

<b>CONCLUSIONES Y COMENTARIOS</b>	<b>235</b>
1. Políticas públicas. Investigación y teoría	235
2. Políticas públicas y federalismo en México	236
3. Problemas de implementación de las políticas de fomento industrial en Yucatán	240
4. Notas para una agenda de soluciones. Las recomendaciones de la teoría	242
5. Política industrial y desarrollo regional. El imperio del mercado	248

## 6. Conclusiones y comentarios

### 1. Políticas públicas. Investigación y teoría

O'Toole (1993) ha subrayado la necesidad, en el campo de las políticas públicas, de sustentar cualquier recomendación práctica en la investigación empírica. Su afirmación, motivada por la gran cantidad de estudios que incursionan en el terreno prescriptivo sin sólida fundamentación empírica, tiene acaso un alcance mayor que el que el propio O'Toole le concede. El riesgo no es solamente recomendar un curso de acción que pueda resultar del todo inapropiado (o que encuentre su *proverbio antagónico*, como dice también este autor) sino, más aún, puede significar la transposición injustificada de recomendaciones construidas sobre el análisis de experiencias específicas a contextos muy diferentes, por ejemplo otros países.

En la introducción teórica citamos a algunos estudiosos mexicanos de políticas públicas que han externado su escepticismo sobre la utilidad en México de muchos de los desarrollos teóricos de esta disciplina, e incluso de la disciplina misma. Si entendemos estas reservas en el sentido que propone O'Toole es imposible no compartirlas; no hace falta argumentar las diferencias culturales, históricas, políticas, sociales y económicas entre, por ejemplo, Estados Unidos y México. Se trata de diferencias tan rotundas que han hecho dudar a algunos autores sobre la pertinencia misma del análisis de políticas públicas en nuestro país. Si, por otra parte, sostenemos que no es posible identificar políticas públicas con determinada corriente o enfoque teórico (por ejemplo con el pluralismo), ¿qué nos queda entonces en las manos?

Meny y Thoenig nos ofrecen una respuesta que nosotros encontramos plausible: Lo que determina la originalidad de las teorías de las políticas públicas es que se inscriben en un campo hasta el momento poco explorado: “*Se enraízan en las investigaciones empíricas y no se desentienden de sus implicaciones para la acción*” (Meny y Thoenig, 1992: 45). Acaso sea posible cultivar la filosofía política y social al margen la investigación empírica; tal vez quepa la posibilidad de realizar alguna contribución a la teoría política con la sola reflexión especulativa; de lo que estamos ciertos es que la teoría de políticas públicas no avanza un ápice sin una sólida aproximación a los fenómenos empíricos.

Cuando los autores citados al principio cuestionan la validez en México de aportes e instrumentos construidos para realidades cultural y políticamente diferentes, por ejemplo los del pluralismo, el incrementalismo y el ajuste partidario mutuo, tienen de su lado toda la razón del mundo, pero de esto no se sigue que el campo de las políticas públicas sea incultivable en México. En cambio, quizá debiera concluirse que es preciso construir teoría de políticas públicas en nuestro país sobre la base de nueva, propia y específica investigación empírica.

Nuestros gobiernos (federal, estatales, municipales) diseñan e implementan políticas públicas como cualquier gobierno en cualquier parte del mundo; estas políticas, es cierto, no se parecen gran cosa ni en su diseño ni en su implementación a las de nuestros vecinos del norte (en realidad, ¿con base en qué podríamos esperar que se parecieran?); luego la tarea es clara: definir nuestras propias categorías, desarrollar nuestras propias metodologías para estudiarlas. Las contribuciones de los autores extranjeros ayudan, pero no debemos esperar demasiado. Nada sustituye a la investigación empírica como dicen, cada uno a su manera, O'Toole y Meny y Thoenig.

## 2. Políticas públicas y federalismo en México

Una primera conclusión del análisis de las políticas de fomento industrial implementadas en Yucatán entre 1984 y 2000 es el peso decisivo, incontestable, de los dictados del centro en esta materia, en el marco de un sistema de gobierno unipartidista y cerradamente verticalista que convirtió a los gobernadores de las entidades federativas en poco más que simples delegados administrativos. La comparación de las políticas industriales del gobierno federal y de los sucesivos gobiernos estatales ilustra esta presunción en forma clara. Aunque formalmente cada uno de los gobernadores yucatecos de los últimos veinte años diseñó su propia política industrial, como parte de su respectivo plan estatal de desarrollo, las semejanzas en las orientaciones, los temas, los contenidos y las medidas son más que sospechosas. En los años 70, cuando tuvimos presidentes que concebían a la política industrial como un campo de intervención directa del estado en la economía mediante la creación de empresas públicas, los gobernadores yucatecos se dieron a la tarea de crear en Yucatán sus propias empresas, como las fábricas de ropa típica, zapatos y muebles de la Unidad de Fomento Industrial del Gobierno del Estado, que existió hasta 1986.

Cuando en los años 80 llegaron los gobiernos neoliberales entonces los gobernadores yucatecos descubrieron que eran las fuerzas del mercado las que tenían la responsabilidad de industrializar a Yucatán. Los gobernadores que por alguna razón no se sumaron a la nueva forma de ver y de hacer las cosas en el campo de la economía o de la política sencillamente fueron desplazados y sustituidos por mandatarios interinos que tenían muy clara

la misión a cumplir. Tal fue el sentido de las sustituciones de Graciliano Alpuche por Víctor Cervera Pacheco en 1984 y de Víctor Manzanilla Schaffer por Dulce María Sauri en 1991.

