

COLEGIO NACIONAL DE ECONOMISTAS

**PROPUESTAS DE POLITICA ECONOMICA EN EL
SUBTEMA**

**“GLOBALIZACION Y POLITICA INDUSTRIAL PARA
UN CRECIMIENTO ENDOGENO”**

Febrero 23, 2006

Coordinador: Enrique Dussel Peters (UNAM)
dussel@servidor.unam.mx

Miembros del Grupo de Trabajo:
Rodolfo Canto Saénz (UAdY)
Adrián de León Arias (UdG)
Eduardo Mendoza Cota (COLEF)
Alberto Quintal Palomo (UAdY)

Se solicita no citar sin la autorización de los autores y del CNE
El documento no ha sido editado

Documento elaborado a solicitud del Colegio Nacional de Economistas y para ser presentado el 3 de marzo de 2006 ante el Colegio Nacional de Economistas en el Foro “Propuesta de Política Económica que Garantice un Desarrollo Sustentable con Mejores Niveles de Empleo”. Estamos agradecidos por los comentarios de la Dra. Irma Gómez, el Lic. Cuauhtémoc Martínez García, el Lic. Miguel Angel Núñez Soto, el Lic. Jorge Tamayo López Portillo, la Dra. Sonia Lugo y el Dr. Alejandro González Hernández.

INDICE

SOBRE LOS AUTORES	4
ANTECEDENTES	6
Conceptuales: el ámbito “glocal”	8
Planteamiento general y objetivos de una nueva política industrial	11
I. LA IMPLEMENTACION DE LA POLITICA INDUSTRIAL. EL CASO DE YUCATAN	14
<i>Rodolfo Armando Canto Sáenz y Alberto Quintal Palomo</i>	
Antecedentes	14
1.1. La teoría de la implementación	15
1.1.1. Acerca de la política industrial	18
1.2. Problemas de implementación de la política industrial en Yucatán	20
1.3. Notas para una agenda de soluciones	23
1.4. Propuestas de política	30
II. LA PRODUCTIVIDAD Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL	
<i>Adrián de León Arias</i>	
Antecedentes	33
2.1. Los hechos estilizados de la dinámica de la productividad	33
2.2. Competitividad y política industrial	35
2.3. Propuestas de política	38
2.3.1. Entorno macroeconómico	38
2.3.2. Reformas estructurales e institucionales	39
2.3.3. Políticas específicas para una mayor productividad	40
III. POLITICA INDUSTRIAL Y COMERCIAL: PRINCIPALES LINEAMIENTOS	
<i>Enrique Dussel Peters</i>	
Antecedentes	42
3.1. Condiciones generales de la manufactura	42
3.1.1. Propuestas de política	45
3.2. La relación económica y bilateral con China	47
3.2.1. Propuestas de política	50
3.3. La microempresa como fundamento de una nueva política industrial	51
3.3.1. Propuestas de política	53

IV. EL DESARROLLO DEL SECTOR MANUFACTURERO EN LA FRONTERA NORTE DE MEXICO: LOS RETOS DE LA POLITICA INDUSTRIAL REGIONAL

Eduardo Mendoza Cota

Antecedentes	55
4.1. Estructuración económica regional	56
4.1.1. La inversión	56
4.1.2. Las exportaciones y el comercio intraindustrial	57
4.1.3. Crecimiento industrial y dinámica regional en la frontera norte	58
4.1.4. Estrategias de industrialización recientes	60
4.1.5. Resultados de la estrategia industrializadora por exportaciones	61
4.2. Teoría y política industrial regional: el caso de la frontera norte	64
4.2.1. Aspectos teóricos	64
4.2.2. Propuestas de política para el desarrollo industrial de la frontera norte	67
4.2.2.1. Estrategias del gobierno federal	69
4.2.2.2. Estrategias de los gobiernos locales	70
4.2.2.3. Estrategias políticas binacionales para la región transfronteriza	71
4.2.2.4. Estrategias industriales sectoriales por tamaño de empresa	73
V. PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE POLITICA	74
VI. BIBLIOGRAFIA	77

SOBRE LOS AUTORES

RODOLFO ARMANDO CANTO SAENZ. Es Maestro y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México y Licenciado en Administración Pública por la Universidad Iberoamericana. Ha publicado varios libros y numerosos artículos en revistas de arbitraje nacionales e internacionales sobre temas de políticas públicas, política industrial, empleo y desarrollo regional, entre otros. Su Tesis Doctoral fue galardonada con Mención Honorífica en el certamen anual del Instituto Nacional de Administración Pública y coeditada por el INAP y la Universidad Autónoma de Yucatán con el título “Del henequén a las maquiladoras. La política industrial en Yucatán 1984-2001”. Tiene amplia experiencia profesional en los sectores público y privado y ha sido profesor invitado de varias universidades, entre otras la UNAM, la Universidad Iberoamericana, la de Quintana Roo y la de Querétaro. Desde 1994 es profesor de Teoría Política y Análisis y Diseño de Políticas Públicas en la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán y desde 2001 se desempeña como Director de la misma. csaenz@tunku.uady.mx

ADRIAN DE LEON ARIAS. Profesor Investigador, Departamentos de Estudios Regionales-INESER, CUCEA, Universidad de Guadalajara. Maestría en Economía y Política Internacional, CIDE, 1984. Doctorado en Economía, University of Notre Dame (Estados Unidos), 1999. Becado para estudios de doctorado por el CONACYT y la Comisión Fulbright. Colabora en la docencia de la Maestría en Economía y en Negocios y Estudios Económicos del CUCEA, Universidad de Guadalajara, en las disciplinas de macroeconomía, así como de crecimiento y desarrollo económico. Publicaciones: ha editado dos libros por la Universidad de Guadalajara, 12 capítulos de libros en editoriales mexicanas, Estados Unidos y Canadá, así como 7 artículos en revistas tales como Nexos, Problemas del Desarrollo, Comercio Exterior, Mercado de Valores, International Trade Journal e Investigaciones Geográficas, sobre temas de desarrollo industrial y manufacturero en México, desarrollo regional, migración internacional, y macroeconomía. Actualmente investiga sobre los temas de crecimiento económico y pobreza, así como empresariado y desarrollo económico agrícola. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y reconocimiento como profesor PROMEP. Profesor visitante en la Universidades de , Barcelona, España, y Texas y Notre Dame, en Estados Unidos. Colaboración en el Consejo Editorial de varias revistas y arbitraje de artículos para Problemas del Desarrollo, Frontera Norte, Economía Mexicana, entre otras. leonarias@yahoo.com

