

Prólogo

I

Hace no mucho tiempo tuve el placer de revisar un trabajo titulado *Problemas de Diseño e Implementación de Políticas Públicas de Fomento de la Industria Manufacturera en Yucatán*. Dicho trabajo fue preparado por Rodolfo Canto Sáenz para optar por el grado de Doctor en Ciencia Política, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, obteniendo el grado con mención honorífica.

Entonces noté que esa tesis constituía una investigación aplicada hecha con profundidad sobre el tema de las políticas de fomento a la industria manufacturera, en una entidad federativa y en una época específica, y en una entidad federativa tan singular como lo es Yucatán. Aun cuando se trataba de una investigación muy puntual, en el trabajo se abordaban los temas generales de las políticas públicas con la debida extensión, toda vez que la conceptualización de sus categorías fue tratada con precisión. Las fuentes, igualmente, eran las adecuadas para llevar a cabo una investigación de este tipo.

En suma, hice saber que la aportación principal del trabajo consistía en la profundidad con que se trató el tema elegido, así como la aplicación de la teoría de las políticas públicas, en México frecuentemente abordadas de manera muy abstracta. De hecho, aquí tenemos una investigación donde las nociones abstractas de las políticas públicas toman cuerpo a través del abordaje de problemas concretos.

II

Rodolfo Canto Sáenz es un joven académico con prometedor futuro, que tiene la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Iberoamericana (1976-1980). Su graduación fue posible gracias al trabajo de tesis titulado: *Industria manufacturera y política económica en el desarrollo estabilizador* (1981). Asimismo es Maestro en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (1984-1986), merced a su trabajo *La CTM y las luchas obreras en la fase de reorganización del capitalismo mexicano* (1987). Como lo señalamos, más recientemente se Doctoró en Ciencia Política en la UNAM (1998), cuya investigación es esencialmente este libro.

La obra aquí prologada le granjeó una Mención Honorífica en el Certamen Premio INAP 1999, otorgada por el Instituto Nacional de Administración Pública, en marzo de 2000.

Particularmente quiero enfatizar que esta obra, aunque sin duda es la de más relevancia en la carrera académica del Dr. Rodolfo Canto, no es la primera. Antes trabajó sobre *La composición del poder en el Estado de México* (Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto Nacional de Administración Pública, 1986). Y, asimismo, sobre las *Perspectivas de integración de cadenas productivas y desarrollo de distritos industriales en ramas seleccionadas de la manufactura yucateca* (Universidad Autónoma de Yucatán).

Rodolfo Canto se graduó con un tema en el cual es un experto en el nivel nacional, toda vez que ya abordó con profundidad diversos aspectos en la obra aquí presentada. Esto es patente en los siguientes trabajos: *Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana* (Gestión y Política Pública, Vol. IX, No. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, segundo semestre de 2000). *Políticas neoliberales, distribución del ingreso y empleo en México, 1970-1998* (Revista de Economía, Año XVI, Vol. 1, No. 52, primero y segundo trimestre de 1999, Facultad de Economía de la UADY). *Méjico. Los alcances de la política industrial* (Revista de Economía No. 49, Vol. XIV, 1997, Facultad de Economía de la UADY). *Yucatán: crecimiento con responsabilidad social* (Economía Hoy No. 37, Facultad de Economía de la UADY, septiembre-octubre de 2000). Y *Economía yucateca: entre rezagos y avances* (Economía Hoy No.38, Facultad de Economía de la UADY, noviembre-diciembre de 2000).

III

Deseo destacar que la obra aquí prologada relata la culminación de una larga etapa que caracterizó a Yucatán, y que resultó en el final, después de un siglo, de la monoproducción henequenera. Por primera vez, en muchos años, su economía no saldría adelante sin desarrollar nuevas actividades productivas y crear nuevas fuentes de empleo. Canto señala que esto ya era muy claro para los gobiernos estatales desde la década de 1980, cuando desecharon todo un repertorio de políticas intervencionistas cuyo ejemplo emblemático fue el desmantelamiento de la célebre empresa pública Cordemex, así como del gran ejido henequenero, que no fue menos característico en Yucatán.

Entonces un cambio dio inicio a partir del Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán, implantado en 1984 por un gobierno federal que había dejado de estar inspirado en el Estado de bienestar, para acogerse a las tesis neoliberales inauguradas en México por Miguel de la Madrid y el gobierno estatal interino de Víctor Cervera Pacheco que relevó

al gobierno de Graciliano Alpuche Pinzón, una herencia tardía del sexenio de José López Portillo.