Sería desde luego muy interesante una aproximación empírica al tema de las políticas de fomento industrial en una entidad federativa cuyo gobierno sea de signo distinto al federal, posibilidad que sencillamente no existía hasta finales de los 80. Entonces tal vez cabría la hipótesis de encontrar políticas divergentes entre los gobiernos estatal y federal, pero no ha sido éste el caso de Yucatán. La única hipótesis que cabía formular a partir de este estudio, en el caso de los gobiernos estatales priistas, es que en el diseño de las políticas públicas de la entidad tendría un peso decisivo el gobierno federal, también priista. Podría pensarse que es natural que fuera así, tratándose del mismo partido, pero entonces tendríamos que hacer abstracción de nuestro sistema federal y también de nuestra profunda diversidad regional. En México, durante la mayor parte del siglo XX la lógica partidista se superpuso a la lógica del federalismo, tanto como el presidencialismo exacerbado se superpuso a la lógica partidista. Ningún análisis de políticas públicas en nuestro sistema federal podía ignorar esta realidad, por cierto muy distinta a la de los vecinos del norte.

El tema del centralismo y la subordinación de los gobiernos estatales al federal tuvo en Yucatán una expresión por demás ilustrativa con la reforma a la constitución estatal para retrasar año y medio la elección del gobernador, de manera que el candidato oficial fuera seleccionado con la aprobación del presidente entrante y no del saliente. Podemos ver en esto un acto servil del oficialismo local, pero podemos ver también una respuesta realista y pragmática al hecho, confirmado una y otra vez en la historia postrevolucionaria de Yucatán, de gobernadores ajenos a los grupos de los presidentes en turno que, por lo mismo, no tenían el mismo respaldo económico y político para llevar adelante sus programas de gobierno o que acabaron siendo destituidos.

La vulnerabilidad implícita de los gobiernos locales en el marco de su subordinación al poder presidencial estableció un límite a su capacidad de diseño e implementación de políticas locales que solía revelarse infranqueable. Por ejemplo Víctor Manzanilla Schaffer, como vimos en el tercer capítulo, intentó desarrollar una política industrial diferente a la de su antecesor en el gobierno local, trasladando el énfasis de la atracción de maquiladoras e inversión extranjera al fomento de la micro y pequeña industria local. El problema fue que la nueva prioridad de Manzanilla no sólo contravino a la política implementada por Cervera Pacheco en su primer periodo, sino también a la política implementada por el presidente Carlos Salinas de Gortari. No podemos afirmar que Manzanilla fue destituido por diferencias con el centro en materia de política industrial, pero es un hecho que sus prioridades en este renglón no tuvieron oportunidad de materializarse: el fin del gobierno de Manzanilla fue también el fin de ellas.

Probablemente la subordinación de los mandatarios estatales al poder central, que conllevaba la subordinación de sus políticas, no habría sido un problema mayor de lo que fue para la dinámica de las economías locales si, por lo menos, los diseñadores a nivel central hubieran tomado en cuenta la profunda heterogeneidad regional y la hubieran incorporado en el diseño de las políticas. Al menos en lo que a política industrial se refiere tenemos que decir que no fue así. El Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice) de Zedillo no tuvo en cuenta la diversidad regional. Si excluimos los tres o cuatro *conglomerados* exitosos en el país, las experiencias locales no fueron incorporadas a su diseño; en cambio, como el Propice aclara en varias ocasiones, su verdadera fuente de inspiración fue *la experiencia internacional*, no las realidades locales.

La experiencia internacional enseñó a los diseñadores centrales de la política industrial que México no debía competir en el exterior con productos intensivos en mano de obra sino con calidad y fortaleza tecnológica crecientes; que debíamos igualar nuestros niveles de competitividad a los de Estados Unidos y Canadá y que la alternativa eran los agrupamientos industriales, *conglomerados* o *clusters*, cuya localización y florecimiento estarían determinados por las fuerzas del mercado, a la manera de los autos de Detroit o el acero de Brescia. No se discute la validez de estas enseñanzas, por lo demás muy bien fundamentada en el Propice. El problema fue lo que podían significar para un estado como Yucatán o una región como el sureste mexicano.

Yucatán tiene un recurso abundantísimo, que es mano de obra desempleada, cuyo volumen se incrementó con el fin del *gran ejido* henequenero y el cierre de la industria henequenera paraestatal. La falta de opciones de trabajo en el campo yucateco provocó que grandes contingentes de campesinos exhenequeneros invadieran otros sectores productivos, por ejemplo la pesca, cuya capacidad de absorción de fuerza de trabajo fue saturada al grado de poner en riesgo la permanencia de los recursos (Fraga y Paré, 1994). Por otra parte, la industria local está orientada a la producción de bienes de consumo con poco valor agregado (alimentos y bebidas, vestido, calzado) y presenta un acentuado rezago tecnológico aun frente a estándares nacionales. No existe en la península nada parecido a los *clusters* de la industria electrónica (Tijuana), automotriz (Chihuahua-Ciudad Juárez, Saltillo) o informática (Guadalajara-Aguascalientes). En estas condiciones, tiene poco sentido hablar en Yucatán de industrias con menor uso relativo de mano de obra y mayor componente tecnológico.

Podría argumentarse que la política industrial contenida en el Propice era innovadora e intentaba ir más allá de las realidades nacionales. Sería un argumento aceptable si, junto a su dimensión innovadora, la política industrial hubiera ofrecido opciones para aquellas regiones del país donde la lógica de

los mercados no impulsó el desarrollo de un *cluster* exitoso. Pero tampoco fue así. El Propice del gobierno de Zedillo no sólo mantuvo el compromiso con el mercado heredado de su antecesor inmediato sino lo profundizó. Si la política industrial de Salinas todavía contemplaba objetivos como la desconcentración industrial, deliberadamente promovida por el estado, para el Propice la desconcentración, de darse, será obra del mercado. Fuera de la promesa del mercado, a las regiones más atrasadas del país en el plano industrial el Propice tuvo muy poco que ofrecerles.

Más aún, la política industrial del gobierno de Zedillo ignoró otras opciones y posibilidades de fomento industrial, que con arreglo a categorías y desde luego a prioridades diferentes pudieron haber puesto mayor atención a factores como la abundante mano de obra en México. En vez de buscar la incorporación de tecnologías de punta en los procesos productivos, relegando el factor empleo a un lugar secundario, acaso pudo pensarse también en un proceso de innovación tecnológica que tuviera lugar sobre la base de la estructura productiva ya existente y que tomara en cuenta la variable demográfica, dejando de lado la tesis de que las empresas con uso intensivo de mano de obra son menos productivas (Gutiérrez, 1996). En vez de esto, la política industrial zedillista se deslizó por el camino marcado por el Propice, y uno de sus objetivos actuales fue desarrollar por lo menos un *cluster* en cada entidad federativa, promovido paradójicamente por el estado y no por el mercado. El *cluster* de Yucatán sería la producción de carne de res, cerdo y pollo.