ENRIQUE DUSSEL PETERS es Doctor en Economía por la Universidad de Notre Dame (1996). Desde 1993 trabaja como Profesor Tiempo Completo en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel 3. Consultor para diversas instituciones nacionales e internacionales, incluyendo PEMEX, CEPAL, BID, GTZ, OIT, UNCTAD, entre otras. Diversos premios, incluyendo el James H. Street Visiting Latin American Scholar para 1998, otorgado por la *Association for Evolutionary Economics* (AFEE) de la Allied Social Science Association; en 2004 la Distinción Universidad Nacional para

Jóvenes Académicos en el área de Docencia en Ciencias Económico-Administrativas otorgado por parte de la Universidad Nacional Autónoma de México y en 2004 el Premio de Investigación 2004 para los Jóvenes Académicos otorgado por la Academia Mexicana de Ciencias en el área de Sociales, entre otros. Su investigación, docencia y trabajo de consultoría se concentra en organización industrial, teoría del desarrollo, comercial y regional; análisis de la estructura productiva en México y América Latina; estudios sectoriales (electrónica, autopartes y automotriz, agroindustria y farmoquímica, entre otros) y territoriales (en México y Centroamérica). Desde 2003 se ha concentrado crecientemente en la economía china y su vinculación con América Latina y México. <http://www.dusselpeters.com>.

EDUARDO MENDOZA COTA. Jorge Eduardo Mendoza es director del Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte y fue coordinador de la maestría en Economía Regional de la Universidad Autónoma de Coahuila y de la maestría en Economía Aplicada de El Colegio de la Frontera Norte. Su labor académica se relaciona con la enseñanza de cursos sobre economía regional, crecimiento económico y economía laboral al nivel de maestría y doctorado, tanto en El Colegio de la Frontera Norte como en San Diego State University. Así mismo, el Dr. Mendoza ha publicado un número importante de artículos en México, Estados Unidos y Europa sobre el análisis económico regional y los impactos de la integración económica México-Estados Unidos en el crecimiento económico de la frontera norte de México. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores con el Nivel 2. emendoza@dns.colef.mx

ALBERTO QUINTAL PALOMO. Es Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestro en Economía y Administración pública por la Universidad autónoma de Yucatán y Doctor en Ciencias Económicas por Universidad de La Habana, Cuba. Ha publicado dos libros, numerosos artículos, y participado como ponente y como conferencista en 24 eventos académicos relativos a temas de economía y administración pública. Su tesis denominada "Adaptación y cambio estratégico de la industria manufacturera yucateca en el contexto de la apertura económica", en el año 2001 recibió la mención anual por tesis de doctorado destacada otorgada por la Comisión Nacional de Grados Científicos de Cuba. Cuenta con experiencia a nivel directivo y asesor en el sector público, en la banca comercial y en la empresa privada. A nivel académico durante el periodo 1993- 2000, fue Jefe de Posgrado e Investigación en la Facultad de Economía de la UADY. Asimismo ha impartido 25 diferentes asignaturas a nivel de licenciatura, maestría, diplomado y especialización en diversas universidades tanto públicas como privadas. qpalomo@tunku.uady.mx

ANTECEDENTES

El presente documento es resultado de la solicitud del Colegio Nacional de Economistas (CNE) en 2004. Desde entonces, un grupo de académicos y expertos –el Grupo de Trabajo- se ha reunido y coordinado en forma constante para elaborar el documento. Los economistas Rodolfo Canto Sáenz (Universidad Autónoma de Yucatán), Adrián de León Arias (Univerisdad Autónoma de Guadalajara), Eduardo Mendoza Cota (Colegio de la Frontera Norte) y Alberto Quintal Palomo (Universidad Autónoma de Yucatán) han realizado un esfuerzo significativo, bajo la coordinación de Enrique Dussel Peters (Universidad Nacional Autónoma de México), sin remuneración y exclusivamente con el compromiso de revisar y sugerir propuestas de política industrial y empresarial relevantes para el sexenio 2006-2012. Así, y desde una perspectiva independiente, las respectivas contribuciones buscan hacer un aporte significativo a nuestro país -e independientemente de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial- y con opciones reales de implementación.

El grupo conformado durante 2004-2006 realizó un importante trabajo de revisión estadístico y bibliográfico vinculado a la temática durante el período señalado, y con el apoyo de sus respectivas instituciones. Los miembros del Grupo de Trabajo han participado activamente en diversos seminarios y eventos vinculados al tema del Grupo de Trabajo: en febrero de 2005 y enero de 2006 el CNE organizó dos Foros –en Mérida, Yucatán y Ciudad Juárez, Chihuahua- con la participación de miembros del Grupo de Trabajo y distinguidos funcionarios, empresarios, académicos y expertos en la temática con el objeto de conocer y debatir diversas propuestas sobre el tema de la política industrial y empresarial en el país. Adicionalmente, los miembros del Grupo de Trabajo tuvieron conocimiento y se retroalimentaron de cientos de documentos –conceptuales, empíricos y/o estadísticos- que fueron puestos a disposición del Grupo de Trabajo; en múltiples casos se contaron con documentos que miembros del Colegio Nacional de Economistas enviaron al Grupo de Trabajo.

