de calidad obtuvieron mayores valores que los de Nafin, Conacyt y los de mejoramiento tecnológico de la propia Secofi, con un promedio de 10 por ciento para el conjunto de la muestra, destacando nuevamente los de capacitación, implantación de normas y calidad total. También aquí se aprecia la brecha entre industria exportadora y no exportadora (16 y 4 por ciento, respectivamente) y entre micro y los otros estratos. La microindustria fue el único estrato con valores

nulos, en los casos de Normalización y Metrología y el Programa Nacional de Calidad. Los valores más altos fueron, otra vez, los de las empresas exportadoras.

Sólo como referencia se incluyen los resultados de dos instrumentos empresariales para la promoción del desarrollo tecnológico: la Unidad de Transferencia Tecnológica de la Canacintra y la Fundación de Transferencia Tecnológica de la Concamin. Como se aprecia en el cuadro, ni el conocimiento ni el apoyo recibido de los mismos por los industriales yucatecos difieren gran cosa de los que corresponden a los programas oficiales: el programa de la Canacintra ha logrado un poco más de cobertura que el de la Concamin, con valores de 20 y 4 por ciento para información y apoyos recibidos, frente a 12 y 2 por ciento de esta última. En el caso de Concamin el porcentaje más elevado de información corresponde a la mediana y gran industria, frente a valores comparativamente bajos de las pequeñas y micro empresas. En el caso de Canacintra se observa un mayor equilibrio entre los tres estratos.

El mayor conocimiento de los programas de calidad probablemente se deba a la contribución que en la difusión del tema han tenido despachos privados, firmas de consultoría y los medios de difusión en general. Algunos conceptos, como el de calidad total, saltaron incluso al dominio público, por cierto en versiones vulgarizadas que muy poco tenían que ver con los conceptos originales. De cualquier manera, los industriales encuestados revelaron una familiaridad con el tema de la calidad que no se repitió en ningún otro caso, hecho que, visto desde otro ángulo, podría fundamentar la hipótesis de que las agencias no gubernamentales y los medios de comunicación son capaces de contribuir a la difusión y el conocimiento de materias que han sido objeto de políticas públicas específicas de fomento, y por tanto a su éxito.

Los comentarios adicionales de los industriales encuestados revelaron la activa participación de despachos de consultoría en la difusión del tema de la calidad. Varias empresas dijeron haber utilizado tales servicios, otras mencionaron información recibida de sus cámaras y algunas mencionaron también la implantación de programas propios de calidad. En general los distintos programas de mejoramiento tecnológico merecieron comentarios favorables de aquellos industriales que los conocen o han recibido sus apoyos, pero no faltaron, como en el caso de las exportaciones, empresarios que los consideraron irrelevantes o de poca utilidad en sus contextos particulares. Uno de ellos señaló, con inusual franqueza, que no le interesaba mejorar la tecnología ni la calidad de sus productos porque ya tenía muy buenas ganancias. El desinterés de algunos industriales en el desarrollo tecnológico de sus empresas debe considerarse entre los factores que explican el escaso impacto de los programas que sustentan la política de mejoramiento de la infraestructura tecnológica.

### 5.1.2.3 Política de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas

Sería difícil exagerar la importancia de esta política en el contexto de la estrategia industrial de la administración de Ernesto Zedillo. La integración de cadenas productivas es fundamental para el objetivo de desarrollar agrupamientos industriales competitivos y lograr un encadenamiento amplio del desarrollo exportador al resto de la economía. El Propice reconoce que la apertura comercial desintegró cadenas productivas nacionales creadas en el marco del proteccionismo, que no pudieron resistir la competencia de insumos y componentes importados; también postula que no debe forzarse la integración nacional restringiendo el acceso a tales insumos porque eso condenaría al aparato productivo nacional a la falta de competitividad en los mercados externos. Así, la única opción válida para reconstruir cadenas productivas es hacerlo sobre bases de competitividad en el marco de la apertura comercial. La política de fomento a la integración de cadenas productivas persigue este objetivo.

Como en los casos anteriores, la encuesta exploró el impacto en Yucatán de los programas e instrumentos que dan cuerpo a la política de integración de cadenas productivas. Tampoco en este caso los resultados son sobresalientes, aunque se aprecian algunos avances en materia de difusión de las ventajas de la integración y en programas específicos, como el de Proveedores del Sector Público. Se exploró la información y los apoyos recibidos por los industriales yucatecos de los principales programas, pero también se exploró el conocimiento de temas centrales de la política de desarrollo de cadenas productivas eficientes, así como la participación en determinados esquemas y programas de integración.

Los programas más conocidos resultaron ser el de Desarrollo de Proveedores y Subcontratación y el de Actualización del Registro Empresarial; el primero, promovido por Nafin, es un paquete de apoyos financieros, tecnológicos y organizacionales para impulsar la integración horizontal de empresas del sector privado y del sector público; el segundo, promovido por Secofi, integra información sobre la oferta de insumos y servicios en la localidad para clientes industriales. Los porcentajes de la muestra con información de ambos programas fueron de 18 por ciento en el caso de desarrollo de proveedores y de 16 por ciento en el de registro empresarial. El promedio de los cinco programas fue de 11 por ciento, con porcentajes similares para la micro y pequeña industria (10 y 9 por ciento, respectivamente) y un tanto más elevados para la mediana y grande y para la industria exportadora (15 y 18 por ciento, respectivamente). Un 22 por ciento de los empresarios exportadores dijo tener información del Programa de Desarrollo de Proveedores y un 26 por ciento del Programa de Actualización del Registro Empresarial (ver cuadro 5.3).

Cuadro 5.3. Impacto de la Política de Integración de Cadenas Productivas en el sector manufacturero de Yucatán

	Porcentaje de la muestra con información o participación						Porcentaje de la muestra que ha recibido apoyos					
	General	Micro	Pequeña	Med y G	Exporta	No exp.	General	Micro	Pequeña	Med y G	Exporta	No exp.
<b>Programas e instrumentos</b>												
Prog. Des. de Proveedores y Subcontr.	10	17	8	7	17	4	2	8	0	0	4	0
Eventos de Prom. de Proveeduría Nac.	18	17	16	21	22	14	2	0	0	7	0	4
Red Mexicana de Bolsas de Subcontr.	4	0	4	7	9	0	0	0	0	0	0	0
Red Nac. de Inf. Estratégica para la Ind.	8	0	4	21	17	0	0	0	0	0	0	0
Actualización del Registro Empresarial	16	17	12	21	26	7	2	8	0	0	0	4
Media aritmética	11	10	9	15	18	5	1	3	0	1	1	2
<b>Información oficial</b>												
Desarrollo de agrupamientos industriales	8	0	12	7	13	4						
Integración de cadenas productivas	12	0	16	14	13	11						
Sustitución eficiente de importaciones	8	0	8	14	13	4						
Complementariedad de mercados regis.	8	6	4	14	13	4						
Relaciones comerciales interregionales	18	33	8	21	22	14						
Demanda Centro y Norte del país	16	25	4	28	22	11						
Fondo Mixto de Promoción Industrial	4	8	0	7	9	0						
Media aritmética	11	11	7	15	15	7						
<b>Participación en programas</b>												
Abastecimiento a empresas centrales	6	8	4	7	9	4						
Sistemas centro-satélite	2	8	0	0	0	0						
Capacitación de empresas satélite	4	8	4	0	0	4						
Financiamiento a empresas satélite	0	0	0	0	0	0						
Vinculación Micro-Pequeñas-Medias-Grandes	12	33	8	0	9	14						
Programa de empresas integradoras	4	8	4	0	4	4						
Prog. proveedores del Sector Público	18	25	16	14	30	7						
Media aritmética	7	13	5	3	8	5						

En materia de apoyos recibidos los resultados fueron magros en extremo. Ningún industrial reconoció apoyo alguno de instrumentos como la Red Mexicana de Bolsas de Subcontratación, o la Red Nacional de Información Estratégica para la Industria, en tanto que para los otros tres instrumentos considerados el porcentaje fue de 2 por ciento en cada caso. En todos los estratos industriales considerados los porcentajes fueron mínimos, oscilando entre 3 por ciento para la microindustria y cero por ciento para la industria pequeña. Si bien es posible hablar de cierto conocimiento de los programas de integración de cadenas productivas en Yucatán, los apoyos concretados todavía son insignificantes.

El grado de información oficial recibida sobre algunos temas centrales de la política de integración de cadenas productivas fue semejante al de los programas ya citados: también promedió 11 por ciento para el conjunto de los temas y para el total de la muestra, con un patrón de distribución semejante: 7 y 11 por ciento de pequeños y microindustriales con información, respectivamente, y 15 por ciento de medianos y grandes y de industriales exportadores, en cada caso. Los no exportadores informados promediaron 7 por ciento. Los temas más conocidos, para todos los estratos considerados, fueron los de relaciones comerciales interregionales y de demanda de productos en el centro y norte del país. Los microindustriales, con porcentajes de consideración en estos temas, registraron en cambio índices nulos de información oficial de otros temas igualmente importantes, como el desarrollo de agrupamientos industriales, la sustitución eficiente de importaciones y la propia integración de cadenas productivas.

El grado de participación en esquemas y programas de integración también fue muy limitado, con una variante significativa respecto de otros programas

y políticas: la participación relativamente más alta de micro y pequeñas industrias frente a las medianas y grandes, explicable por la misma naturaleza de los esquemas, orientados al desarrollo de pequeños proveedores y a su vinculación eficiente con empresas más grandes. En este caso la mayor cantidad de porcentajes nulos correspondió a las empresas medianas y grandes, que sólo reportaron valores positivos en el programa de proveedores del sector público y el de abastecimiento a empresas centrales. La microindustria promedió un 13 por ciento de participación en los distintos programas, frente a 5 por ciento de la pequeña y 3 por ciento de la grande. La industria exportadora promedió 8 por ciento de participación, con 30 por ciento -el porcentaje de participación más alto de todos- en el programa de desarrollo de proveedores del sector público. Con todo, el programa de empresas integradoras, una de las cartas más fuertes de la política de integración de cadenas productivas para las industrias de manufactura ligera (por mucho, la más abundante en Yucatán) registró bajos índices de participación, con apenas 4 por ciento para el conjunto de la muestra.