En tanto, al margen de la política industrial del gobierno federal, las realidades se impusieron en Yucatán. Con la fuerte promoción del gobierno estatal la entidad se fue poblando de maquiladoras, en su mayoría del vestido, que venían en busca de su abundante reserva de mano de obra barata, dócil y estable. Varias de estas maquiladoras son de capital asiático, que encuentran en la mano de obra yucateca un factor de competitividad que el Propice no acertó a reconocer. La política industrial del gobierno del estado, formalmente inspirada en la del gobierno federal, transitaba sin embargo por caminos diferentes: bajo componente tecnológico, uso intensivo de mano de obra, desconcentración en vez de aglomeración.

Si los *clusters* eran la nueva divisa de la competitividad, el gobierno estatal siguió aún buscando la desconcentración de las industrias hacia los municipios del interior del estado, obligado como estaba por los imperativos del empleo y, también, por la demanda creciente de mano de obra que había rebasado la oferta en Mérida, especialmente para la industria del vestido. Las maquiladoras en Yucatán probablemente no formarán ningún *cluster*, porque su lógica es diferente. No se interesan por la oferta local de insumos ni tampoco por los mercados locales; sus proveedores y sus clientes están fuera del país; sus objetivos no son otros que abatir costos de mano de obra y

aprovechar las facilidades del TLCAN. Tal vez esto pueda cambiar en el futuro, pero de ser así no habrá sido un resultado de la política de promoción de *clusters*. En cuanto a la micro y pequeña industria yucateca su atraso se mantiene en todos los órdenes. La política industrial de Zedillo no tuvo respuestas eficaces para ellas pero tampoco, a diferencia de las maquiladoras, las tuvo la política industrial del gobierno de Cervera Pacheco.

### *3. Problemas de implementación de las políticas de fomento industrial en Yucatán*

Existe en Yucatán un amplio catálogo de instrumentos y programas de fomento industrial cuyos destinatarios son, formalmente, todos los empresarios manufactureros de la entidad. Tan sólo la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como vimos en el capítulo 4, tiene al menos 29 diferentes programas e instrumentos de este tipo; el Bancomext y Nafin tienen repertorios no menos amplios y también otras agencias del ámbito federal, como el Conacyt, tienen los suyos. No obstante, como nos reveló la encuesta empresarial y las entrevistas, el impacto de todos estos instrumentos y programas es muy limitado; los porcentajes de empresas que han recibido sus apoyos rara vez tienen más de un dígito y, como también se vio en la encuesta, generalmente se trata de empresas medianas y grandes (69 en total, de entre más de 13 mil) y de empresas exportadoras (unas 200 en total); fuera de estos grupos el grueso de la manufactura en Yucatán simplemente ignora que hay más de un centenar de programas de diversas agencias federales cuyo objeto formal es ayudarlas a superar sus rezagos tecnológicos y administrativos y a conquistar nuevos mercados, dentro y fuera del país.

Los problemas que restan eficacia a los instrumentos de fomento industrial, al grado de hacer inoperantes a muchos de ellos, son variados y complejos; podemos distinguir al menos cinco tipos diferentes: los atribuibles al entorno económico y financiero; los asociados a la divergencia de objetivos y prioridades de las agencias que intervienen en la implementación de las políticas; los derivados de la acción conjunta de los gobiernos estatal y federal; los asociados a la relación entre empresarios y gobiernos y los atribuibles al atraso y falta de visión empresarial de numerosos industriales yucatecos:

*Problemas derivados del entorno económico y financiero:* como en todo el país, los industriales yucatecos han experimentado en los últimos años una severa escasez de créditos, crecientes carteras vencidas, altas tasas de interés, estrechamiento del mercado interno, encarecimiento de los insumos, falta de programas de financiamiento adecuados a sus necesidades, inclusive en la banca de desarrollo; a estos problemas es preciso sumar otros en el caso de Yucatán, como la estructura fuertemente oligopólica de la economía estatal, que ha hecho fracasar algunos intentos de consolidar la oferta y mejorar la capacidad de negociación de micro y pequeños productores, y la

concentración de las exportaciones clave (productos pesqueros, miel, manufacturas de henequén) en una veintena de empresas.

*Problemas derivados de la divergencia de prioridades en las agencias de fomento:* la implementación de las políticas federales encuentra un obstáculo en la heterogeneidad de los objetivos de las distintas agencias que intervienen en ella. La delegación local de la Secofi asumía el papel de promotora de todas las políticas de fomento contenidas en el Propice; sin embargo concentró sus esfuerzos en la promoción de las exportaciones, dedicando mucha menos atención a las demás políticas; Nafin, por su parte, ha intentado ser más consecuente con su objetivo institucional, orientando su labor promocional hacia las ramas manufactureras con mayor presencia en Yucatán: alimentos y bebidas, textiles y prendas de vestir, cuero y calzado y minerales no metálicos; el Bancomext concentra su actividad promotora en la atención a empresas altamente exportadoras, con mercados seguros y financieramente sanas, características que deben cumplir independientemente de cual sea su giro. El gobierno de Cervera Pacheco, por su parte, se dedicó a promover intensamente la instalación de maquiladoras en la entidad. En medio de esta heterogeneidad de objetivos de las distintas instancias no se encontraron elementos que apuntaran a algún género de sincronización de su labor promotora. Cada agencia trabajaba por su lado, definiendo sus actividades con arreglo a una lógica interna que resultaba insuficiente para una eficaz implementación del conjunto de políticas de fomento a la industria manufacturera.