En este sentido el Grupo de Trabajo está agradecido –y en deuda- con éstas diversas contribuciones.

El documento, así como los respectivos capítulos, no buscan abordar la totalidad de las temáticas de la política industrial y empresarial. Conociendo en detalle el análisis y

las propuestas puntuales a nivel sectorial y regional, los autores buscan puntualizar los aspectos de mayor relevancia; es decir, se parte de un proceso de selección y se enfatizan tanto temas como propuestas que han sido consideradas como pilares para una futura política industrial y empresarial. Como resultado, necesariamente otros aspectos quedarán limitados; los miembros del Grupo de Trabajo asumimos esta responsabilidad, es decir, priorizamos aspectos de la política industrial y empresarial en el corto, mediano y largo plazo considerando que no es ni recomendable ni pertinente realizar “listados de buenas intenciones”.

En todos los casos nos parece indispensable realizar un análisis y propuestas “tripartitas”, es decir, tomando en cuenta los sectores público, privado y académico. La corresponsabilidad de la misma, de igual forma, es tripartita. En la actualidad ya no es posible dejar de lado alguno de estos tres sectores para la propuesta de políticas industriales y empresariales. Los Foros realizados durante 2004-2006, así como la amplia experiencia de los miembros del Grupo de Trabajo, reflejan este énfasis y esta búsqueda.

El documento busca hacer un aporte propositivo en el debate sobre la política económica. Con breves diagnósticos y análisis de las condiciones actuales, el documento busca señalar directrices de política. Como resultado, se ha optado por presentar un documento breve en su diagnóstico y con un marco de referencia conceptual y empírico escueto y con énfasis en los rubros propositivos.

Con estos objetivos el documento se divide en 6 apartados. El primero hace un breve y somero análisis conceptual y común a los siguientes capítulos. Se desprenden del mismo tanto el marco de una política industrial y empresarial en México, así como el planteamiento y los objetivos generales de una nueva política industrial. El segundo capítulo hace énfasis en diversos aspectos de la implementación de la política, un tema poco analizado por académicos y hacedores de política, incluyendo la industrial y empresarial. Desde esta perspectiva, el documento de Canto Sáenz y Quintal Palomo aborda brevemente aspectos conceptuales y sobre la política industrial en general para concentrarse en la temática de la implementación –sus condiciones, los diversos agentes y sus metas y objetivos- tanto en México como en el caso particular de Yucatán, un tema crucial para toda iniciativa y opción de política. El tercer apartado se concentra en un tema fundamental de la industria y la competitividad: la productividad y las formas de su

incremento. Con éste énfasis, Adrián de León Arias elabora en torno a las condiciones actuales de la productividad en la industria y propone políticas a nivel macroeconómico, institucionales y específicas. La cuarta sección examina las condiciones generales de la industria en México –así como su explícito vínculo con el comercio exterior- y realiza un breve diagnóstico y propuestas macroeconómicas, para la manufactura y prioriza la relación con China y el fomento a la micro empresa, es decir, la de menos de 10 empleados. El quinto apartado analiza a la manufactura en la frontera norte de México y hace explícita la necesidad de una perspectiva territorial-sectorial para el diagnóstico y propuestas de política industrial y empresarial. Con énfasis en las manufacturas vinculadas a la maquiladora, el documento se enfoca en opciones de política industrial por parte del gobierno federal, local, transfronterizas y para empresas según su tamaño. El último apartado busca sintetizar –y sin de ninguna manera dejar de lado las propuestas específicas y concretas de cada una de las colaboraciones- los planteamientos de cada una de las secciones.

Por último, aunque no en importancia, el Grupo de Trabajo buscó presentar un documento coherente y estructurado que abarque los principales temas que consideramos relevantes. No obstante, en diversos temas –por ejemplo en cuanto a la evaluación de la política industrial durante 2001-2006- existen diferencias entre los miembros y evaluaciones desde diversas perspectivas. Consideramos que esta diversidad no sólo no debilita las propuestas del documento, sino que refleja la enorme diversidad y complejidad del México en el siglo XXI y una multiplicidad de visiones. La reducción a una sola estrategia y perspectiva conceptual y de política económica no nos parece adecuada. Las propuestas vertidas en el documento, desde esta perspectiva, abordan tanto temas macro, meso y microeconómicos de la estructura industrial mexicana y considerando sus características territoriales.

Antecedentes conceptuales: el ámbito “glocal”

El Grupo de Trabajo ha buscado simplificar y acotar sustancialmente los respectivos apartados conceptuales –así como el diagnóstico- con el objeto de concentrarse en los apartados propositivos con diversos niveles de concreción. Por lo que nos parece

importante presentar algunos de los puntos de partida conceptuales del documento en su conjunto.

En primera instancia, todos los participantes han realizado múltiples estudios empíricos durante más de una década, los cuales permiten un proceso de aprendizaje con base en el esquema conceptual y las políticas económicas implementadas desde finales de la década de los ochenta. Se obtiene como resultado una postura que se orienta a la corrección de instrumentos, mecanismos y políticas implementadas desde entonces: no permitir este proceso de aprendizaje –y continuar por ejemplo con un debate sobre “la mejor política industrial es la no-política industrial” o exclusivamente con base en instrumentos horizontales y la política macroeconómica- nos parece dogmático ante la enorme riqueza de experiencias en México e internacionales hasta la fecha y los poco alentadores resultados de las políticas hasta ahora aplicadas.¹

Segundo, aunque en diversa medida por los miembros del Grupo de Trabajo, son conocidos los conceptos de la teoría neoclásica y del comercio internacional imperantes en la actualidad. No obstante, al menos desde la década de los ochenta se vislumbra una creciente y enriquecedora bibliografía vinculada al crecimiento endógeno. Desde entonces aspectos sobre imperfecciones de mercado, tipo de bien, mercado y producto, proceso y tamaño de la empresa, así como economías de escala crecientes y procesos de aprendizaje, entre muchos otros, han generado un nutrido e importante debate en el pensamiento económico y particularmente en la teoría del desarrollo. Los profundos y múltiples cuestionamientos de Dani Rodrick (Rodrick 2003, 2004, 2006) en los ámbitos conceptuales pero particularmente en el área de la política económica –realizando diversos estudios en los que se cuestiona por ejemplo la causalidad entre exportaciones, PIB, aranceles, apertura comercial y arancelaria, entre muchos otros-, incluyendo los aparentes “fundamentos de la economía” y del Consenso de Washington y particularmente en el ámbito industrial y comercial, son un punto de partida importante para el análisis y las propuestas vertidas en el documento.