Los comentarios de los pocos industriales que participan en programas de vinculación con empresas mayores fueron en general favorables, en el sentido de que ésta les ha dado más trabajo, les ha permitido crecer o ha fortalecido su situación financiera; algunos de ellos se quejaron, no obstante, de dificultades para llenar la documentación que requieren las empresas grandes, o de funcionarios de las empresas públicas. Por otra parte, los únicos dos empresarios con participación en una empresa integradora se mostraron desencantados por la falta de resultados; el escepticismo que genera este esquema fue sintetizado por un tercero industrial en una frase por demás significativa: "Nos han invitado a participar en una empresa integradora pero no nos interesa. Estamos en México y aquí cada quien se rasca como puede".

#### 5.1.2.4 Política de Desregulación Económica

La encuesta se orientó a explorar las opiniones de los empresarios manufactureros sobre los avances en materia de desregulación de la actividad económica, tema que ha sido uno de los ejes de la estrategia industrial de los últimos tres ejecutivos federales. Un objetivo central de la política de desregulación económica es reducir a un mínimo indispensable el costo para las empresas derivado de todas las disposiciones normativas que afectan a la planta productiva, especialmente el costo de los trámites y requisitos para su establecimiento y operación. El gobierno federal es consciente de que para lograr resultados en esta materia es imprescindible la coordinación con los niveles estatal y municipal de gobierno, puesto que cada uno de los tres tiene su propio sistema regulatorio de la actividad industrial. Así, la federación promueve la celebración de acuerdos de cooperación con los gobiernos estatales que amparen la instrumentación en toda la República de programas de desregulación similares al emprendido por el gobierno federal.

La coordinación federal-estatal para la desregulación ya tiene una década de existencia en Yucatán. En marzo de 1988, durante el gobierno de Víctor Manzanilla Schaffer, fue firmado un convenio entre los dos niveles de gobierno para instaurar en la entidad la *ventanilla única*, que debería proporcionar a los empresarios, principalmente a los micro, los registros, autorizaciones, licencias y permisos necesarios para la operación de sus establecimientos, y también información sobre los apoyos que el gobierno federal tenía disponibles para ellos. Así, al momento de demandar a los encuestados su opinión sobre los avances en materia de desregulación de la actividad empresarial ya se tenía un camino andado en este terreno.

Se pidió a los industriales que calificaran, por separado, los avances en materia de desregulación de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, ofreciéndoles en cada caso cuatro opciones de respuesta, de mayor a menor grado de avance. Para simplificar la codificación de los resultados y hacer posible su contrastación por cada uno de los estratos considerados se dio un valor numérico a cada opción elegida: de 1, para la que denotaba mejores resultados (*grandes avances*); de 2, para la siguiente (*algunos avances*); de 3, para *pocos avances*, y de 4 para *ningún avance*. El promedio de los valores numéricos asignados a las respuestas nos da una idea de la percepción que tienen los distintos estratos de empresas según su tamaño y, también, según si exportan o no; un menor valor promedio indica una percepción más positiva de la variable en cuestión, y viceversa. Los resultados fueron los siguientes:

El promedio numérico de las respuestas denota una percepción moderadamente desfavorable de los avances en materia de desregulación de los tres niveles de gobierno, con valores cercanos a 3 (pocos avances) en cada caso; no obstante, se aprecian diferencias entre ellos. Para el conjunto de la muestra los mayores avances los ha logrado el gobierno municipal (2.6); en segundo término ubican los avances del gobierno federal (2.7) y en último término los del gobierno del estado (2.8). Por estrato de industria se observa una notable regularidad en las respuestas, que resulta significativa para apreciar los efectos de la política de desregulación según el tamaño de industria. La percepción más favorable de los avances en materia de desregulación fue, para los tres niveles de gobierno, la de la mediana y gran industria, con un promedio de 2.4; la pequeña industria se ubicó en el nivel intermedio, con 2.8 promedio, siendo la microindustria el estrato con la percepción más negativa de la desregulación, con 2.9 de promedio. La diferencia según la variable exportadora es compatible con este resultado. La opinión de las empresas exportadoras (2.5) fue bastante mejor que la de las empresas que no venden al exterior (2.9, semejante al de la microindustria) (ver cuadro 5.4).

**Cuadro 5.4. Percepciones sobre la política de desregulación económica y sobre la política industrial de los gobiernos estatal y federal en el sector manufacturero de Yucatán.**

	General	Micro	Pequeña	Med y Gr	Exporta	No exporta
<i>Desregulación actividad empresarial (1)</i>						
Trámites federales	2.7	3.0	2.8	2.4	2.6	2.9
Trámites estatales	2.8	3.1	2.8	2.6	2.6	3.0
Trámites municipales	2.6	2.7	2.8	2.2	2.3	2.8
Media aritmética	2.7	2.9	2.8	2.4	2.5	2.9
<i>Opinión sobre política industrial (2)</i>						
Del gobierno federal	2.5	2.6	2.5	2.5	2.5	2.5
Del gobierno estatal	2.5	2.7	2.4	2.5	2.6	2.4
Media aritmética	2.5	2.7	2.5	2.5	2.6	2.5
<i>Dos políticas del gobierno estatal (3)</i>						
Promoción de inversión extranjera	2.0	2.4	2.0	1.7	1.8	2.2
Atracción de maquiladoras	1.8	2.3	1.7	1.7	1.7	2.0
Media aritmética	1.9	2.4	1.9	1.7	1.8	2.1
<i>Apoyo de su cámara empresarial (4)</i>	2.7	2.8	2.8	2.5	2.4	2.9
Valores:						
(1). 1. Grandes avances; 2. Algunos avances; 3. Pocos Avances; 4. Ningún avance.						
(2). 1. Muy favorable; 2. Favorable; 3. Desfavorable; 4. Muy desfavorable.						
(3). 1. Muy favorable; 2. Favorable; 3. Desfavorable; 4. Muy desfavorable.						
(4). 1. Muy amplio; 2. Amplio; 3. Escaso; 4. Ninguno.						

Con excepción de la industria pequeña, cuyas respuestas para los tres niveles de gobierno fueron similares, se mantiene en los demás estratos el patrón general ya señalado: para los encuestados es a nivel municipal (Mérida) donde han marchado mejor las cosas en materia de desregulación, mientras que a nivel estatal es donde se registran los menores avances, situando en un plano intermedio al gobierno federal. La opinión de los microindustriales sobre los avances en el nivel estatal promedió 3.1 (entre *pocos avances* y *ningún avance*), siendo de hecho la menos favorable de todas; muy semejante fue la opinión de las empresas no exportadoras también sobre el nivel estatal, con un valor de 3.0 (la segunda menos favorable). Para las empresas micro y las no exportadoras los avances en materia de desregulación han sido magros, especialmente a nivel del gobierno del estado. En el otro extremo, medianas y grandes empresas comparten la visión más favorable de la política de desregulación, aunque se mantiene constante la percepción diferencial de los avances: mejores resultados a nivel municipal (2.2 puntos, el mejor valor obtenido) y menos favorables a nivel estatal.

La mejor opinión general de medianas y grandes empresas manufactureras, así como de la industria exportadora, podría estar indicando que ambos grupos han sido más favorecidos por la política de desregulación o han obtenido mejores resultados de ésta, frente a la pequeña y sobre todo a la microindustria, en un patrón semejante al observado en el caso de la política

proexportadora. Sin embargo, dada la falta de indicadores objetivos para evaluar el impacto de la política de desregulación (como antes lo fueron los porcentajes de participación, información y apoyos recibidos), sólo es posible dejar tal presunción a nivel de hipótesis, a validar en un estudio específico que reúna suficiente evidencia empírica.

Otra constante que merece una investigación más profunda es la mejor opinión de la acción desreguladora del gobierno municipal, sobre todo frente a la del gobierno del estado. Esta diferencia bien puede deberse a causas objetivas (más agilidad, menores costos, mejor atención en el nivel municipal, por ejemplo) pero también puede haber influido el factor político. Las tres últimas administraciones municipales de Mérida han sido del PAN, partido que ha consolidado su hegemonía en la ciudad capital frente al dominio priista en el gobierno del estado. Los dos niveles de gobierno mantienen una línea de confrontación, a veces muy ríspida, que polariza la imagen que de ellos tienen los ciudadanos en el mismo sentido que sus preferencias políticas. Integrantes en su mayoría de las clases medias y acomodadas (incluso los pequeños y muchos micro), los empresarios manufactureros de Mérida se cuentan entre las tradicionales bases de apoyo de Acción Nacional.

Los comentarios adicionales de los industriales encuestados confirman su percepción poco favorable de los avances en la política de desregulación. Por ejemplo, uno de ellos se quejó de lo lento y costoso que resultan los trámites, cuya atención lo ha obligado a destinar a una persona exclusivamente a realizarlos. El municipio, aunque mejor calificado que los otros niveles de gobierno, no estuvo exento de recriminaciones, como la de un microempresario, dedicado a la fabricación de artículos de pewter (material parecido a la alpaca), que dijo estar a punto de cerrar a causa de las presiones del gobierno municipal, que lo acusa de estar contaminando cuando en realidad no lo hace.

Los comentarios pusieron en relieve un tema no considerado en el estudio pero de gran interés para el objetivo de la desregulación: el de la corrupción que sigue campeando en las oficinas públicas de todos los niveles de gobierno. Algunos industriales responsabilizaron a la corrupción de que los avances en esta materia no fueran mayores. Uno de ellos, con camiones repartidores de alimentos que circulan por varios estados de la República, mencionó los obstáculos que deben vencer en las garitas sanitarias de cada frontera estatal, generalmente superados a base de *mordidas*. También dijo saber de camiones que llegan hasta la Ciudad de México sin el seguro reglamentario e incluso sin permisos federales, carencias que resuelven con el método señalado. Deliberada lentitud de los burócratas, requisitos infundados, extravíos sospechosos, rechazos por nimiedades, son algunos de los tropiezos que los industriales siguen enfrentando en las oficinas públicas cuando se niegan a acceder a algún requerimiento monetario, expreso o tácito. El burocratismo

y la corrupción, dos lastres sempiternos de las oficinas públicas mexicanas, han quedado de lado en el diseño y la implementación de la política de desregulación económica.