*Problemas derivados de la acción conjunta de los gobiernos estatal y federal.* Ya nos hemos referido a uno de ellos: la centralización de las decisiones del nivel federal en la Ciudad de México; a pesar de algunos intentos descentralizadores se mantuvo la lógica de la definición central de las directrices del desarrollo, con escasa o ninguna participación de las entidades federativas. En otro plano, las instancias de coordinación de las acciones estatales y federales que existían se revelaban poco eficaces para lograr los objetivos planteados; tal era, por ejemplo, el caso de los grupos de trabajo del Comité de Planeación del Desarrollo de Yucatán, que reunía a funcionarios de niveles sin capacidad de resolución. La escasa efectividad y excesiva formalidad de las instancias de coordinación limitaron seriamente su utilidad como facilitadoras de la implementación de las políticas de fomento industrial.

*Problemas derivados de las relaciones gobierno-empresarios:* estas relaciones mejoraron desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, que estableció algunos puentes de consulta y negociación con los empresarios, como la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones; sin embargo, los problemas de la relación gobierno-empresarios distan de haber desaparecido. En Yucatán se mantiene un margen de mutua desconfianza, alimentado por el escepticismo empresarial sobre la eficacia de los planes y programas de

gobierno y, también, por el escepticismo gubernamental sobre las posibilidades reales y la voluntad del empresariado yucateco para cumplir la tarea del desarrollo industrial. También se mantienen viejos vicios como la corrupción en las oficinas públicas, la falta de preparación y la incompetencia de muchos funcionarios y las inercias burocráticas. La contratación de despachos privados para implementar los programas de fomento industrial no ha sido una opción muy productiva, además de que ha generado nuevos problemas, como los altos costos de los servicios que pocos empresarios se muestran dispuestos a pagar. Por último, se da un acceso diferencial de los empresarios a los niveles de decisión gubernamental en función del tamaño y la importancia de la empresa. Existe una sólida alianza entre el ejecutivo estatal y un grupo de grandes empresarios que apoyan las políticas estatales y se benefician de los contratos de proveeduría; fuera de esta élite, el grueso de los pequeños y microempresarios carece de acceso a los niveles gubernamentales de decisión.

*Problemas derivados del atraso empresarial:* una de las causas del escaso éxito de las políticas de fomento industrial es el atraso de amplios sectores del empresariado yucateco. Existe poca conciencia sobre la utilidad de adquirir nueva tecnología o incluso de emplear tecnología disponible gratuitamente; de mejorar los controles de calidad; de invertir en la capacitación del personal; de introducir técnicas modernas de administración del proceso productivo; de integrar a los trabajadores a la empresa y de muchos aspectos semejantes que permitirían la modernización de la micro y pequeña industria y la harían más competitiva. Cuando tienen utilidades que consideran aceptables los empresarios no comprenden por qué deberían *gastar* en mejoramiento tecnológico y administrativo. Las amenazas de la globalización, que suelen blandir algunos funcionarios públicos o líderes empresariales, no son percibidas como inmediatas por la mayoría de los industriales yucatecos; no existen para ellos los imperativos de la modernización y de la elevación de la competitividad. Entre otras cosas esto ha hecho fracasar los esquemas asociativos, como las empresas integradoras o la formación de cadenas productivas.

#### 4. Notas para una agenda de soluciones. Las recomendaciones de la teoría

Tales son los problemas de implementación que pudimos detectar durante la investigación, aunque no descartamos que puedan existir otros más. Podemos razonablemente suponer que si se les brindara una atención eficaz mejoraría el impacto de las políticas de fomento industrial, que hoy es notablemente limitado. Al situarnos en el momento de las recomendaciones no podemos dejar de tener presente la advertencia de O'Toole cuando parafrasea a Hebert Simon: para casi toda prescripción podemos encontrar su equivalente opuesto, igualmente plausible y aceptable. Aunque los principios que conforman el par conducirían a recomendaciones exactamente

contrarias, no hay nada en la teoría que nos pueda indicar cuál de ellos es el correcto (O'Toole, 1993: 449). Sin perder de vista esta advertencia es posible sin embargo derivar de la teoría enseñanzas útiles, por lo menos en el nivel más general, para mejorar el proceso de implementación de políticas de fomento industrial en Yucatán.

Una primera recomendación en este orden general es *atender con mayor detenimiento los problemas intra e interorganizacionales de las dependencias encargadas de implementar los programas de fomento industrial*. En Yucatán las entrevistas demostraron que se conoce bien muchos de los problemas intraorganizacionales, como los ya señalados de corrupción, compadrazgo, incompetencia, falta de preparación, entre otras inercias burocráticas. No obstante, aún cuando se les conoce no se ha encontrado la manera de enfrentarlos o también, quizás, no se ha querido hacerlo, porque a pesar a su trascendencia el discurso político sigue ignorándolos. Se mantiene esa suerte de optimismo despreocupado, bien conocido en el campo del análisis de políticas, de que una vez tomada la decisión -que aparece como lo más importante- lo demás se dará por añadidura. No es ajeno a tal desenfado, además del costo político que tendría enfrentar estos problemas (por ejemplo frente a los sindicatos), la insuficiente preparación en teoría organizacional de los cuadros dirigentes de ambos niveles de gobierno en la entidad, incluso los del más alto nivel.

Los problemas interorganizacionales son menos evidentes y por tanto menos conocidos. En Yucatán son relativamente buenas las relaciones entre los niveles de gobierno estatal y federal y entre las distintas agencias que intervienen en la implementación de la política industrial, como pudimos comprobar en el estudio, pero este favorable clima no se traduce en la coordinación eficaz de sus acciones en esta materia. Como se ha indicado, cada agencia transita por su propio camino, que suele ir en dirección muy diferente a las de las otras. En ausencia de una autoridad dominante no se ha logrado construir lo que Stoker llama un *régimen de cooperación*.