¹ En este debate y proceso de aprendizaje nos parece importante resaltar los análisis de autores e instituciones nacionales como BID, Carrillo, CEPAL, Moreno Brid, Ros, Ruiz Durán, así como por las propias investigaciones y publicaciones de los miembros del Grupo de Trabajo.

Por último, aunque no en importancia, es destacable el aporte sobre la competitividad sistémica (Messner 2002; Meyer-Stamer 2001), la endogeneidad territorial (Dussel Peters 2000; Vázquez Barquero 2005) y la creciente segmentación de las cadenas de valor en el actual proceso de globalización (Gereffi 1994; Piore y Sabel 1984). Con estas referencias conceptuales conviene resaltar algunos aspectos:

1. Ya desde los setenta, y particularmente durante los ochenta, se han analizado con detalle las principales causas por las cuales empresas transnacionales (ETNs) han sido capaces de transferir una creciente parte de segmentos de sus encadenamientos mercantiles globales (*global commodity chains*).
2. Desde esta perspectiva, el proceso de globalización puede comprenderse como resultado histórico de la producción flexible y de los encadenamientos mercantiles globales. Las opciones de difusión y de aprendizaje territoriales dependen crucialmente de la estructura de gobernanza y los respectivos estándares, los cuales en muchos casos pueden convertirse en altas “barreras de entrada” para existentes y potenciales participantes en la cadena.
3. Un grupo de autores desde los noventa (Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer 1999; Messner y Meyer-Stamer 1994; Meyer-Stamer 2001) desarrollaron el concepto de “competitividad sistémica” en directa contraposición al elaborado por Porter y al de la “competitividad estructural” de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico). Estos autores sostienen que la competitividad requiere incluir los niveles analíticos micro, meso, macro y meta que afectan a las empresas en el plano local, regional, nacional y supranacional. Por consiguiente, el análisis exclusivamente al nivel microeconómico es insuficiente para comprender las condiciones y los retos de las competitividad, al igual que una perspectiva exclusivamente enfocada en la estabilidad y el control macroeconómico.

Los aspectos anteriores no son sólo relevantes conceptualmente, sino que implican, por un lado, una perspectiva territorial –que puede ser tanto a nivel municipal y de ciudades como de entidades federativas, países y grupos de los anteriores- del desarrollo socioeconómico en el proceso actual de globalización. La política industrial y

empresarial, desde esta perspectiva, requiere partir de una perspectiva global y territorial (“glocal”) que incluya las particularidades de los mismos: su integración a segmentos de cadena de valor específicos que determinan las características socioeconómicas según los productos y procesos que realizan, el tipo y tamaño de empresas que repercuten en la especificidad industrial y empresarial: necesidades de financiamiento, tecnológicas, capacitación, I&D, orientación al mercado doméstico o externo, de escalamiento (*upgrading*), etc. Las propuestas de política y particularmente sus instrumentos debieran partir de este ámbito “glocal” de la socioeconomía.

Estos aspectos nos llevan a un análisis empírico puntual de la economía mexicana y a una revisión de la vasta bibliografía y debate existentes para plantear visiones y propuestas de política industrial y empresarial en el corto, mediano y largo plazo. Esta complejidad, sin lugar a dudas, dista de una perspectiva simplista y primitiva –imperante desde finales de los ochenta- en la cual la estabilidad macroeconómica, una perspectiva minimalista del Estado y el libre comercio *per se*, son consideradas condiciones suficientes para el desarrollo económico e industrial.

Planteamiento general y objetivos de una nueva política industrial

La propuesta general para una nueva política industrial y empresarial –con base en lo señalado en este capítulo y lo elaborado por el Grupo de Trabajo- se enmarca en la **Integración y Transformación Productiva con Empleo**. El objetivo de esta política destaca la necesidad de un esfuerzo significativo por parte de los sectores público, privado y académico para incrementar la competitividad de la industria mexicana –con aumentos en la productividad y en la innovación en procesos y productos- que tenga como resultado un proceso de integración productiva entre territorios, empresas, sectores y segmentos de cadenas de valor para efectivamente generar empleos formales de mayor calidad. Para ello se requiere de una estrategia nacional, con una perspectiva de largo plazo y regional-sectorial que se vea plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y con presupuesto y mecanismos puntuales a nivel micro, meso y macroeconómico.