Al margen de la política de desregulación incluimos en el cuestionario dos preguntas adicionales destinadas a sondear la opinión que los empresarios yucatecos tienen de las políticas industriales estatal y federal. Los resultados son contrastantes: las calificaciones de ambas políticas se situaron a medio camino entre las opciones 2 (favorable) y 3 (desfavorable), con notable homogeneidad en los cinco grupos considerados. En cambio, la gestión estatal resultó mejor evaluada cuando se pidió a los industriales su opinión sobre dos políticas específicas que ha impulsado el actual gobierno de Yucatán: la promoción de la inversión extranjera y la atracción de maquiladoras, sobre todo la segunda, que logró un promedio para toda la muestra situado entre los valores 2 (favorable) y 1 (muy favorable). En este caso sí hubo diferencias apreciables entre los grupos considerados: la mejor opinión de ambas políticas la tiene la mediana y gran industria (1.7) y la empresa exportadora (1.8), seguidas de cerca por la pequeña industria, en tanto que la microindustria se reveló bastante más crítica, al igual que la industria no exportadora. La brecha entre la opinión general menos favorable de la política industrial del gobierno del estado, y la opinión más positiva de dos de sus políticas específicas, tiende a reforzar la hipótesis de un sesgo político-partidista en la visión empresarial de la gestión estatal.

Para validar un comentario que recibimos durante las entrevistas, en el sentido de que los industriales se sienten alejados de sus respectivas cámaras, pedimos a los encuestados su opinión sobre el apoyo que reciben de las mismas. Las opiniones, en efecto, no fueron favorables, situándose cerca del valor promedio de 3 (escaso); de hecho, fueron mejor evaluadas las políticas industriales de los gobiernos federal e incluso estatal que la gestión de las cámaras en beneficio de los encuestados. También en este renglón hubo diferencias apreciables entre los cinco grupos considerados: la mejor opinión sobre el apoyo que prestan las cámaras fue de la empresa exportadora (2.4), seguida de cerca por la mediana y gran industria (2.5), mientras que la micro y la pequeña industria fueron notoriamente más escépticas, con 2.8 por ciento en cada caso, y más aún las empresas no exportadoras (2.9). El patrón de distribución de las opiniones empresariales sobre la gestión de sus cámaras fue semejante al observado en la mayoría de las políticas de fomento, hecho que también refuerza una hipótesis: la industria exportadora, así como la mediana y la grande, son los segmentos más favorecidos del sector manufacturero no sólo por las políticas públicas sino también por la acción gremial del sector privado. Atrás se sitúan, en las dos esferas, la pequeña y sobre todo la microempresa, así como la industria no exportadora.

### 5.1.2.5 Política de creación y mantenimiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional

El Propice parte de que la actividad industrial moderna requiere, debido a su complejidad, del soporte de una infraestructura física y de una base humana e institucional eficientes: Transportes y comunicaciones para fortalecer la integración de las diferentes regiones del país y facilitar los flujos de comercio con el resto del mundo; abastecimiento competitivo de agua, energía e insumos básicos; educación, tanto básica como especializada, para formar el capital humano necesario para adaptar los procesos productivos a los estándares de calidad y competitividad más estrictos; un sistema tributario promotor del desarrollo y un sistema legal eficaz para dirimir controversias.<sup>193</sup>

La importancia de la política de creación y mantenimiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional es subrayada por el Propice con argumentos por demás convincentes. Cita un trabajo del Banco Mundial que sostiene que las altas tasas de cobertura de la educación primaria y secundaria han contribuido en cerca del 50 por ciento al crecimiento de las economías del Sudeste Asiático, concluyendo que una fuerza de trabajo que cuente con las habilidades derivadas de la educación básica puede aprovechar cabalmente otras inversiones en capital físico y humano. Por lo que se refiere a la infraestructura física, el Propice subraya que una infraestructura eficiente es indispensable para inducir el desarrollo de agrupamientos industriales regionales y sectoriales de alta competitividad internacional, uno de los puntos nodales, como se ha señalado, de la estrategia industrial del gobierno mexicano.

La encuesta se propuso explorar la percepción que los industriales yucatecos tienen de la infraestructura física, la oferta de recursos humanos y la oferta de servicios educativos disponibles en la entidad, con objeto de percibir, de manera indirecta, el impacto que esta política ha tenido en Yucatán. Se empleó una técnica similar a la utilizada en el caso de la política de desregulación, con preguntas cerradas y respuestas estructuradas a las que se dio un valor numérico que facilitara su análisis e interpretación. Las opciones de respuesta fueron: 1. Muy buena; 2. Buena; 3. Regular; 4. Mala; 5. Muy mala: así, los valores más pequeños denotan las calificaciones más altas, y viceversa.

Las calificaciones que los industriales concedieron a los tres aspectos (infraestructura física, recursos humanos y servicios educativos) fueron relativamente favorables, oscilando entre 2 (buena) y 3 (regular), con una calificación ligeramente mejor para los servicios educativos (2.3) que para la infraestructura física (2.5) y la oferta de recursos humanos (2.6). Estos resultados son consistentes con la idea, activamente promovida por los

<sup>193</sup> Secofi, *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice)*, Pág. III.2.1.

sucesivos gobiernos estatales dentro y fuera del país, de que la entidad cuenta con muy buenos servicios educativos, mano de obra calificada y estable y excelente infraestructura de comunicaciones. Esta idea no carece de fundamentos: la capital del estado, principal asiento de la industria manufacturera, es en efecto el centro cultural y comercial del sureste de la República, con la mejor dotación de servicios educativos y de salud en la región y con la más completa infraestructura de comunicaciones, articulada alrededor del Puerto de Altura de Progreso y del Aeropuerto Internacional de Mérida, que se ubica entre los 10 con mayor movimiento de carga y de pasajeros en el país.

Sobre esta base general, se observan diferencias entre los factores considerados en cada uno de los tres aspectos. Por lo que se refiere a la dotación de infraestructura, el factor mejor calificado fue el de comunicaciones, con un valor de 2.2 para toda la muestra, seguido de la oferta de energía (2.3), mientras que las calificaciones más bajas las obtuvieron los transportes (2.9) y la oferta de insumos industriales básicos (2.7) (ver cuadro 5.5.). Estos valores fueron constantes en todos los estratos considerados: todos ellos evaluaron en buenos términos la infraestructura de comunicaciones y energía, en un rango intermedio el agua y con calificaciones algo más bajas el transporte y los insumos básicos. De cualquier manera, puede afirmarse que la percepción relativamente favorable de la dotación de infraestructura física en la entidad es común a todo el sector manufacturero.

**Cuadro 5.5. Percepciones sobre la política de creación y mejoramiento de la Infraestructura física y de la base humana e institucional en el sector manufacturero de Yucatán.**

	General	Micro	Pequeña	Med y Gr	Exporta	No exporta
<i>Calificación de la infraestructura estatal (1)</i>						
Transportes	2.9	2.8	2.9	3.0	3.0	2.8
Comunicaciones	2.2	2.2	2.3	2.2	2.4	2.1
Agua	2.5	2.3	2.6	2.7	2.5	2.5
Energía	2.3	2.1	2.3	2.5	2.2	2.4
Insumos básicos	2.7	2.4	2.9	2.6	2.9	2.6
<i>Media aritmética</i>	2.5	2.4	2.6	2.6	2.6	2.5
<i>Calif. de la oferta de rec. humanos (1)</i>						
Mano de obra no calificada	2.6	3.0	2.4	2.6	2.8	2.5
Mano de obra calificada	2.7	2.8	2.7	2.6	2.9	2.5
Mandos medios	2.6	3.0	2.5	2.4	2.6	2.5
Mandos superiores	2.4	2.7	2.3	2.4	2.4	2.5
<i>Media aritmética</i>	2.6	2.9	2.5	2.5	2.7	2.5
<i>Calif. de la oferta de servs. educativos (1)</i>						
Educación básica	2.5	2.8	2.4	2.6	2.5	2.6
Educación media	2.4	2.5	2.4	2.3	2.4	2.4
Educación superior	2.1	2.1	2.0	2.2	2.0	2.1
<i>Media aritmética</i>	2.3	2.5	2.3	2.4	2.3	2.4
<i>Valores:</i>						
(1). 1. Muy buena; 2. Buena; 3. Regular; 4. Mala; 5. Muy mala.						

La percepción de la oferta de recursos humanos no fue en cambio tan uniforme, siendo mejor calificada por la pequeña y por la mediana y gran industria (2.5 puntos en cada caso) que por la microindustria (2.9). Para el conjunto de la muestra recibió una mejor calificación la oferta de mandos superiores que la de mano de obra calificada y no calificada, tendencia que se mantuvo en todos los estratos y que es consistente con una apreciación derivada de las entrevistas a funcionarios públicos que se reseñan más adelante: el industrial yucateco tiene una idea más bien pobre de la mano de obra no calificada de que se dispone en la entidad, en contraste, por ejemplo, con el sector maquilador. El valor más bajo concerniente a la oferta de recursos humanos (3 puntos) fue el otorgado por la microindustria a la mano de obra no calificada.

La oferta de servicios educativos, como se mencionó, recibió mejores calificaciones que los otros dos aspectos, siendo mejor evaluados los servicios de educación superior (2.1) que los de educación media (2.4) y básica (2.5). Como en el caso de la infraestructura física, en este aspecto se observó una gran uniformidad en las apreciaciones de todos los estratos, siendo invariablemente mejor calificada la educación superior que la media y sobre todo la básica. La microindustria fue nuevamente la más crítica (2.5 en promedio) sin que la diferencia con los otros sectores fuera muy marcada. El promedio general de calificación de todos los estratos para los servicios educativos fue de 2.3, muy cercano a *bueno*.

Si somos consistentes con la idea de que opiniones favorables de una política de fomento revelan impactos también favorables de la misma debemos reconocer que en materia de infraestructura física y desarrollo de la base humana ha habido avances considerables en Yucatán. Por lo demás, el análisis de la política industrial en la entidad desde 1984 revela esfuerzos muy importantes de los gobiernos federal y estatal en estos terrenos (ver capítulos 3 y 4), cuyas realizaciones más sobresalientes han sido las ya citadas del puerto de altura de Progreso, el Aeropuerto Internacional y la modernización del sistema carretero. Yucatán es hoy un estado bien comunicado, con varias instituciones de educación superior e importantes centros de investigación y con una oferta de mano de obra estable, poco conflictiva y, sobre todo, barata. Tales son las principales ventajas competitivas de la entidad, activamente promovidas por los últimos gobiernos estatales en sus esfuerzos por atraer inversionistas extranjeros.