Por lo demás, la naturaleza misma de las agencias dificulta la cooperación, por la heterogeneidad de sus relaciones jerárquicas con los poderes centrales: una oficina del sector central (la delegación local de la Secofi); dos sociedades nacionales de crédito, de las que sólo una tiene la misión expresa de apoyar a la micro y pequeña industria (Nafin) mientras que la otra concibe su misión como el fomento de las exportaciones de cualquier unidad productiva y no sólo de las empresas manufactureras; un organismo descentralizado, el Conacyt, que a pesar de sus compromisos formales con la modernización tecnológica todavía se le percibe como distante o incluso se le desconoce en las empresas y, por último, el gobierno estatal, también con diferentes agencias y oficinas que no siempre coinciden en sus objetivos de política industrial. Tenemos entonces lo que podemos llamar una *implementación*

*desarticulada*, cuyos resultados son desarticulados también. No existe una instancia de coordinación eficaz, que haga posible una *dirección unificada de la política industrial*; luego, el reto es crearla. El Comité de Planeación del Desarrollo de Yucatán (Copladey), como se ha indicado, no es útil para este propósito.

Sin embargo, los rezagos organizacionales son sólo parte del panorama, y quizá no la más importante. Al lado de ellos está el mucho más complejo problema de la relación con los destinatarios de la política industrial: los empresarios manufactureros. Los problemas de esta relación no se limitan al momento de la implementación, sino que involucran también al diseño. En particular, el marcado centralismo que afecta a todo el diseño de la política industrial federal, sumado a la poca conciencia de los condicionantes de una implementación exitosa, han determinado una escasa atención a lo que Rein y Rabinovitz llaman los imperativos racional burocrático y consensual. En relación con el primero, en los dos párrafos anteriores hemos comentado algunos efectos de la insuficiente atención a los problemas organizacionales.

Por lo que respecta al imperativo consensual, un problema evidente es la *sensación de exclusión que tienen los empresarios de todas las fases que conforman el diseño*. Aún cuando el Propice afirma haber sido resultado de una amplia consulta entre todos los involucrados, esto no se confirma al momento de preguntar a los industriales, por lo menos a los de Yucatán. Tanto las políticas como los instrumentos y programas que les dan contenido son percibidos por los hombres de empresa como datos dados por el gobierno, por completo ajenos a cualquier parecer suyo. Ciertos avances, por ejemplo en materia de desregulación, no son percibidos como tales por los industriales. En el capítulo 5 citamos un ejemplo: se reduce un formulario de cinco hojas a una y se pretende que eso es un avance, pero en esa única hoja se sigue pidiendo información cuyo uso no está claro ni aún para la dependencia, y seguirá haciendo perder tiempo y dinero al industrial.

Otro problema que surge desde el momento del diseño es la *inadecuada atención a los canales de difusión de los instrumentos*. Varios industriales encuestados se mostraron sorprendidos de que hubiera tantos y tan variados programas e incluso solicitaron a los encuestadores información sobre aquellos que les parecían interesantes. Sencillamente no sabían que existieran. Las dependencias públicas nos dieron la versión opuesta: que la difusión existe pero los industriales no se interesan; esto puede ser cierto, pero no totalmente, a juzgar por las solicitudes de información, que los encuestadores respondían con la recomendación de dirigirse a la dependencia responsable en cada caso.

Un tercer problema vinculado al diseño es que aún sabiendo de la existencia de los programas, *muchos industriales no tienen claro qué ganarán participando*

*en ellos.* El punto de la utilidad de determinada política para sus supuestos beneficiarios es puesto de manifiesto de una u otra manera por la mayoría de los estudiosos de la implementación que hemos considerado. Berman, por ejemplo, afirma que la implementación es en gran medida el proceso mediante el cual se determina quién obtiene realmente qué beneficios y cuándo y cómo lo hace; más contundentes, Sabatier y Mazmanian plantean que la adhesión de los ciudadanos a la ley está determinada habitualmente por el cálculo que hacen los individuos de los costos y beneficios relativos que les produce obedecer los ordenamientos legales; Stoker recomienda, para mejorar la cooperación, elevar el nivel de recompensas que reciben los participantes.

La cuestión, desde luego, no es repartir recursos entre los destinatarios de la política, sino *mostrarles cómo se beneficiarán con su acatamiento*. Algunos industriales nos dijeron que estaban exportando al margen de cualquier programa oficial de apoyo porque no quieren enredarse con la burocracia; otros mostraron su rechazo a la idea del fortalecimiento tecnológico porque implica endeudarse con una banca voraz; otros más se niegan a buscar un socio extranjero porque perderían autonomía; algunos rechazan participar en una empresa integradora porque no confían en sus competidores. Detrás de la negativa o la falta de interés de algún empresario en determinado programa siempre hay una razón de peso para justificar el rechazo. Estas razones no han sido estudiadas lo suficiente por los diseñadores de la política industrial. Incluso los objetivos generales del Propice no parecen haber tenido en cuenta la reacción de los industriales. La idea del gobierno de Zedillo era ya no competir en el exterior con mano de obra barata sino con calidad y tecnología. Se trata de una idea interesante pero ¿qué tan atractiva resultaba para cientos de miles de micro, pequeñas y medianas empresas que sencillamente carecían de los recursos para modernizarse? ¿Cuál fue realmente su viabilidad en México?

Percibimos claramente, en el fondo de la política industrial de Zedillo, ese defecto de diseño que Elmore señaló a propósito de un programa federal de empleo juvenil en su país: una notoria falta de conciencia sobre la *capacidad limitada de la totalidad de las organizaciones públicas para modificar el comportamiento privado*. Así como Elmore se pregunta porqué los empresarios deberían modificar sus prácticas de reclutamiento y selección para contratar a los beneficiarios del programa de empleo, nosotros nos podríamos preguntar porqué los industriales deberían invertir en tecnología como espera el Propice; las razones que para los diseñadores son evidentes podrían no serlo tanto para muchos empresarios.

El mismo Elmore nos propone algunas recomendaciones para aumentar la probabilidad de que los particulares hagan suyos los objetivos de las políticas: partir en el diseño del punto mismo en que las acciones administrativas se

entre cruzan con las decisiones privadas, definiendo el comportamiento específico que, en el último nivel de implementación, genera la necesidad de una política. Si queremos una industria *privada* que sea tecnológicamente moderna, competitiva, exportadora, ¿cómo lograremos que los industriales modifiquen su comportamiento en dirección de esta meta? Más aún, ¿qué esperamos que hagan las oficinas que tienen contacto directo con ellos para lograrlo?