Es importante subrayar aspectos puntuales:

1. Coordinar y evaluar, considerando la capacidad de implementación de los actores, las actividades de los sectores público y privado en sus dimensiones macro, meso y micro y a nivel federal, regional, local y de las ciudades.
2. El compromiso y participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y del Banco de México (Banxico) es crítico. Se propone –y a diferencia de la postura desde finales de los ochenta- que ambas instituciones tengan una participación “sensible” hacia el sector productivo y manufacturero mexicano con el objeto de incrementar su competitividad y específicamente bajo los rubros del tipo de cambio real, financiamiento en general y particularmente por parte de la banca comercial y de desarrollo, así como el requerido aumento en el presupuesto para la Secretaría de Economía, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y programas de apoyo a cámaras y asociaciones empresariales. Tal y como se presenta en los siguientes aportaciones del Grupo de Trabajo, es también conveniente tener apertura en posibles incentivos a la investigación y desarrollo, la productividad y la integración a los productos y procesos de exportación a través de mecanismos de reembolso del IVA y del ISR, entre otros.
3. Es importante que las principales secretarías –incluyendo la SE, SHCP, SAGARPA, CONACYT, SECTUR y SCT, así como la banca de desarrollo- reorienten buena parte de sus instrumentos para la integración productiva con generación de empleo formal, tanto hacia el mercado interno con énfasis en las empresas de menor tamaño como en el mercado de exportación.

El documento parte –y tal como se justifica en el apartado conceptual- de una visión territorial-sectorial que destaca el aspecto de la subsidiariedad. Como resultado, si bien existen funciones importantes de la política industrial y empresarial a nivel federal, el mayor peso lo tienen las entidades regionales, locales y las ciudades. Así, se deja en mano de estas instituciones la priorización de instrumentos –sectoriales, horizontales, de agrupamientos de empresas, capacitación, CyT, I&D, etc.- con el objeto de no continuar con una selección de temas –incluyendo sectoriales- impuestos desde el centro del país.

Por último, tanto el análisis, propuestas y las colaboraciones de los miembros del Grupo de Trabajo se retroalimentan y justifican en diversos apartados con los resultados de los restantes Grupos de Trabajo del Colegio Nacional de Economistas, lo cual se hace explícito en algunas referencias.

I. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL.

EL CASO DE YUCATÁN

RODOLFO CANTO SAENZ y ALBERTO QUINTAL PALOMO

Antecedentes

En México se ha brindado insuficiente atención al proceso de la política pública entendido como el camino que va de la inclusión de un asunto o problema en la agenda pública hasta la evaluación de los resultados de la respuesta dada. Ha prevalecido la tendencia a centrar la atención en el momento de su diseño o formulación y a descuidar los otros momentos del proceso, no menos relevantes para su éxito o fracaso, como son la implementación y la evaluación.

En materia de diseño de políticas públicas ha habido en nuestro país avances notables, que se expresan en políticas cada vez mejor formuladas, con atención a un mayor número de variables y con un conocimiento cada vez más amplio del objeto de la política en cuestión. Estos avances se deben, por un lado, a la creciente profesionalización de los funcionarios responsables y, también, a la paulatina toma de conciencia en las esferas públicas de la conveniencia de consultar y promover la participación más amplia posible de los involucrados en la formulación de la política.

En particular, el diseño de la política económica ha alcanzado altos niveles de profesionalización. Hoy en día la mayor parte de sus formuladores tiene un título universitario y son frecuentes entre ellos los doctorados en reconocidas universidades del extranjero. Por supuesto, se mantienen vivos debates sobre la orientación, contenidos y alcances de las diferentes áreas de la política económica y es raro encontrar consensos amplios entre la comunidad de especialistas o interesados en tal o cual área, pero normalmente los participantes en esos debates, ya sean de las propias esferas públicas, de las universidades, de las empresas o de los partidos, tienen hoy una buena formación. Esto es cierto para todas las áreas de la política económica y lo es también para la política industrial.

El principal problema es que un buen diseño no asegura en modo alguno el éxito de una política pública. Existe suficiente evidencia acumulada para afirmar que el éxito o fracaso de una política depende en mayor medida de su implementación que de su

formulación. Un buen diseño es sólo eso: un diseño; el problema es el largo camino que va del papel a la realidad y a los resultados, y éste es un camino lleno de dificultades.

Los obstáculos a una buena implementación son muchos y muy variados, pero entre algunos que se repiten con frecuencia podemos citar los siguientes: sobreestimación de las capacidades de la dependencia u oficina responsable; subestimación de las complejidades del proceso; falta de preparación o de motivación de los funcionarios al nivel de ventanilla o de la calle; problemas de coordinación entre las dependencias o ámbitos de gobierno involucrados; desatención a factores económicos, políticos, sociales y culturales que afectan a la política en cuestión; insuficiente difusión de los instrumentos y programas que le dan soporte; desconocimiento o desinterés de los destinatarios, por citar sólo algunos.

Este artículo se basa en una investigación desarrollada en Yucatán sobre los problemas de implementación de las políticas de fomento a la industria manufacturera en esa entidad, tanto de las federales como de las estatales. Incluye tres secciones: en la primera exponemos elementos de carácter teórico que servirán al lector poco familiarizado con el tema para comprender mejor la naturaleza de la implementación de la política pública; también incluye algunas referencias teóricas a la política económica y a la política industrial; en la segunda parte incluimos los problemas de implementación que encontramos en el estudio de referencia y en la tercera y última algunas sugerencias que, pensamos, podrían ser de utilidad para mejorar la implementación de la política industrial y, así, contribuir a lograr mejores resultados de esta política pública.

1.1. Teoría de la implementación

Los autores que revisamos sobre el tema de la implementación han coincidido, a través de los años, en reclamar a quienes elaboran las políticas públicas la escasa atención que conceden a los problemas que acompañan a la realización de los objetivos que se persiguen, factor al que atribuyen la pobreza de resultados cuando no el fracaso absoluto de numerosas políticas. En 1973, Pressman y Wildavsky hicieron un recuento, ya clásico, de los obstáculos, distorsiones y errores que no fueron previstos al implementar un programa federal que buscaba crear puestos de trabajo para desempleados; se destinaron 23 millones de dólares para crear tres mil empleos en Oakland, California. Tres años

después, sólo se habían generado 68 empleos (Presman y Wildavsky 1998). Otro autor, Richard Elmore, se preguntaba si las políticas públicas fracasan porque se basan en ideas erróneas o en buenas ideas mal llevadas a la práctica (Elmore 1993/a).