#### 5.1.2.6 Política de estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero

La sexta y última política analizada promueve un entorno macroeconómico estable para la actividad industrial y la disponibilidad de financiamiento en condiciones competitivas para los empresarios manufactureros mexicanos,

que haga posible la inversión de largo plazo. El ejemplo de Asia es nuevamente utilizado por el Propice para resaltar la importancia de ambos objetivos: los países del sudeste asiático se han caracterizado por un gran dinamismo de la inversión, con tasas anuales que rondan el 40 por ciento, el doble de las de México. El proceso acelerado de inversión en esos países coincidió con un marco macroeconómico estable, factor que alentó la acumulación de capital al reducir los riesgos de la actividad productiva y facilitar la planeación a largo plazo.<sup>194</sup>

Desde los años 80, según el Propice, México se ha esforzado en lograr un marco económico de estabilidad, equilibrando sus finanzas públicas; sin embargo, en los años previos a la crisis de diciembre de 1994, se redujo el ahorro privado a causa de la apreciación no sostenible del tipo de cambio real, la disminución de los impuestos al consumo y la disponibilidad de crédito, lo que generó un elevado déficit en cuenta corriente que incrementó la vulnerabilidad de la economía, al ser financiado con capitales externos de gran volatilidad. Dado que la volatilidad es un rasgo permanente de los mercados financieros globalizados el objetivo es elevar el ahorro interno con instrumentos como el programa de pensiones y con el adecuado manejo de las políticas monetaria y fiscal.

En materia de desarrollo financiero el Propice plantea un ambicioso programa de acción: aumentar el crédito de la banca de desarrollo al sector productivo; intensificar la modernización y la competencia en el sector financiero para reducir los márgenes de intermediación; fortalecer las uniones de crédito que operen en condiciones sanas; facilitar el acceso a recursos por medio del mercado de valores; diseñar mecanismos para que las micro, pequeñas y medianas empresas amplíen sus fuentes de financiamiento, entre otras medidas. La eficiencia del sistema financiero, confía el Propice, se traducirá en costos de capital más bajos y en mejores condiciones del crédito que apoyen el logro de la competitividad internacional de la planta productiva.

Para analizar el impacto de la política de estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero en la industria manufacturera de Yucatán, la encuesta exploró factores objetivos, como el acceso al financiamiento de las empresas incluidas, y también subjetivos, como la percepción de las mismas sobre las condiciones del crédito bancario, así como sobre el entorno económico y el manejo de las principales variables económicas por parte del gobierno federal. Por lo que respecta al primer factor, el 17 por ciento de la muestra dijo tener acceso a fuentes externas de financiamiento, con importantes variaciones respecto de las opciones incluidas. La modalidad de financiamiento más utilizada resultó ser el crédito de la banca comercial, con 33 por ciento de toda la muestra, seguido del crédito de la banca de desarrollo y de las uniones

<sup>194</sup> *Ibid.*, Pág. III.1.5.

de crédito, con 20 por ciento en cada caso. Ninguna empresa dijo tener acceso a financiamiento por medio del mercado de valores. (Ver cuadro 5.6).

Cuadro 5.6. Percepciones sobre la política de estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero en el sector manufacturero yucateco.						
	General	Micro	Pequeña	Med y Gr	Exporta	No exporta
<i>Acceso a financiamiento (porcentajes)</i>						
De la banca comercial	33	8	32	57	35	32
De la banca de desarrollo	20	17	12	36	22	18
De uniones de crédito	20	8	20	29	17	21
De colocaciones bursátiles	0	0	0	0	0	0
De otras fuentes	14	8	12	21	9	18
<i>Media aritmética</i>	17	8	15	29	17	18
<i>Calidad del crédito bancario (1)</i>						
Suficiencia	2.4	2.0	2.5	2.5	2.7	2.2
Oportunidad	2.8	2.7	2.7	2.9	2.9	2.6
Costo	3.4	3.7	3.2	3.8	3.7	3.2
Plazo	2.9	2.7	2.8	3.1	2.9	2.9
<i>Media aritmética</i>	2.9	2.8	2.8	3.1	3.1	2.7
<i>Opinión del entorno económico (2)</i>						
	2.2	2.3	2.2	2.2	2.1	2.3
<i>Opinión del manejo de variables econ. (3)</i>						
Inflación	2.9	3.5	2.6	3.0	2.9	3.0
Tipo de cambio	3.2	3.5	3.1	3.3	3.3	3.2
Crecimiento del PIB	2.9	3.0	2.8	3.1	3.0	2.9
Política fiscal	3.7	3.5	3.8	3.7	3.7	3.7
Política de comercio exterior	2.6	2.8	2.5	2.7	2.5	2.7
<i>Media aritmética</i>	3.1	3.3	3.0	3.2	3.1	3.1

Valores:

- (1). 1. Muy bueno; 2. Bueno; 3. Regular; 4. Malo; 5. Muy malo.
- (2). 1. Muy favorable; 2. Favorable; 3. Desfavorable; 4. Muy desfavorable.
- (3). 1. Muy bueno; 2. Bueno; 3. Regular; 4. Malo; 5. Muy malo.

Entre los estratos considerados se apreciaron fuertes variaciones en el acceso a las distintas modalidades de financiamiento. Así, por ejemplo, sólo 8 por ciento de los microindustriales dijo tener crédito de la banca comercial, frente a 32 por ciento de la pequeña industria y 57 por ciento de la mediana y grande. Un patrón semejante se observó en el caso de las uniones de crédito, con el mismo porcentaje de acceso en el caso de la microindustria (8 por ciento), frente a 20 por ciento de la pequeña y 29 por ciento de la mediana y grande. En el caso de la banca de desarrollo la microindustria tuvo un mejor resultado, con 17 por ciento de acceso, algo mayor al de la pequeña industria (12 por ciento) pero muy lejos todavía al que registró la mediana y grande, con un notable 36 por ciento. Como se aprecia, los resultados de la encuesta tienden a confirmar la hipótesis de que la microindustria es el estrato más marginado del crédito en sus distintas modalidades, seguido de la pequeña industria, mientras que la mediana y gran empresa manufacturera

disfrutan de la mejor disponibilidad de crédito, incluido, contra lo que pudiera pensarse, el de la banca de desarrollo. Si se considera el número de empresas existentes en Yucatán para cada estrato (13 mil microempresas frente a sólo 69 medianas y grandes) se tiene una idea más precisa de la distribución del crédito industrial.

El promedio de acceso a las distintas modalidades de financiamiento fue de 8 por ciento para el estrato de microindustrias, frente a 15 por ciento para la pequeña y 29 por ciento para la mediana y grande. Las empresas con más de 100 empleados registraron también el más elevado acceso a otras fuentes de financiamiento (otros intermediarios financieros, principalmente), con 21 por ciento; como se ha indicado, el mercado de valores registró cero en todos los estratos. Las empresas exportadoras reportaron mejor disponibilidad de crédito de las bancas comercial y de desarrollo que las no exportadoras, pero las diferencias no fueron tan apreciables como en el caso de los estratos por tamaño de empresa, subrayando que esta variable -el tamaño- es la decisiva para definir las posibilidades de obtención de crédito de una empresa manufacturera.

La calidad del crédito bancario en términos de plazo, costo, oportunidad y suficiencia fue calificada en términos más bien pobres por todos los estratos. Los grupos con mejor acceso a él (mediana y gran industria y empresas exportadoras) fueron, significativamente, los más críticos, con un promedio numérico de 3.1., tendiente a *malo*, posiblemente explicable en términos de su mayor trato con instituciones bancarias. Hubo coincidencia en ubicar al costo como el peor de los atributos del crédito bancario, con las calificaciones más bajas en todos los estratos; también el plazo y la oportunidad fueron calificados en términos desfavorables. Los comentarios adicionales de los encuestados complementaron la mala imagen que el sector industrial tiene del crédito otorgado por la banca. Un empresario dijo que preferían cualquier otra fuente de financiamiento al crédito bancario, al que francamente le tenían miedo; otro más reclamó la pobreza de las condiciones del crédito en México frente a las que disfrutan sus competidores del TLCAN, con tasas mucho más bajas y plazos hasta de 30 años en Estados Unidos y Canadá. Un tercero acusó a la banca de desarrollo de fijarse mucho más en las garantías que en la viabilidad de los proyectos y un cuarto se lamentó de que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) apoyara a los bancos en vez de apoyar a los industriales. Si el desarrollo de un sistema financiero competitivo y eficiente es realmente una política del gobierno federal, los avances en Yucatán han sido mínimos, al decir de los industriales.

La opinión de los encuestados sobre el entorno económico de su empresa fue menos negativa que la del sistema financiero. Las respuestas promediaron 2.2, valor muy cercano al de la opción *favorable* (2), con una opinión ligeramente mejor de la industria mediana y grande, así como de las empresas

exportadoras, que la de la microindustria y las empresas no exportadoras. Al requerir a los encuestados su opinión sobre el manejo de distintas variables económicas por parte del gobierno federal se destacaron algunas diferencias. Para el conjunto de la muestra, la mejor calificada fue la política de comercio exterior, seguida por el manejo de la inflación y el crecimiento del Producto Interno Bruto. Las peores calificaciones fueron para el manejo del tipo de cambio y, sobre todo, para la política fiscal, que obtuvo las calificaciones más bajas de los cinco grupos considerados. La microindustria fue, nuevamente, ligeramente más crítica que los otros grupos, si bien las diferencias fueron pequeñas, destacándose en un marco general de homogeneidad. En el segundo semestre de 1997 la industria manufacturera yucateca tenía una opinión relativamente buena de la política económica del gobierno federal, en un contexto de inflación a la baja, notable crecimiento del PIB y dinamismo del sector exportador.

## 5.2 Los problemas de implementación

El apartado anterior proporcionó elementos que avalan la hipótesis de que la eficacia de las políticas de fomento industrial ha sido escasa en Yucatán. Las cifras de la producción manufacturera y del comercio exterior de la entidad apuntan en el mismo sentido. A pesar de los considerables esfuerzos desplegados por los gobiernos estatal y federal (ver capítulos 3 y 4), y a pesar de algunos logros espectaculares en el campo de las maquiladoras, el impacto de tales políticas ha sido limitado. En lo que sigue del capítulo exploramos algunas de las razones que contribuyen a explicar tales resultados, basándonos en las entrevistas realizadas a los responsables de la política industrial del actual gobierno del Estado; a funcionarios de las principales agencias federales de fomento, como Nafin, Bancomext y la delegación local de la Secofi, y a algunos empresarios que ocupan o han ocupado posiciones de liderazgo en sus sectores.

Hemos agrupado los problemas detectados en cinco grandes rubros: 1. Los atribuibles al entorno económico y financiero de la industria manufacturera en Yucatán; 2. Los derivados de las prioridades contenidas en las agendas gubernamentales; 3. Los derivados de la acción conjunta de los gobiernos estatal y federal; 4. Los asociados a la relación entre los empresarios y los distintos niveles de gobierno y, 5. Los atribuibles al atraso y la falta de visión empresarial de numerosos industriales yucatecos.