Entre otras cosas que es posible hacer a ese nivel, Elmore nos formula una propuesta que se opone no sólo a todos los enfoques "de arriba hacia abajo" conocidos sino, por lo que respecta al caso mexicano, se opone de lleno a nuestra vieja tradición centralista: *mientras más cerca se esté del origen del problema mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él*; por tanto, debe maximizarse la capacidad de decisión ahí donde el problema se manifiesta de manera más inmediata. A pesar de algunos avances en esta dirección, la cámara de la industria del vestido nos exemplificó la distancia que media aún de una efectiva descentralización: la banca de fomento no tiene capacidad de resolución de crédito a nivel local. Si una empresa solicita financiamiento a Nafin, por ejemplo para modernización tecnológica, se enterará de que debe esperar a que los comités localizados en la ciudad de México aprueben o rechacen su solicitud, lo que puede llevar hasta seis meses o incluso más, según los industriales del vestido.

En un sentido más amplio, lo que Elmore nos quiere decir es que la *negociación directa* con los destinatarios de una política, junto con los *incentivos reales*, son elementos decisivos en la implementación: El diseño de una política debe ser lo suficientemente flexible para permitir que se desarrolle libremente el proceso local de negociación; más aún, debe considerar el establecimiento de coaliciones y arenas de negociación, donde participen los individuos afectados por la misma; las políticas basadas en controles jerárquicos estrictos desalientan la conformación de estas arenas. En el campo de la política industrial, no lo olvidemos, los destinatarios no son burócratas o empleados del gobierno; tampoco son efectivos de alguna institución de tipo corporativo. Se trata, en cambio, de calculadores independientes, cerradamente individualistas, que sólo harán algo si piensan que les ayudará a incrementar sus beneficios.

En el terreno de la negociación, Elmore hace, a propósito de su ejemplo de empleo juvenil, una serie de recomendaciones que nosotros consideramos aplicables al caso de la política industrial en Yucatán: construir un *sistema de ejecución perfectamente consolidado a nivel local*, que en nuestro caso tendría que incluir a los empresarios y a los dos niveles de gobierno y sus dependencias. Para asegurarse la cooperación del sector privado una estrategia sería considerarlos como parte del programa de ejecución de las políticas (federal y estatal) y no como meros consumidores.

Pero Elmore no sólo habla de negociación, sino también de incentivos reales. La arena de negociación que propone tendría a su cargo el manejo de los recursos federales previstos para estimular el empleo juvenil. No se trata de una instancia simplemente deliberativa, a la manera del Copladey yucateco, sino de una instancia realmente ejecutiva. En México tenemos un ejemplo de este tipo de coaliciones de negociación en los fondos mixtos de promoción turística (Cozumel, Puerto Vallarta, Los Cabos, entre otros), que han dado resultados porque tienen una razón real de existir: administrar los fondos aportados por los gobiernos estatal, federal y los prestadores de servicios turísticos y decidir su inversión en las diferentes opciones de promoción turística dentro y fuera del país. Podemos dar por un hecho que, cuando una instancia mixta tiene entre sus funciones manejar recursos importantes, asistirán los funcionarios de alto nivel.

En este sentido la política industrial está todavía un paso atrás de la de fomento al turismo. Tanto el Propice como el plan estatal de desarrollo semejan largos compendios de buenos propósitos más que documentos ejecutivos que busquen resultados verificables. La política de fomento industrial en su conjunto carece de un efectivo apoyo presupuestal (que no tendría que ser exclusivamente público, como lo demuestra el caso del turismo), que financie las acciones de promoción, en este caso de la modernización tecnológica, la investigación y el desarrollo, las exportaciones y los otros procesos que aspira a impulsar. También carece de estímulos claros, por ejemplo fiscales (salvo quizás el fomento de las exportaciones), financieros o administrativos. Así, concluyó el gobierno de Zedillo sin que la política industrial lograra trascender de los documentos a la realidad.<sup>199</sup>

Un buen ejemplo de la utilidad de las arenas de negociación lo fue la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), no porque administrara recursos para la promoción o incentivos reales sino, sencillamente, porque se convirtió en un foro de discusión de los problemas que obstruían la actividad exportadora y porque brindaba un canal de comunicación hasta el más alto nivel, de hecho hasta el presidente de la República, luego de agotar las instancias estatal, regional y nacional. Sin embargo, el gobierno del presidente Zedillo no compartió el entusiasmo de su antecesor por los foros de discusión directa con los empresarios y en enero de 1998 fueron eliminadas las reuniones regionales y nacional de la COMPEX, es decir las más importantes por la dimensión de los problemas que en ellas se trataban, dejando solamente las estatales, también con su desaparición en perspectiva. En lugar del encuentro directo de los exportadores con los funcionarios de las agencias responsables, donde se ventilaban en público los obstáculos de todo tipo a la exportación (y que,

<sup>199</sup> Ver, al respecto, la memoria del Foro *Acciones Legislativas en Apoyo al Programa de Industrialización*, celebrado los días 17 y 18 de febrero de 1998 ante la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El autor tuvo la oportunidad de exponer en dicho foro algunos de los conceptos desarrollados en este trabajo.

podemos suponer, no siempre eran reuniones cómodas para los segundos), ahora se ha dejado a los exportadores que enfrentan algún problema la discreta e impersonal opción del internet. Los teclados y las pantallas han sustituido a la relación cara a cara, en una decisión diametralmente opuesta a las recomendaciones de Elmore que nosotros hemos hecho nuestras.