Existe un relativo acuerdo en ubicar el campo de la implementación entre la decisión política básica (momento legal, de publicación en los diarios oficiales de la respectiva ley o decreto), en que culmina la elaboración de una política, y los resultados finales de ésta. Así, Van Meter y Van Horn definen a la implementación de las políticas como el conjunto de acciones efectuadas por individuos o grupos, públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos (Van Meter y Van Horn 1993). Sabatier y Mazmanian definen a la implementación como el cumplimiento de una decisión política básica que se plasma generalmente en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales. Según estos autores, el análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso (Sabatier y Mazmanian 1993). Para Paul Berman la implementación consiste en el cumplimiento de una decisión proveniente de la autoridad. El análisis de la implementación es el estudio de las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados (Berman 1993).

El citado Elmore distingue dos enfoques en el análisis de la implementación, a los que denomina el diseño prospectivo y el diseño retrospectivo (Elmore 1993/b). El diseño prospectivo o análisis de predicción, es la estrategia que viene a la mente cuando se piensa sobre la manera en que el elaborador de la política podría incidir en el proceso de implementación. Este análisis comienza en la cúspide del proceso, a partir de la declaración más precisa posible de la intención de quien decide la política, y se desarrolla a lo largo de una serie de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la implementación en cada nivel. Al final del proceso se establece, de nuevo con la mayor precisión posible, cuál sería el resultado satisfactorio, considerado a la luz de la intención original.

El mayor defecto del diseño prospectivo, señala Elmore, es el supuesto implícito e incuestionado de que los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan la implementación. Por tanto, los

administradores y los analistas de políticas suelen negarse a considerar la posibilidad de que la mayor parte de lo que ocurre durante el proceso de implementación no pueda ser explicado a partir de las intenciones y directrices de quienes elaboran las políticas. El diseño prospectivo presupone que las unidades organizativas involucradas en el proceso de implementación están vinculadas entre sí por relaciones esencialmente jerárquicas. Este supuesto tiene dos corolarios: 1. El poder de autoridad y la posibilidad de ejercer influencia serán mayores mientras más cerca se esté de la fuente donde se origina la política. 2. La capacidad de los sistemas complejos para responder a los problemas depende del establecimiento de líneas precisas de autoridad y control.

El diseño retrospectivo -continúa Elmore- comparte con el prospectivo el reconocimiento del deseo que tienen los funcionarios que elaboran las políticas de incidir en el proceso de implementación y en los resultados de las decisiones, pero cuestiona explícitamente el supuesto de que quienes elaboran las políticas deberían ejercer, o de hecho ejercen, una influencia decisiva sobre lo que ocurre en el proceso de implementación. Su punto de partida es la última etapa posible de la política, el punto mismo en que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas; comienza con la definición del comportamiento específico que, en el nivel más bajo de la implementación, genera la necesidad de una política.

El diseño retrospectivo presupone un criterio totalmente condicional para determinar el éxito de una política. El éxito se define de acuerdo con la capacidad limitada de la totalidad de las organizaciones públicas para modificar el comportamiento privado. Sus supuestos son radicalmente distintos a los del diseño prospectivo: Mientras más cerca se esté del origen del problema mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él. La capacidad de los sistemas complejos para resolver los problemas no depende del rigor del control jerárquico, sino de la maximización de la capacidad de decisión ahí donde el problema se manifiesta de manera más inmediata.

Pero a nuestro juicio, lo más rico del desarrollo de Elmore no es su análisis -por lo demás, agudo y sugerente- de los problemas organizacionales, sino su llamada de atención sobre las implicaciones del propósito mismo de modificar comportamientos privados. Plantea que uno de los descubrimientos más tempranos y sólidos fue el reconocimiento de que el efecto local de las políticas federales depende decisivamente de

la formación de coaliciones locales compuestas por individuos afectados por la política. Cita a Pressman y Wildavsky cuando señalan que el éxito del programa de empleo en Oakland dependía de la existencia de “arenas efectivas de negociación”, en las que los problemas de grupos locales se pudieran dirimir.

El éxito en las negociaciones es totalmente relativo en un sentido muy importante: cada participante lo juzgará en relación con sus propios objetivos, no en relación al conjunto general de objetivos que conciernen a todos los participantes. La única medida del éxito en la que todos los participantes pueden llegar a coincidir es la permanencia del espacio de negociación. En la propuesta de Elmore, la negociación y los incentivos reales son elementos decisivos de la implementación; ya que los términos de los pactos finales no pueden ser establecidos anticipadamente por la ley ni por las regulaciones, el diseño de una política debe ser entonces lo suficientemente flexible como para permitir que se desarrolle libremente el proceso local de negociación. Las políticas basadas en controles jerárquicos estrictos desalientan la conformación de coaliciones locales vigorosas. Reconocer que la negociación es un aspecto esencial de la implementación es aceptar el hecho de que los resultados de las políticas nunca serán definitivos.

1.1.1. Acerca de la política industrial

La política industrial es básicamente una política de fomento, que promueve el desarrollo industrial de un país o una región. Junto con otras políticas sectoriales de fomento (agro, pesca, turismo)² se le considera parte de la política económica. Como área de la política pública, la política económica admite varias definiciones, según el ángulo de aproximación que se elija. Para nuestro trabajo, una de las más útiles es la que concibe a la política económica como un proceso de adopción de decisiones: uso ininterrumpido, por parte de los poderes públicos, de un mecanismo de asignación de recursos, que puede hacerse operativo tanto a través de la actuación económica directa del Estado (por medio de empresas públicas) como de su influencia sobre la actividad del sector privado en la economía (Arias 1996).