### 5.2.1 Problemas derivados del entorno económico y financiero

Las políticas de fomento industrial encuentran un obstáculo en la estructura oligopólica de la economía yucateca. Los insumos clave del proceso productivo en varias de las ramas más importantes de la manufactura local -textiles, cuero, alimentos, entre otras- son comercializados por unos cuantos provee-

dores (a veces uno solo), que por lo mismo están en posibilidades de imponer condiciones a los industriales. Por ejemplo, los proveedores de telas a la industria local del vestido son tres o cuatro (San Francisco de Asís, La Italiana, La Parisina); los de harina de trigo son sólo dos; en todo el estado únicamente hay un comprador de pieles de ganado bovino. Este hecho ha determinado el fracaso de varios intentos, impulsados generalmente por la delegación local de la Secofi, de agrupar a los industriales de una misma rama para adquirir insumos a precios más competitivos. Un funcionario de la Secofi nos relató el siguiente ejemplo: se logró que los microindustriales de la industria panificadora se unieran para adquirir fuera del estado harina de trigo a mejores precios, lo que consiguieron en el vecino estado de Campeche; sin embargo, el monopolio local de la harina reaccionó adversamente, restringiéndoles la venta de mantequilla y otros insumos indispensables para el proceso productivo. El monopolio finalmente se impuso y los microindustriales debieron volver a comprarle harina de trigo.

El carácter oligopólico de la economía yucateca ha determinado el fracaso de programas clave de las políticas de fomento industrial, como el de empresas integradoras. A mediados de 1997 sólo existía formalmente una en la entidad, y no estaba en operación; desde luego también han influido factores de orden cultural y la estrechez de miras de varios industriales, que con frecuencia no logran ver más allá de los rigores de la competencia inmediata para reconocer las posibilidades de la integración de la oferta con sus competidores. Bancomext apoyó un intento de integración de industriales del vestido para comercializar juntos su producción. Seis industriales integraron una comercializadora que vendería los productos con una marca única y repartiría proporcionalmente las cuotas de producción; el proyecto fracasó por diferencias internas y fricciones entre los seis propietarios.

Otro indicador de la estructura oligopólica de la economía local, tratado con amplitud en el segundo capítulo, es la concentración en unas cuantas empresas de las exportaciones clave de la entidad. Por ejemplo las exportaciones pesqueras, que representan casi la mitad de las exportaciones del estado, son concentradas por cuatro empresas; las de miel, el segundo producto de exportación, por unas seis; las de manufacturas de henequén, también por cuatro. En total sólo existen en la entidad 14 empresas altamente exportadoras (beneficiarias del programa Altex), con exportaciones anuales mayores a tres millones de dólares, frente a más de 13 mil empresas manufactureras en la entidad.<sup>195</sup>

Un obstáculo común a todas las políticas de fomento industrial es la escasez de crédito al sector manufacturero. Los microindustriales han estado tradicionalmente fuera de la cartera de créditos de la banca comercial pero, a raíz de la recesión de 1995, quedaron fuera incluso los pequeños y medianos.

<sup>195</sup> Delegación local de la Secofi.

La microindustria, como hemos visto, ha sido marginada también por la banca de desarrollo, que carece de planes de financiamiento adecuados a la escala de sus necesidades; tal es el caso de Nafin, cuyos programas financieros han sido diseñados para empresas de mayor tamaño. Bancomext, por su parte, sólo apoya proyectos exportadores de empresas financieramente sanas, que normalmente reciben sus pagos al contado, como las congeladoras de productos pesqueros.

Cuando la banca de desarrollo accede por fin a financiar determinado proyecto manufacturero entran en acción otro género de problemas, principalmente la ineficiencia de los procesos de análisis y operación del crédito. El presidente de la delegación local de la Cámara de la Industria del Vestido comentó que presentaron a Nafin un proyecto de financiamiento de bienes de capital para modernizar esa rama manufacturera; la dirección local de Nafin lo apoyó y envió para su aprobación a la ciudad de México (no había facultades locales para aprobarlo). La respuesta demoró seis meses en llegar, cuando la oportunidad del negocio se había perdido. En el mismo sentido, otros industriales se quejaron de la insuficiente capacitación de los ejecutivos de la banca de desarrollo, más pendientes de las garantías que de la viabilidad de los proyectos.

A la inversa, un funcionario de promoción de Nafin se quejó de que los industriales "nos ven como un simple proveedor de créditos; no comprenden que somos mucho más que eso: crédito, sí, pero también capacitación y asesoría, pero estos puntos no interesan a los empresarios, a pesar de que se los hemos planteado en numerosas reuniones con ellos". A la pregunta de a qué atribuye tal situación el funcionario respondió: "Ese desinterés se debe en parte a la desconfianza de los empresarios en lo que viene del gobierno, pero también a que están empantanados en su problemática económica generada por la crisis (de 1995): cartera vencida, estrechamiento del mercado interno, falta de financiamiento, encarecimiento de insumos. El problema de mejorar su fábrica y aspectos como la productividad, la competitividad, y otros similares los tienen en segundo término, después de su problemática económica".

El sesgo neoliberal de la política crediticia de los últimos dos sexenios ha contribuido a complicar la situación financiera de la micro, pequeña y mediana empresa. Por ejemplo, antes de 1989 Nafin otorgaba crédito directamente a los industriales, sin intermediación de la banca comercial. Al llegar al gobierno, Salinas de Gortari retiró a Nafin del primer piso, sometiendo el crédito de fomento industrial al arbitrio de la banca comercial (el funcionario entrevistado atribuye esta decisión al plan de Salinas de reprivatizar los bancos, para el que resultaba un estorbo la competencia de Nafin). Como se ha mencionado, la crisis cambiaria de diciembre de 1994 y la recesión de 1995 provocaron que la banca comercial cerrara el crédito en todas sus

modalidades, lo que obligó a Nafin -y también a Bancomext- a volver al primer piso en 1996, pero en una escala pequeña y sólo en forma subsidiaria, mientras la banca comercial se decide a prestar nuevamente.

Por lo demás, el sesgo neoliberal de la política crediticia se ha mantenido en el gobierno de Zedillo, como revela la decisión de cerrar un banco de desarrollo que atendía a los micro y pequeños empresarios del sector comercial: el Banco Nacional del Comercio Interior (BNCI), con el argumento de que no era rentable por su elevada cartera vencida. Es posible atribuir la elevación de la cartera vencida al difícil entorno económico de los últimos tres años, pero el pragmatismo gubernamental no tomó en cuenta el carácter sistémico de ese problema, prefiriendo en cambio liquidar el banco. En Mérida, la única sucursal del BNCI cerró en noviembre de 1997.

En Yucatán el dinamismo del sector exportador no se ha extendido al conjunto de la manufactura estatal. La integración de cadenas industriales, en sí la mejor esperanza del Propice para lograr ese objetivo, ha avanzado muy poco, como reveló la encuesta y como confirmaron las cifras. Es verdad que el número de empresas exportadoras ha aumentado en los últimos años: la cantidad de empresas registradas con programas de comercio exterior (industria maquiladora, PITEX, ALTEX y ECEX) creció de 83 en 1994 a 110 en 1995 y a 171 en 1996,<sup>196</sup> pero aunque el incremento es notable la cantidad sigue siendo exigua frente al total de empresas manufactureras en la entidad, además de que en buena medida se explica por el arribo de maquiladoras, en principio ajena a la política de integración de cadenas productivas. Como ocurre a escala nacional, el dinamismo exportador de los últimos tres años ha coexistido con el estrechamiento del mercado interno, el encarecimiento de los insumos, la falta de crédito y la problemática de la cartera vencida de la manufactura local.

#### 5.2.2. Problemas asociados a las prioridades de la agenda gubernamental.

El objetivo de desarrollar una industria manufacturera competitiva en Yucatán está bien cimentado en las agendas de gobierno, tanto de la entidad como de la federación. A través de los años ambas esferas han invertido recursos presupuestales y administrativos de importancia en el logro de este objetivo y lo siguen haciendo actualmente. El gobierno estatal tiene una secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial y, dependiente de ésta, una dirección de Promoción Industrial, cuya función sustantiva es la que su nombre indica. La federación, por su parte, tiene una delegación de la Secofi entre cuyas áreas también hay una dirección de Promoción Industrial, además de bancos de desarrollo y organismos descentralizados que contribuyen al mismo objetivo, como Nafin, Bancomext y Conacyt, entre los más representativos.

<sup>196</sup> Delegación local de la Secofi.

Una vez señalado esto es preciso añadir que no todos los estratos y ramas de la manufactura local tienen la misma prioridad en las agendas públicas. Tampoco la tienen todas las políticas de fomento industrial formalmente incluidas en los programas y planes de desarrollo sectorial, ya sea de la federación o del gobierno del estado. Existen diferencias sustanciales en las prioridades que contribuyen directamente al crecimiento o al estancamiento de determinados estratos y sectores y, también, al éxito o fracaso de determinadas políticas. La encuesta empresarial y la investigación directa en las agencias de fomento revelaron algunas de esas prioridades y, por oposición, los rubros de la manufactura local y las políticas que quedan fuera del foco de atención de ambos gobiernos. La visión general obtenida es la de un marcado contraste entre un abanico muy amplio de políticas y programas de fomento, cuyos beneficiarios son en teoría todos los industriales, sin importar su tamaño o su giro, frente a una realidad muy distinta: concentración de los recursos organizacionales, presupuestales y técnicos en la implementación de la política de fomento a las exportaciones y en la mediana y gran industria exportadora, incluidas las maquiladoras. Esto es especialmente cierto en el caso del gobierno del estado.