## 5. Política industrial y desarrollo regional. El imperio del mercado

Por último, tenemos que señalar un probable límite a la utilidad de las recomendaciones de autores como Elmore, Stoker, Rein y Rabinovitz en nuestro país. La política industrial en México no sólo enfrenta obstáculos de tipo organizacional o derivados de la relación entre instituciones responsables y empresarios. Obstáculos posiblemente mayores que aquéllos derivan del entorno macroeconómico y de la inconsistencia de otras políticas económicas con la industrial. Como nos dijo un funcionario de Nafin, muchos pequeños y medianos industriales no se ocupan de modernizar sus empresas sencillamente porque están entrampados en sus problemas de falta de financiamiento, carteras vencidas, estrechamiento del mercado interno y encarecimiento de sus insumos, entre otros semejantes. Las medidas restrictivas de política monetaria, como la elevación de las tasas de interés y las intervenciones del banco central para dejar cortos (sin la liquidez demandada) a los mercados financieros, y la libre flotación del tipo de cambio, han resultado devastadoras para la micro y pequeña industria manufacturera; frente a los efectos de tales medidas palidecen muchos de los programas de fomento industrial. Poco puede hacer, por ejemplo, la eliminación de trámites prevista en la política de desregulación frente al problema de la cartera vencida o la falta de financiamiento.

A la inversa, los avances en materia de política industrial parecen deberse más a condiciones del entorno macroeconómico que a los instrumentos y programas específicos de fomento. Por ejemplo, el superávit comercial logrado entre 1995 y 1997, que en su momento fue presentado como prueba de éxito del modelo, fue posible gracias a la abrupta devaluación de diciembre de 1994, y desapareció desde el segundo semestre de 1997 conforme se reducía el margen de subvaluación.<sup>200</sup> En el mismo sentido, el auge de las exportaciones manufactureras logrado en los últimos años aparece fuertemente vinculado a la suscripción de acuerdos de libre comercio, en especial al Tratado de Libre Comercio con América del Norte, antes que a un incremento generalizado de la competitividad industrial. Las exportaciones de manufacturas siguen concentradas en sectores limitados de la industria (automotriz, electrónica, informática), sin que su dinamismo se haya transmitido al conjunto de la planta productiva nacional. Hemos exportado

<sup>200</sup> A partir de julio de 1997 la balanza comercial mexicana volvió nuevamente a los déficit mensuales crecientes: 61 millones de dólares en ese mes, 124 millones en agosto, 179 millones en septiembre, 159 millones en octubre, 386 millones en noviembre y 733 millones en diciembre. Para 1998 el Bancomext ha estimado un déficit de cinco mil millones de dólares en la balanza comercial (*El Financiero*, 11 y 19 de febrero de 1998).

más sencillamente por la subvaluación del peso y por la apertura comercial, pero las importaciones han crecido a un ritmo mayor que las exportaciones, con un alto costo para los sectores que el Propice mismo define como los perdedores de la apertura: vestido, calzado, juguetes, muebles y manufacturas plásticas, entre otros.

En Yucatán, el creciente auge maquilador difícilmente puede ser asociado a un impacto exitoso de la política industrial, tal como está contenida en el Propice y en el Plan Estatal de Desarrollo. El Tratado de Libre Comercio con América del Norte impulsó un proceso de atracción de inversión extranjera al brindar acceso al mercado estadounidense a productos maquilados en la entidad; como antes se señaló, han llegado incluso inversionistas asiáticos y europeos a instalar maquiladoras de ropa para aprovechar las ventajas de las reglas de origen que ofrece el tratado, con procesos productivos intensivos en mano de obra y productos de baja complejidad tecnológica. Pero no es éste precisamente el tipo de industrialización a que aspira el Propice y de hecho se explica mejor en términos de las políticas comercial y cambiaria que de las políticas específicas de fomento industrial.

Verdaderos hilos conductores de la política económica implementada en México desde mediados de los años 80 han sido la apertura hacia el exterior y el fomento de las exportaciones. En la base de esta política está la estrategia de la Industrialización Orientada al Exterior (IOE), que propone la abolición de todas las restricciones a los mecanismos de mercado como punto de partida de una estructura productiva más eficiente que incrementaría el ingreso nacional y el bienestar. La IOE conceptualiza al desarrollo industrial como una consecuencia de la competencia y el desarrollo libre de las fuerzas del mercado; enfatiza las condiciones macroeconómicas (equilibrios fiscal y monetario, estabilidad de precios) dando por hecho que si éstas son favorables también lo serán las condiciones microeconómicas, por eso descuida la discusión sobre el desarrollo industrial y se orienta por políticas neutrales, confiando en que la estructura industrial se ajustará automáticamente a las condiciones del mercado en función de las ventajas comparativas.

La estrategia de la liberalización inspirada en la IOE significó para la industria manufacturera una mayor polarización en dos grupos bien definidos de industrias: un grupo de ramas altamente dinámicas, con elevada intensidad de capital y generalmente orientadas a los mercados externos (automóviles, equipo eléctrico, vidrio, entre otras) y, por otro lado, la mayoría de las demás ramas, con un pobre desempeño a lo largo de los últimos diez años en crecimiento del PIB, productividad, uso de capacidad instalada y generación de empleos, entre otras variables. En este segundo grupo se ubican las ramas de baja intensidad de capital y uso intensivo de mano de obra: vestido, cuero y calzado, madera, alimentos y bebidas; es decir, prácticamente toda la manufactura existente en Yucatán.

Vimos en el capítulo 2 que entre 1988 y 1993 casi todas las ramas manufactureras registraron tasas negativas de crecimiento en Yucatán, con un decrecimiento promedio de 30.6 por ciento, explicable en parte pero no totalmente por la desaparición de Cordemex. También decrecieron las ramas textil y del cuero y calzado; la de madera y productos de madera; la de papel, imprenta y editoriales y la de alimentos y bebidas, entre otras. Así, el balance de la estrategia de la liberalización en Yucatán dista de ser favorable.

No es mejor el balance en el terreno de las políticas regionales. La política industrial del gobierno federal implementada en los últimos 20 años hizo tabla rasa de la heterogeneidad regional, estableciendo objetivos que debían ser perseguidos en todo el territorio nacional, como el objetivo de elevar la competitividad en el exterior con base en el menor uso relativo de mano de obra y la mayor complejidad tecnológica. La evolución de las manufacturas en Yucatán confirma el carácter *vacío* de las políticas regionales a que se refieren autores como Wong, Corona y Bendesky.