² Al respecto véase los trabajos presentados en el CNE de Emilio Caballero, Bernardo González Aréchiga, Alejandro Villagómez Amezcua, Mario Sánchez Silva, Fernando Butler Silva, Pedro Vásquez Comentares, Edgar Salcedo García, Heriberto Hicochea Vázquez y Valentín Vargas Arenal.

Este mecanismo de asignación exige la adopción de decisiones y su potencial ejecución. Arias advierte que los poderes públicos están obligados a encarar la resolución de los problemas que en cada momento presente la economía real, y ello les obliga a fijar prioridades entre las diferentes alternativas de intervención. Al proceder a la formación de la *agenda político económica*, las autoridades públicas se instituyen en decisores políticos. Si hay algo que resulte característico de su desempeño es la necesidad perpetua de elegir entre opciones distintas y en ocasiones enfrentadas. El diseño de la política económica incorpora un problema de control social, y una opción entre alternativas conflictivas, entre interés individual y colectivo, principios de intervención y libre mercado, continuidad y cambio (Arias 1996).

La política económica como proceso decisorio se desenvuelve en un contexto de restricciones. Arias agrega que generalmente no basta con que exista la voluntad política de introducir una determinada medida o programa para que éstos se lleven a efecto. Entre estas restricciones destacan las que se derivan de la evolución económica general, la disposición de las estructuras del estado, la acción de los diversos grupos de interés y los condicionamientos internacionales. La limitación más evidente es la que se deriva de la propia situación de la economía: las variables económicas tienen sus propias tendencias evolutivas que no siempre se ajustan a los intentos de reorientación introducidos desde fuera de los mercados. Los resultados de la política económica dependen en gran medida de que ésta sea capaz de influir significativamente sobre el comportamiento del resto de los agentes. En la práctica, sólo una fracción minoritaria de las medidas de política económica se introducen por la vía de la imposición pura y simple. Es mayor la importancia de los sistemas de incentivos y la persuasión. En una economía de mercado, la eficacia de una medida depende en alto grado de que resulte *creíble* para el resto de los agentes económicos.

Otra restricción deriva de la dimensión institucional misma en que las decisiones se toman y aplican. Así, no basta con tener la voluntad de desarrollar una determinada línea de política sino que también es preciso contar con la capacidad efectiva de hacerlo. Además, las estructuras estatales crean sus propias inercias no siempre fáciles de desterrar por parte del poder político. Un tercer tipo de restricciones deriva de la naturaleza de las relaciones entre los responsables de la política económica y los diversos

grupos sociales (grupos de interés económico, sistema burocrático, partidos); en algunas ocasiones, en el marco de estructuras sociales complejas y diversificadas, la autonomía decisional del poder público se verá mermada. En este sentido, la política económica será el resultado del contraste de dos fuerzas: las presiones y líneas de influencia emanadas de los grupos y la capacidad efectiva de los decisores para mantener un criterio propio, que tiene que ver con el sostén de legitimidad del gobierno en cuestión. Por último, están las restricciones que derivan de las tendencias a la internacionalización de las economías, que han limitado mucho la capacidad de respuesta autónoma de las autoridades nacionales ante la aparición de problemas que se inscriben en una dinámica *global*, concluye Arias.

Como área específica de la política económica, la política industrial también es objeto de todas las restricciones señaladas, pero su carácter de política de fomento obliga a enfatizar las que derivan de la limitada capacidad de los gobiernos para influir en el comportamiento de los agentes económicos y, en estrecha relación con esto, las asociadas a la capacidad de los dispositivos institucionales para implementar con eficacia las medidas y los programas concretos.

1.2. Problemas de implementación de la política 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 Economía tiene al menos 30 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 realizadas en el estudio, 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:

- a) Problemas derivados del entorno económico y financiero: como en todo el país³, 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.
- b) 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 Secretaría de Economía asume el papel de promotora de todas las políticas de fomento industrial; sin embargo ha concentrado 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

³ Véase también las colaboraciones de De León Arias y Dussel Peters en este documento.

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 del estado, por su parte, se ha dedicado 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 trabaja por su lado, definiendo sus actividades con arreglo a una lógica interna que resulta insuficiente para una eficaz implementación del conjunto de políticas de fomento a la industria manufacturera.

- c) Problemas derivados de la acción conjunta de los gobiernos estatal y federal. Quizá el principal de ellos es la centralización de las decisiones del nivel federal en la Ciudad de México; a pesar de algunos intentos descentralizadores se mantiene 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 existen se revelan poco eficaces para lograr los objetivos planteados; tal es, por ejemplo, el caso de los grupos de trabajo del Comité de Planeación del Desarrollo de Yucatán, que reúnen a funcionarios de niveles sin capacidad de resolución. La escasa efectividad y excesiva formalidad de las instancias de coordinación limitan seriamente su utilidad como facilitadoras de la implementación de las políticas de fomento industrial.
- d) Problemas derivados de las relaciones gobierno-empresarios: Estas relaciones han mejorado desde principios de los años 90, cuando se establecieron 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.

- e) 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 porqué 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.

1.3. Notas para una agenda de soluciones

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). 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 y en el país.

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, aun cuando se les conoce no se ha encontrado la manera de enfrentarlos o también, quizá, 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 elegantemente 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 Secretaría de Economía); 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.⁴ En relación con el primero, en los dos párrafos anteriores hemos comentado algunos efectos de la insuficiente atención a los problemas organizacionales.

⁴ Al respecto véase también las colaboraciones de Mendoza Cota y Dussel Peters en este documento.

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. Aun cuando se afirma que la política industrial es 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. Por 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 aun 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 de ésta no parecen haber tenido en cuenta la reacción de los industriales. La idea del gobierno actual es 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 resultará para cientos de miles de micro, pequeñas y medianas empresas que sencillamente carecen de los recursos para modernizarse? ¿Cuál es realmente su viabilidad en México?