El ambicioso catálogo de políticas de fomento a la industria manufacturera del gobierno estatal (ver capítulo 4) ha sido subordinado en la práctica a la prioridad de generar empleos. Por lo demás, el propio Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001 establece, en materia de desarrollo industrial, la estrategia de priorizar las actividades con capacidad probada para generar empleos, con énfasis en el corto plazo en la industria maquiladora de exportación.<sup>197</sup> Las agencias estatales de fomento industrial han tomado esta instrucción al pie de la letra, con tanto empeño que han descuidado en mayor o menor grado el resto de las políticas de fomento. Un funcionario de la dirección estatal de Promoción Industrial, entrevistado por el autor, aceptó este hecho con franqueza. Interrogado sobre cuáles eran a su juicio los principales problemas de la industria manufacturera en Yucatán mencionó en primer término la obsolescencia tecnológica. A la pregunta de qué se ha hecho para enfrentar este problema reconoció que prácticamente nada, salvo el experimento de la Incubadora de Empresas, con cuatro proyectos en total. Aceptó lo mismo en cuestión de protección ambiental, desregulación, vinculación academia-empresa, integración de cadenas productivas y otras materias que han sido objeto de políticas estatales específicas. En el caso de la política de protección ambiental reconoció, también con franqueza, que fungen como simples intermediarios entre los industriales y la delegación local de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En contraste, el funcionario citado detalló con amplitud las actividades que realiza para concretar proyectos maquiladores en la entidad: "Somos gestores de servicios ante la Comisión Federal de Electricidad, Teléfonos de México,

<sup>197</sup> Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001: 173.

Comisión del Agua, Pemex, y otras instituciones, para que apoyen la instalación de maquiladoras en los municipios del interior del estado, los cuales tienen electricidad, pero no para uso industrial; cuentan con pocas líneas telefónicas; tienen problemas en el abasto de agua; carecen de infraestructura hotelera, restaurantera y educativa para los empresarios maquiladores; el servicio de transporte es insuficiente, entre otros muchos problemas. Estamos en constante comunicación con los presidentes municipales de los lugares donde podrían instalarse o se han instalado ya empresas maquiladoras, para lograr y mantener su apoyo a los distintos proyectos".

En realidad es comprensible el énfasis del gobierno estatal en la atracción de maquiladoras. Tan sólo dos de estas empresas ya instaladas en el municipio de Motul (Monty Industries y Tepalil Na) han creado cerca de 4 mil empleos. Si se tratara de microindustrias (cinco empleados en promedio, según el INEGI), serían necesarias 800 empresas exitosas para generar la misma cantidad de empleos y, si se considera que sólo entre un 10 y un 20 por ciento de microempresas logra mantenerse a flote, sería preciso trabajar con un universo de entre 4 mil y 8 mil microempresarios para igualar el resultado de sólo dos maquiladoras. Desde luego no existen recursos presupuestales ni administrativos para orientar la promoción industrial por semejantes caminos. Con mucho pragmatismo y también sentido común la dirección de Promoción Industrial se ha dedicado a atraer maquiladoras para enfrentar la falta de opciones de empleo en la entidad, que se agudizó con la crisis terminal de la agroindustria henequenera paraestatal. La otra cara de la moneda es, naturalmente, la perpetuación de las condiciones de atraso en todos los sentidos de la micro y pequeña manufactura local.

La implementación de las políticas federales encuentra sus propios obstáculos en la heterogeneidad de los objetivos de las distintas agencias que intervienen en ella (ver capítulo 4). La delegación local de la Secofi asume el papel de promotora de todas las políticas de fomento contenidas en el Propice, sin embargo también ha concentrado sus esfuerzos en la promoción de las exportaciones, dedicando mucha menos atención a las demás políticas, como en el caso del gobierno estatal. Sus principales servicios son los de apoyo a la exportación: Módulo de Orientación al Exportador, Sistema Mexicano de Promoción Externa, Guía Básica del Exportador, Manual de Trámites de Comercio Exterior, entre otros. Debe señalarse, sin embargo, que su gestión proexportadora es más amplia que la del gobierno estatal, brindando apoyo a empresas pequeñas e incluso micro que deciden incursionar en los mercados externos. Ha habido resonantes éxitos de microempresas exportadoras, como una dedicada a la fabricación de velas de cera y otra a la elaboración de horchata; se trata de casos aislados pero ilustrativos de la intención promotora de la Secofi, presta a apoyar a cualquier empresa que desee exportar, sin importar su tamaño.

Por lo demás, fuera de la política de fomento a las exportaciones, los empresarios siguen viendo a la Secofi como una entidad reguladora más entre las muchas que tiene el gobierno federal. Esto se confirmó con el denominado Sistema de Información Empresarial de México (SIEM), programa que la dependencia presentó como un apoyo a la integración industrial: los empresarios tendrían acceso inmediato a la oferta de insumos en su localidad o región, lo que evitaría que por desconocimiento los adquiriesen en otras regiones, con ahorros importantes de tiempo y costos. Por supuesto, cada empresa tendría que brindar información pormenorizada de su propia oferta, cosa que no fue del agrado de muchos industriales y generó suspicacias sobre la posible utilización de los datos con fines fiscales, además de que la inscripción al SIEM quedó como obligatoria y con costo.

Frente a la vocación proexportadora de la Secofi, otra importante agencia de fomento, Nafin, ha intentado ser más consecuente con su objetivo institucional, definiendo en Yucatán cinco ramas a promocionar que se cuentan entre las más importantes de la manufactura local: productos alimenticios, bebidas y tabaco; textiles y prendas de vestir; cuero y calzado; minerales no metálicos; otras industrias manufactureras; es decir, las de uso más intensivo de mano de obra y menor complejidad tecnológica que son, ciertamente, la especie más abundante en Yucatán. Sin embargo, como se vio en el anterior capítulo, la cobertura de los servicios de Nafin sigue siendo muy limitada, con sólo 69 empresas del sector industrial atendidas entre agosto de 1996 y julio de 1997. En todo caso, el punto a resaltar aquí no es la mayor o menor eficacia de Nafin sino la diferencia de prioridades con la Secofi.

El Bancomext, como se ha mencionado, concentra su actividad promotora en la atención a empresas altamente exportadoras, con mercados seguros y financieramente sanas, características que deben cumplir independientemente de cuál sea su giro: los mayores volúmenes de crédito los ha canalizado a las empresas exportadoras de productos pesqueros, en segundo lugar a proyectos turísticos y sólo en tercer lugar a empresas manufactureras (ver capítulo 4). Esta política ha permitido a Bancomext librarse de cartera vencida, logro meritorio en un contexto de crecientes volúmenes de adeudos vencidos, pero ha limitado su labor promotora a la élite exportadora, con un radio de intereses y cobertura mucho más reducido que el de Secofi.

Como se observa, las agendas de las principales agencias federales de fomento tienen prioridades muy distintas. No se encontraron elementos que apuntaran a algún género de sincronización de su labor promotora o por lo menos de coordinación interinstitucional. Cada una trabaja por su lado, definiendo sus actividades con arreglo a una lógica exclusivamente interna que resulta por completo insuficiente para una eficaz implementación del conjunto de políticas federales de fomento a la industria manufacturera. Como en el

caso del gobierno estatal, el resultado final es la concentración de los esfuerzos de promoción en un puñado de medianas y grandes empresas, principalmente exportadoras, con avances muy escasos en el resto de la agenda formal de fomento industrial contenida en el Propice.

### 5.2.3 Problemas derivados de la acción conjunta de los gobiernos estatal y federal

A la falta de coordinación de las tareas de fomento industrial de las agencias estatales y federales, y de las agencias federales entre sí, debemos sumar otros problemas derivados de la acción conjunta de ambos gobiernos. Uno de ellos es la centralización de las decisiones de la instancia federal en la Ciudad de México. A pesar de los avances en esta materia, como el reforzamiento de los municipios con las reformas constitucionales de 1983, la política de Salinas de incorporar a los sectores involucrados al diseño de algunas políticas públicas, y el incremento de las participaciones federales en el marco del *nuevo federalismo* impulsado por Ernesto Zedillo, se mantiene la lógica de la definición central de las grandes directrices del desarrollo, con escasa o ninguna participación de las entidades federativas y las distintas regiones del país.

La estrategia misma de desarrollar una industria capaz de competir en el exterior sobre bases de calidad y fortaleza tecnológica, y no con uso intensivo de mano de obra (verdadero hilo conductor del Propice) contradice la realidad de un estado como Yucatán, donde el único recurso abundante y *competitivo* -por su bajo precio, su docilidad y su escasa rotación- es precisamente la mano de obra. Más aún, la centralización de las decisiones en materia de política industrial llevó a la Secofi a definir para Yucatán un agrupamiento industrial o *cluster* que poco tiene que ver, no sólo con la estructura de las exportaciones yucatecas y las perspectivas del sector manufacturero local, sino también con el objetivo central de competir con menos mano de obra y más complejidad tecnológica: la producción de carne de pollo, cerdo y res.

En otro plano, las instancias de coordinación de las acciones estatales y federales que existen se revelan poco eficaces para lograr los objetivos que persiguen, con frecuencia muy ambiciosos. La más importante de estas instancias, el Comité de Planeación del Desarrollo de Yucatán (Copladey) funciona en la práctica como un simple foro de intercambio de información entre funcionarios de segundo y de tercer nivel. El autor tuvo la ocasión de asistir como observador a varias reuniones del Grupo de Trabajo Industrial del Copladey. El directorio de los miembros titulares incluye a varios integrantes del gabinete del gobernador, como los secretarios de Desarrollo Industrial y Comercial, Hacienda y Planeación, Contraloría General y Desarrollo Rural; los delegados de las secretarías (federales) de Comercio y Fomento Industrial, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Medio Ambiente,

Recursos Naturales y Pesca; Trabajo y Previsión social y Comunicaciones y Transportes; los directores regionales de Nafin y Bancomext; los titulares en Yucatán del IMSS, la Comisión Federal de Electricidad y Pemex; los presidentes de las cámaras locales de la Industria de la Transformación, de la Construcción, de Comercio, del Centro Empresarial (Coparmex) y del Centro Bancario de Yucatán. El autor asistió a cerca de diez sesiones. *En ninguna de ellas vio nunca a ninguno de los funcionarios públicos y dirigentes empresariales citados.* La mayoría de los asistentes no eran ni siquiera de segundo nivel, sino de tercero o incluso inferior. Esto resultaba evidente a la hora de discutir temas de relevancia: los asistentes se remitían a tomar notas sin atreverse a intervenir en un foro donde se sabían sin capacidad de decisión.