El auge actual de la industria maquiladora en Yucatán puede ser visto como un sucedáneo ante el retroceso de la manufactura local. Su antecedente directo fue la liberación de una enorme cantidad de fuerza de trabajo a raíz del retiro del estado de la agroindustria henequenera, proceso también inscrito en el marco de la estrategia de la liberalización, que creó así la principal *ventaja* del estado para atraer a este tipo de empresas: mano de obra estable, dócil y sumamente barata. La liberación de esa fuerza de trabajo, base objetiva para la expansión del empleo maquilador, fue completada con políticas macroeconómicas que incrementaron el atractivo de instalar maquiladoras en la entidad, como la citada suscripción del TLCAN y la adopción de un tipo de cambio altamente flexible, junto con una política laboral permisiva que facilitó la aplicación de esquemas tayloristas en la organización del trabajo. En Yucatán, como en la mayoría de los otros estados de la República, han faltado políticas específicas para promover la industrialización endógena de la entidad.

Nuestro país, como sostiene Ruiz Durán, debe aprender a tomar ventaja de su diversidad, superando los enfoques derivados de una visión central para asumir de manera sistemática una visión territorial. Desde una posición que recuerda a la que Elmore defiende bajo el concepto de diseño retrospectivo, Ruiz Durán propone razonar en términos de *territorios socialmente organizados*, concepto que incluye no sólo al espacio geográfico sino también a los gestores públicos locales y/o regionales, a los actores privados empresariales y al conjunto de la sociedad civil. En esta perspectiva, el logro de la eficiencia productiva y la competitividad es visto como una función sistémica de todo el conjunto de actividades que costea la sociedad: educación, capacitación, salud, vivienda, un sistema judicial eficaz, conservación de recursos estratégicos y servicios avanzados de la producción.

Wong propone recuperar la importancia de lo regional dentro del marco general de políticas públicas, considerando el nuevo entorno económico y político. En el contexto de la globalización, lo regional puede convertirse en un factor que contribuya a la consecución de los grandes objetivos del desarrollo nacional. La política regional debe buscar, así, el desarrollo del potencial endógeno y a la vez aprovechar al máximo las ventajas competitivas en los mercados externos, toda vez que uno refuerza al otro.

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

A la vez, políticas eficaces de desarrollo regional tendrían que ser complementadas con una activa política industrial en el nivel nacional que tampoco se subordine a la lógica del mercado. Sigue faltando a la política industrial en México una visión de conjunto, como la que propone Chang desde una perspectiva institucional: en una economía abierta un cambio estructural efectivo (y el Propice perseguía un verdadero cambio estructural) requiere de la transformación coordinada de numerosos componentes de la economía (Chang, 1996). Antes dijimos que la política industrial del gobierno de Zedillo no se ajustaba a los estrechos marcos del neoliberalismo académico e incorporaba prescripciones de inspiración claramente institucional, por ejemplo el desarrollo de mecanismos institucionales que permitan dotar a las empresas de los bienes públicos necesarios para la industrialización (capacitación, modernización tecnológica, infraestructura para la mejora continua de la calidad de productos y procesos productivos). Sin embargo, el compromiso del gobierno de Zedillo con la dimensión institucional fue limitado y en todo caso se subordinó a su compromiso, mucho más fuerte, con el mercado. A nivel de la estrategia económica en su conjunto los objetivos de la política industrial fueron subordinados a las exigencias de mantener los equilibrios financieros y la estabilidad macroeconómica; la política monetaria de corte restrictivo para combatir la inflación impidió la recuperación del mercado interno y de la planta productiva no exportadora.

Persiste la duda de si una política industrial subordinada a la lógica del mercado permitirá alcanzar objetivos por demás ambiciosos como los del Propice: competir en el exterior, no con uso intensivo de mano de obra sino sobre bases de calidad y fortaleza tecnológica crecientes, y acercar las condiciones de competitividad de la planta productiva mexicana a las de Estados Unidos y Canadá. Estos objetivos, como se reconocía en el Propice, requieren

de una profunda reestructuración productiva, en cierto sentido comparable a la que convirtió en potencias industriales a países como Corea. El sudeste asiático, como han demostrado varios autores, entre ellos el propio Chang, logró su cambio estructural desafiando en varios sentidos al mercado, y todavía lo sigue haciendo. A raíz de la crisis financiera que afectó a la región a finales de los 90, Corea del Sur congeló las deudas de pequeñas empresas, en una medida destinada a evitar las quiebras.<sup>201</sup>

Chang nos propone un segundo objetivo de la política industrial desde la perspectiva institucional: la resolución de conflictos, que surgen inevitablemente con las innovaciones tecnológicas que caracterizan el crecimiento moderno y el proceso de cambio estructural, y que con frecuencia llevan a la dislocación de los factores productivos, como la creciente polarización de la industria manufacturera que la liberalización ha inducido en México. Frente a los conflictos, el Estado puede aceptar las soluciones del mercado o bien desafiarlas, en el sentido de realizar acciones que revelen claramente quién obtiene protección y para qué. En México la apertura comercial generó ganadores y perdedores; las grandes empresas manufactureras con avanzada tecnología y uso intensivo de capital han estado entre las primeras, mientras que la micro, pequeña y mediana industria no exportadora (es decir, la gran mayoría de la planta productiva y casi toda la manufactura yucateca) ha estado en mayor o menor grado en el segundo grupo. El Estado mexicano podía optar entre aceptar la solución que brindaba el mercado o intentar soluciones que se apartaran de su lógica, introduciendo mecanismos eficaces de protección selectiva que permitieran a determinados sectores (vestido, calzado, manufacturas de plástico, entre otros) mantenerse a flote durante la transición. El gobierno de Zedillo, al igual que el de su antecesor, aceptaron las soluciones del mercado.

<sup>201</sup> Bloomberg, Diario de Yucatán, 27 de enero de 1998.