Aquí Rodolfo Canto explica que las maquiladoras demoraron una década en llegar y cuando fueron instaladas, a mediados de los 90, ello no ocurrió tanto por una activa promoción de los gobiernos estatales, sino por ese importante acontecimiento que fue la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. La prioridad de los diseñadores de la política industrial derivó de la experiencia internacional, tomándose como modelo a los conglomerados y los agrupamientos industriales *clusters* de alta tecnología. Esta experiencia mostraba los más altos niveles de competitividad alcanzable en el nivel mundial, como era evidente en la fabricación de automóviles en Detroit, computadoras en Minneapolis, acero en Brescia, productos ópticos en Wetzlar y fármacos en Basilea.

La implantación de tales modelos sería el futuro de la industria mexicana, toda vez que esos diseñadores de política industrial celebraban que en nuestro país se hubieran desarrollado *clusters* exitosos en la industria electrónica de bienes de consumo en Tijuana, en la informática en Guadalajara y Aguascalientes, y en la automotriz en los corredores Saltillo-Monterrey y Chihuahua-Ciudad Juárez. Hay que resaltar que los diseñadores de esta política advertían claramente que los *clusters* son criaturas del mercado, de modo que el Estado sólo puede apoyarlos, más no crearlos donde no existen empresarios con iniciativa suficiente. Según Canto, esto evidencia que siempre existe un complejo de factores que determinan el éxito industrial. Y que esto fue lo que ocurrió en Yucatán, donde se manifestaron yerros evidentes del modelo neoliberal de los conglomerados.

Toda una paradoja fue que, siendo los *clusters* un modelo industrial altamente sofisticado y con alcance mundial por cuanto adelanto tecnológico, en Yucatán se intentó aplicarlo, ni más ni menos, a la producción de carne de cerdo, res y pollo. Una evidencia más fue la disparidad habida entre el gobierno federal dominante, empeñado en establecer conglomerados con alta tecnología, y el gobierno estatal subordinado, empeñado en crear empleos.

IV

En segundo lugar deseo poner énfasis en que esta obra constituye una aplicación seria del análisis de políticas *policy analysis*, muy tratado en México, pero poco aplicado.

Rodolfo Canto renunció al sobado tema de las organizaciones porque, aun cuando los desarrollos de la teoría organizativa constituye una contribución al análisis de la implementación, esta última desborda todo marco organizativo e interorganizativo. Por consiguiente, determinadas políticas, entre ellas la industrial, encuentran factores esenciales fuera de las esferas institucionales del sector público. De aquí deriva la riqueza de la teoría de la

implementación y del análisis de políticas públicas, pues el autor se propuso estudiar la interacción del gobierno con su entorno social, y no tanto la interioridad del gobierno. La implementación no es igual a implantación, instrumentación, ejecución, o términos semejantes con los que suele traducirse el vocablo inglés *implementation*. Por lo demás, Canto recuerda que la pureza del lenguaje ha quedado a salvo con la reciente introducción del vocablo implementación en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Cobijado con el análisis de políticas, Rodolfo Canto señala que la política industrial es básicamente una política de fomento, empeñada en promover el desarrollo industrial de un país o una región. Por consiguiente, sumada a políticas sectoriales de fomento en el agro, la pesca y turismo, se le considera parte de la política económica. Concebida asimismo como un área de la política pública, la política económica admite varias definiciones según el ángulo de aproximación que se elija, de modo que el autor de la obra la concibe como un proceso de adopción de decisiones. Se trata del uso ininterrumpido, por parte de los poderes públicos, de un mecanismo de asignación de recursos a través de la actuación económica directa del Estado por medio de sus empresas, así como por conducto de su influencia sobre la actividad del sector privado en la economía.

Este proceso de asignación supone la adopción de decisiones y su ejecución. Rodolfo Canto razona que, al formarse la agenda de política económica, las autoridades públicas fungen como decisores políticos o *policy makers*, de modo que lo característico de su desempeño es la necesidad perpetua de elegir entre opciones distintas, y en ocasiones hasta enfrentadas. Consiguientemente, el diseño de la política económica supone el problema contiguo del control social, es decir, escoger entre opciones conflictivas, y entre interés individual y colectivo, así como entre intervención y libre mercado, y continuidad y cambio.

V

Ha sido muy grato que el autor de este libro, el Dr. Rodolfo Canto, me haya distinguido solicitándome la preparación de este prólogo, cuyo objeto no ha sido otro que invitar al lector a asomarse a una peculiar realidad de un jirón de nuestro país, como lo es Yucatán.

Se narra, sencillamente, cómo un rasgo tan característico del Yucatán de siempre dejó de ser un factor económico esencial para su población, pero nunca un símbolo social y un emblema para todos los yucatecos.

Omar Guerrero