En cambio, no puede hablarse de conflicto ni aún de tirantez en las relaciones entre los gobierno estatal y federal, algo que al principio supusimos que podríamos encontrar. Por lo menos en la materia que nos ocupa la relación entre ambos niveles de gobierno es buena, dato que nos confirmaron en las dos esferas. Un funcionario de la Secofi nos dijo que las cosas mejoraron sensiblemente a partir de 1989, cuando Salinas de Gortari llegó a la presidencia: antes de ese año prácticamente no existía comunicación entre los dos niveles y cada uno implementaba sus políticas de fomento al margen de lo que hiciera el otro. Ahora, según el mismo funcionario, la delegación estatal de la Secofi tiene la instrucción expresa del presidente de la República de promover las políticas federales que coinciden con las estatales; por supuesto, esto se facilita en los casos en que hay franca coincidencia de los dos gobiernos, como en la política de promoción de las exportaciones. A la vez, un funcionario estatal nos dijo lo mismo con otras palabras: "Parecen (las agencias federales) casi una extensión de nuestras propias oficinas. Basta una llamada telefónica para pedirles apoyo a tal o cual actividad o programa y tenemos respuesta inmediata".

No existe contradicción entre las dos tendencias señaladas: Hay coincidencia y apoyo mutuo de los dos niveles de gobierno en políticas prioritarias en las agendas industriales de ambos, como la promoción de las exportaciones. Sin embargo, en la mayoría de las demás políticas se ha avanzado poco, a causa de la escasa efectividad y excesiva formalidad de las instancias que en principio deberían facilitar la implementación de los programas industriales de ambos gobiernos. Las relaciones son buenas, pero la eficacia de la acción conjunta es limitada.

Por lo demás, el factor político no está ausente en la toma de decisiones de fomento industrial. Las maquiladoras que están llegando para establecerse en los municipios generalmente demandan ciudades cercanas a Mérida (no más de una hora de distancia, de preferencia) y con cierta densidad de población que les asegure la disponibilidad de suficiente mano de obra. Por eso han elegido municipios como Motul, Maxcanú e Izamal, entre otros. Al

agotarse las ciudades cercanas las nuevas maquiladoras han debido instalarse en otras más alejadas de la capital, como Peto, Valladolid y Tizimín. Sin embargo, una ciudad con adecuada densidad de población y cercana a Mérida y Progreso, que es Hunucmá, no tiene aún ninguna maquiladora, a pesar de las gestiones realizadas por el municipio, por una razón de tipo político: tiene un ayuntamiento panista. El PRI ha perdido su hegemonía en Mérida y enfrenta un creciente cuestionamiento de la misma en los municipios del interior del estado, hasta ahora su reserva de votos y legitimidad. El ayuntamiento de Hunucmá ha denunciado presiones no sólo como la señalada sino de algunos organismos y agencias paraestatales, como la Comisión Federal de Electricidad, que lo amenaza constantemente con la suspensión del servicio a causa de diversos adeudos. La marginación de Hunucmá de la política de atracción de maquiladoras y las presiones adicionales pueden ser interpretadas como un intento del oficialismo por fortalecer su preeminencia política en el interior de Yucatán.

#### 5.2.4 Problemas derivados de las relaciones gobierno-empresarios

Las relaciones gobierno-empresarios también mejoraron en el sexenio de Carlos Salinas. En realidad la mejoría comenzó desde el periodo de Miguel de la Madrid, con el fin del discurso antiempresarial del echeverrismo y su culminación en la nacionalización de la banca. Al definir al sector privado como el principal motor del crecimiento los gobiernos de tendencia neoliberal establecieron puentes de comunicación con los organismos empresariales, que con el tiempo se institucionalizaron como mecanismos de coordinación y consulta. Salinas de Gortari estaba consciente de que una implementación eficaz de sus políticas obligaba a la comunicación constante con los sectores involucrados, que facilitara la ejecución de las decisiones y destrabara obstáculos. Un buen ejemplo de esto, ya comentado en el capítulo 4, fue la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones. A nivel estatal ocurrió un cambio semejante desde el primer gobierno de Víctor Cervera Pacheco (1984-1988) que, como antes se vio, logró conformar un poderoso grupo empresarial identificado con su política económica.

Sin embargo, los problemas en las relaciones de ambos sectores distan de haber desaparecido. Siguen presentes algunos muy añejos, como los causados por el burocratismo y la corrupción que, pese a todo, no han podido ser erradicados de las oficinas públicas. Asimismo, en Yucatán se mantiene un margen de mutua desconfianza, alimentado por el escepticismo empresarial sobre la eficacia de los planes y programas de gobierno y, también, por el escepticismo gubernamental sobre las posibilidades reales y la voluntad del empresariado yucateco para cumplir la tarea del desarrollo industrial.

Un funcionario federal nos definió así los rezagos gubernamentales en la materia que nos ocupa: "las oficinas públicas están llenas de gente

improvisada, que desconoce los problemas reales del sector industrial. Por lo mismo, *pelotean* al empresario, enviándolo de un escritorio a otro y de una oficina a otra. Además, el cambio de mandos todavía significa el cambio de enfoques. Cuando un jefe se va no sólo cambian los estilos sino también las prioridades. Los cambios sexenales son peores: un gobierno puede haberse dedicado a promover las exportaciones o las maquiladoras y el siguiente dar marcha atrás y decidir que el campo o la pesca son lo verdaderamente importante. No hay continuidad".

En cuanto a la corrupción un funcionario del gobierno estatal reconoció que sigue presente, en parte a causa del propio sector privado: "Hay mucha corrupción en lo que concierne a trámites, auspiciada por los propios empresarios. Por negligencia se esperan hasta el último día de los plazos y llegan con los formatos mal llenados. Ante el rechazo ofrecen dinero a los burócratas para salir del paso; luego éstos aprenden y empiezan a pedir dinero; por último, empiezan a poner trabas u obstáculos para que el empresario tenga que pagar". Un exfuncionario del gobierno estatal, ahora empresario, añade a los problemas de burocratismo y corrupción las inercias sindicales: "El sindicato es un obstáculo a la modernización y los cambios internos. Los sindicatos gubernamentales son los peores: frenan todo, detienen los cambios, mantienen el status imperante. Por eso siguen el burocratismo, la corrupción y el tortuguismo. El gobierno no puede ir muy lejos con los sindicatos que tiene".

Estas razones -corrupción, burocratismo, tortuguismo- están en la base de la estrategia del gobierno federal de emplear servicios privados de consultoría en la implementación de sus políticas. La política de desarrollo tecnológico, por ejemplo, se basa en buena medida en los servicios de asociaciones civiles como la red CETRO-CRECE (Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial y Centros Regionales para la Competitividad Empresarial); el ya citado COMPITE (Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica); el CIMO (Calidad Integral y Modernización) y el Sistema Nacional de Servicios de Consultoría. En Mérida existe una red de consultores de los ejemplos citados, completada con numerosos despachos que difunden el uso de programas e instrumentos de fomento industrial, por ejemplo la Fundación para el Desarrollo Empresarial, A.C., que promueve los servicios de CIMO; Asesoría a Microempresas (ADMIC) que promueve el desarrollo empresarial de los microindustriales y los asesora para obtener recursos de fondos de fomento; Consultores en Administración y Asociados, que promueve los programas de capacitación de la Secretaría del Trabajo, entre otros.

El empleo de despachos de consultoría, aunque en teoría es una buena opción para mejorar la implementación de las políticas, genera nuevos problemas. Los consultores privados son ellos mismos empresarios que sólo apoyarán a

quienes tengan los recursos y estén dispuestos a pagar por sus servicios. El programa COMPITE, por ejemplo, consiste en un taller de cuatro días que cuesta 15 mil pesos a los industriales que lo demandan. Su mercado natural son los micro y pequeños empresarios con procesos intensivos en mano de obra (no opera en procesos automatizados); si consideramos las dificultades del entorno económico y financiero de la micro y pequeña industria entenderemos muy bien porqué en octubre de 1997, a tres años de creado el COMPITE y a un año de haber sido convertido en asociación civil, sólo una empresa manufacturera había utilizado sus servicios en Yucatán.

Otro problema de la relación gobierno-empresarios es la desconfianza mutua sobre las capacidades del otro. El empresario que antes fue funcionario público nos describió así la desconfianza del sector privado: "Las políticas públicas de fomento industrial no tienen éxito porque los empresarios tienen un gran escepticismo frente a las acciones del gobierno. No creen en lo que éste dice, y eso se debe a que cuando se animan a acercarse a algún programa, por ejemplo de crédito, resulta que las cosas no son como se habían anunciado. El gobierno anuncia a tambores batientes un programa de apoyo crediticio con un techo financiero de muchos millones de pesos. El industrial solicita participar en él y entonces se entera de que no cubre los requisitos y por lo tanto queda fuera. Frustrado, el industrial se aleja para no volver". "Otro problema es que los cambios se siguen decidiendo en el escritorio, sin tomar en cuenta a los empresarios. Por ejemplo, se diseña una presunta simplificación administrativa consistente en reducir un formato de cinco hojas a una sola, lo que se presenta como un gran avance. Sin embargo, en esa única hoja se sigue pidiendo información cuya utilidad no está clara y que para los empresarios seguirá representando pérdida de esfuerzo y de tiempo".

Por el otro lado, la imagen de los empresarios en las oficinas públicas tampoco es la más edificante. Un alto funcionario del gobierno estatal nos dijo: "Lo único que les interesa son las reducciones de impuestos. Cuando se les presentan programas de apoyo su reacción siempre es la misma: todo lo que demandan es que se reduzcan o desaparezcan los impuestos. Por ejemplo, exigen la derogación del gravamen del 2 por ciento sobre nóminas, sin reparar en que ese impuesto es fundamental para el gobierno del estado porque con él se promueve a Yucatán en el exterior, se atrae inversión extranjera, se buscan socios capitalistas y tecnológicos, se abren nuevos mercados. Nada de eso ven ellos". Otro funcionario estatal define así las causas del poco éxito de los programas de fomento: "El gran desconocimiento de las políticas y programas de fomento industrial se debe sencillamente al profundo desinterés de los empresarios en conocerlos. En las reuniones sobre desregulación que tenemos con ellos se quejan todo el tiempo del exceso de trámites, pero yo les he preguntado sobre casos concretos y entonces no saben qué decir. Solamente uno de ellos ha dicho algo específico: la regulación

que impide vender licor antes de las 11 y después de las 21 horas y los domingos. Lo demás son prejuicios".

Más allá de las divergencias entre empresarios y gobierno, un problema situado en otro plano es el acceso diferencial de los industriales a los niveles de dirección gubernamental, sobre todo estatal. Como antes se vio, existe una sólida alianza entre el ejecutivo estatal y un grupo de prominentes empresarios que apoyan las políticas estatales y, también, se benefician de jugosos contratos de proveeduría (ver capítulo 2); los miembros de este grupo o sus allegados ocupan con frecuencia las presidencias de las cámaras de industria y comercio -a excepción de la Coparmex, bastión tradicional de la oposición conservadora- y participan constantemente en las actividades de promoción. Fuera de este grupo, que es una auténtica élite empresarial, el grueso de los pequeños y microindustriales carece de acceso a los niveles gubernamentales de decisión y también, como se reflejó en la encuesta empresarial, a los apoyos de las propias cámaras a las que están afiliados. La estrecha relación de las cúpulas privada y oficial, y la exclusión que conlleva de amplias bases empresariales, tiene un alto costo en Yucatán: la visión aislada de los funcionarios estatales, que impide el diseño e implementación de una política de fomento al conjunto industrial.

### 5.2.5 Problemas derivados del atraso empresarial

La encuesta proporcionó elementos que apoyan la idea de que el escaso éxito de las políticas de fomento industrial se debe en parte el atraso de amplios sectores del empresariado yucateco. Existe poca conciencia sobre la utilidad de adquirir nueva tecnología (o incluso de emplear tecnología disponible gratuitamente), de mejorar el control de calidad, de introducir técnicas modernas de administración del trabajo, de brindar una adecuada capacitación, de integrar a los trabajadores a la empresa y de muchos aspectos semejantes que permitirían la modernización de la micro y pequeña industria y las harían más competitivas. Cuando tienen utilidades que encuentran aceptables no comprenden por qué deberían *gastar* en mejoramiento tecnológico u organizacional. Los industriales de las ramas más tradicionales (alimentos, bebidas, ropa) no perciben como inmediata la amenaza de la competencia externa y la globalización. Su visión es de corto o a lo sumo de mediano plazo y se reduce a maximizar sus utilidades para recuperar cuanto antes su inversión. Para la mayoría de los industriales yucatecos no existe el largo plazo. Las entrevistas realizadas a funcionarios estatales y federales e incluso a los propios empresarios confirmaron estas apreciaciones.

Los comentarios de un industrial dedicado a la producción de alimentos balanceados ilustran muy bien esta mentalidad: "Los programas de calidad no nos interesan porque así como manejamos la empresa estamos muy bien. Tampoco nos interesa un socio tecnológico porque generalmente son grandes

firms que vendrían a reestructurar mi empresa, obligándome a despedir personal y a comprar más maquinaria, es decir a endeudarme, algo que no quiero hacer. Participar en cadenas productivas tampoco me interesa porque el día menos pensado tu gran cliente te deja de comprar y a ver cómo le haces". Semejante conservadurismo fue notable especialmente entre los empresarios que producen para el mercado interno.

Pero incluso algunas empresas que han incursionado en los mercados externos mantienen sus condiciones de atraso. El responsable de la promoción industrial del gobierno estatal nos relató la siguiente experiencia: "Visité las instalaciones de una fábrica de salsas y condimentos que exporta parte de su producción a Estados Unidos. La fábrica estaba en condiciones deplorables: obreros sin camisa, sudorosos (no había aire acondicionado); insumos en el suelo, anaqueles sucios, mala iluminación. Pregunté al responsable porqué no empleaban mandiles, gorras y guantes, si lo que preparaban era alimentos. Me contestó que sí tienen esos equipos, pero que sólo los utilizan para la producción que se exporta. Le pregunté por qué razón, si ya los tenían, no los usaban para la producción destinada al consumo nacional. Me dijo que porque no se les exige".

Otro funcionario estatal reveló su profundo escepticismo frente al empresariado yucateco en los siguientes términos: "Hay pocos verdaderos empresarios en Mérida. La mayoría son *bisneros* que lo único que quieren es maximizar sus ganancias en el menor tiempo posible. Si pueden saltarse normas de calidad, seguridad o protección ambiental lo harán; si pueden vender algo más caro de lo que vale lo harán también". Se le preguntó cuáles serían los pocos industriales que son verdaderos. Mencionó sólo grandes empresarios: los Gómory (Galletera Dondé); los Ponce (Coca Cola); la Cervecería Yucateca.

En realidad, es notable el contraste entre la manufactura local y la gran empresa manufacturera, incluidas las maquiladoras. La encuesta también reveló la preocupación de varias grandes industrias por mejorar la tecnología y calidad de sus productos, por ejemplo Airtemp, dedicada a la fabricación de equipos de aire acondicionado, empeñada en lograr el certificado de calidad ISO 9002. A finales de 1997 sólo tres empresas tenían ese certificado en la entidad: Harinera de Yucatán, filial de Maseca; la Cervecería Yucateca, filial del Grupo Modelo, y la maquiladora Ormex.

Ya antes tuvimos ocasión de comentar el contraste entre el atraso generalizado de la manufactura local y las maquiladoras, que no se limita a calidad, tecnología y administración sino que se extiende a factores culturales. Una de las maquiladoras más grandes, que produce pantalones, exige para sus mandos medios el dominio de la lengua maya, algo impensable en las empresas de capital yucateco. El funcionario que nos habló de la fábrica de salsas y condimentos nos comentó lo siguiente respecto del empleo en ambos

tipos de empresas: "Para el industrial yucateco el último y más prescindible factor en su empresa es el trabajador, al que considera perezoso e irresponsable. Lo trae de la calle y lo pone en la línea de producción sin capacitarlo previamente porque piensa que no se puede dar el lujo de mantener gente sin producir. En cambio, las maquiladoras brindan capacitación hasta de seis meses a sus obreros antes de asignarlos a sus puestos de trabajo. Naturalmente los resultados son muy distintos. Los maquiladores se expresan en los mejores términos de la mano de obra yucateca".

Tuvimos la oportunidad de confirmar esta última apreciación. Visitamos en Motul la maquiladora Monty, de inversionistas de Hong Kong, que también tiene plantas en Honduras. Preguntamos al guía dónde era más barata la mano de obra y nos dijo que en aquel país centroamericano. Le preguntamos porqué entonces habían venido a Yucatán y nos dijo que por dos razones: por las facilidades del TLC y, específicamente a Yucatán, por la notable habilidad de los trabajadores, especialmente bien dotados para el corte y confección. También nos dijo que todos los trabajadores contratados recibían, ya con sueldo, entre 8 y 20 semanas de capacitación, dependiendo de la complejidad de la tarea que realizarían en la línea de producción. Por lo demás, esta fábrica está lejos de ser el paraíso. El ritmo de trabajo es muy intenso y constantemente supervisado, y la jornada es de 7:15 de la mañana a 6 de la tarde con una hora para comer (9 horas con 45 minutos en total) para completar 48 horas semanales en cinco días.

Las cámaras empresariales no contribuyen gran cosa a superar el atraso de los micro y pequeños industriales yucatecos. También en este punto la encuesta reveló un apoyo de las cámaras inversamente proporcional al tamaño de la empresa, de modo similar a lo que ocurre con las políticas públicas. Como ejemplo citamos el caso de un microempresario de la rama del vestido que nos comentó lo siguiente: "La cámara local de la industria del vestido está muy mal. Les pedimos información sobre cursos de capacitación y nunca nos atendieron. En cambio fui a la cámara nacional, en la Ciudad de México, y ahí sí nos atendieron muy bien, dandonos toda la información que requeríamos. Incluso tienen una bolsa de trabajo".

Sobre el papel de las cámaras, el funcionario estatal que nos habló de la escasez de verdaderos empresarios nos dijo al respecto: "Las cámaras empresariales, con excepción del Centro Patronal, no se ocupan de capacitar a sus afiliados en teorías modernas de la empresa. Éstos no saben nada de teorías de calidad, por ejemplo las de Deming. Esta es la explicación de porqué tratan mal a sus empleados, a diferencia de las maquiladoras, que sí saben de la importancia de tener contenta a la gente para que produzca más. No les pagan más pero los integran, ponen a los mejores en pizarrones, los hacen sentir importantes. El empresario yucateco se ha quedado con la teoría de Maslow de hace 40 años: si yo te pago para que comas y vistas me debes

estar agradecido eternamente. No son conscientes de la importancia del elemento humano por su falta de preparación. Las cámaras no han ayudado a cambiar esto”.

A los problemas derivados del entorno macroeconómico, las prioridades de la agendas industriales estatal y federal, la dinámica de las relaciones entre los dos gobiernos y entre éstos y los empresarios, y al atraso empresarial, podríamos aún sumar otros que no fueron puestos en relieve en las entrevistas pero que al contrastar las observaciones con la teoría de la implementación se perfilan muy claramente. Por ejemplo existe en ambos niveles de gobierno poca conciencia sobre la capacidad limitada de las organizaciones públicas para modificar el comportamiento privado y este hecho impide el desarrollo y la utilización de mecanismos de negociación que hagan posible incrementar esa limitada capacidad; la política industrial en México ha transitado, en palabras de Elmore,<sup>198</sup> por las menos flexibles vías del diseño prospectivo, sin explorar las amplias posibilidades de su diseño a partir del punto mismo en que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas. Existen algunos mecanismos de coordinación y, por lo menos uno de ellos, la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones, ha dado buenos resultados, pero se trata de un caso aislado. Otros mecanismos de coordinación, como el ya citado COPLADEY, tienen muy escasa o ninguna eficacia.

Otro factor que obstaculiza el éxito de las políticas de fomento industrial es la escasa o nula atención que se brinda a problemas organizacionales en ambos niveles de gobierno. Las entrevistas dejaron traslucir la persistencia de problemas como la falta de preparación de los funcionarios y de calidad en la atención a los usuarios, el cambio continuo de personas y de prioridades en las oficinas públicas, la persistencia de la corrupción, el compadrazgo, el tortuguismo, las inercias sindicales y la simple y llana incompetencia de muchos funcionarios públicos. No es que no se hayan encontrado las maneras de enfrentar estos vicios, sino que ni siquiera se les ha buscado. Esto es especialmente cierto en el gobierno del estado, donde los bajos sueldos y los horarios extenuantes han definido el perfil por demás limitado de sus efectivos. La falta de conocimiento de las aportaciones existentes en el campo de la teoría impide adoptar medidas administrativas y organizacionales de bajo costo que permitirían solucionar algunos de los problemas citados. Si, por ejemplo, los jefes fueran conscientes de que las decisiones que toman no necesariamente son lo más trascendental de los procesos, tendrían por lo menos un punto de partida, pero no es así. Seguimos observando en cambio ese optimismo despreocupado, tan común en nuestras oficinas públicas, de que las cosas se cumplirán por decreto, al margen de lo que ocurra en el largo e incierto proceso de la implementación. Los resultados están a la vista.

<sup>198</sup> Elmore, 1993b; ver también la introducción teórica de este trabajo.