Percibimos claramente, en el fondo de la actual política industrial, 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 por qué los empresarios deberían modificar sus prácticas de reclutamiento y selección para contratar a los beneficiarios del programa de empleo, nosotros nos podríamos preguntar por qué los industriales deberían invertir en tecnología como esperan los diseñadores de la política industrial; las razones que para éstos 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 entrecruzan 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 ejemplificó 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 otras políticas de fomento económico, por ejemplo la de fomento al turismo. Tanto el plan sectorial de política industrial 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 incentivos claros y expeditos, por ejemplo fiscales (salvo quizá el fomento de las exportaciones), financieros o administrativos.

Un buen ejemplo de la utilidad de las arenas de negociación lo fue la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), creada a principios de la década de los noventa, no porque administrara recursos para la promoción o incentivos reales sino, sencillamente, porque se convirtió en un foro de discusión de los problemas que obstaculizaban 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 siguiente gobierno 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 vez 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, podemos suponer, no siempre eran reuniones cómodas para los segundos), se dejó a los exportadores que enfrentan algún problema la discreta e impersonal opción del internet. Los teclados y las pantallas sustituyeron la relación cara a cara, en una decisión diametralmente opuesta a las recomendaciones de la teoría que nosotros hemos hecho nuestras.

Con objeto de facilitar al lector la comprensión de nuestras propuestas a continuación se presentan de manera concisa, agrupadas en cuatro grandes temas que, pensamos, constituyen las áreas centrales de oportunidad para mejorar los resultados de la política industrial en el país.

1.4. Propuestas de política

1. Atender con mayor detenimiento los problemas que en el interior de las organizaciones obstaculizan la implementación de la política industrial:
 - a. Asegurar la comprensión de los fines, objetivos y metas de la política, así como de los instrumentos y programas que le dan contenido, entre los funcionarios responsables de su implementación
 - b. Asegurar la necesaria preparación y la motivación de los empleados al nivel de ventanilla o de la calle que tienen contacto directo con los destinatarios de los instrumentos y programas
 - c. Combatir la corrupción
 - d. Brindar capacitación a los mandos medios y superiores en los siguientes campos:
 - i. Teoría de la organización
 - ii. Gestión pública
 - iii. El proceso de la política pública

2. Enfrentar el problema de la heterogeneidad de objetivos y la falta de coordinación entre las agencias que intervienen en la implementación de la política industrial con la creación de una instancia de coordinación eficaz entre las mismas, que haga posible una dirección unificada de la política industrial.
3. Atender de manera especial la coordinación de agencias adscritas a distintos ámbitos de gobierno.

DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN

4. Brindar la necesaria atención y el apoyo presupuestal requerido a los *canales de difusión de los programas e instrumentos*, asegurando que todos los potenciales destinatarios los conozcan
5. Crear la figura del *promotor de programas e instrumentos de política industrial*, con un sistema de remuneración basado en incentivos y resultados. Los empleados tradicionales rara vez son buenos promotores.

PERSUASIÓN

6. Poner especial atención en los argumentos necesarios para persuadir a los industriales de la conveniencia de hacer suyos tal o cual objetivo de la política industrial, mostrándoles cómo se beneficiarán las empresas con su acatamiento. Esto supone una amplia consulta previa al diseño de cada instrumento o programa específico.
7. Crear conciencia entre los diseñadores de la política industrial y los funcionarios de alto nivel sobre la *limitada capacidad de la totalidad de las organizaciones públicas para modificar el comportamiento privado*. Evitar las grandes formulaciones del tipo “modernizaremos tecnológicamente a la pequeña empresa” o “convertiremos a las PYMES en exportadoras”.

DESCENTRALIZACIÓN

8. Partir en el diseño de cada instrumento o programa del punto mismo en que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas, definiendo el comportamiento específico que, en el último nivel de implementación, genera la

necesidad de una política, respondiendo a preguntas del tipo ¿cómo lograremos que los industriales modifiquen su comportamiento en dirección de esta meta? ¿Qué esperamos que hagan las oficinas o funcionarios que tienen contacto directo con ellos para lograrlo?

9. Romper con la vieja tradición centralista y reconocer que mientras más cerca se esté del origen del problema mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él, por tanto, maximizar la capacidad de decisión donde el problema se manifiesta de manera más inmediata.
10. Descentralizar la implementación misma de la política industrial hasta el nivel municipal, creando arenas de negociación en las que participen los industriales locales, tanto en el diseño como en la implementación y la evaluación. La figura de los *clusters* o agrupamientos industriales puede ser adecuada para este propósito, siempre que se asegure su carácter incluyente y participativo.
11. Evitar los controles jerárquicos estrictos porque desalientan la creación o el funcionamiento de las arenas de negociación.
12. Diseñar los instrumentos y programas con la suficiente flexibilidad para permitir que se desarrolle libremente el proceso local de negociación, incluyendo siempre en el diseño incentivos reales.

II. LA PRODUCTIVIDAD Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL EN MEXICO

ADRIAN DE LEON ARIAS

Antecedentes

Una política industrial que propicie un crecimiento endógeno, esto es, que permita un crecimiento continuo del producto sustentado en una mayor competitividad, sólo puede ser sostenible con una dinámica del empleo basada en una creciente productividad. Sólo de esa manera será posible incrementar los ingresos y los recursos necesarios para contar con las inversiones que hagan posible el incremento de la productividad, tales como capital físico, humano, infraestructura y conocimiento. El aspecto central del crecimiento económico (en una economía o en la industria, en particular) tiene muchos aspectos, pero el central es el del crecimiento sostenido del valor real del producto por trabajador.

En estas notas se presentan algunas propuestas de política a través de las cuales se podría desarrollar la dimensión de la productividad o competitividad en la política industrial. En particular, en la siguiente sección, se presentan los hechos estilizados de la dinámica de la productividad en las manufacturas mexicanas en los últimos cincuenta años. En la sección 3, se describen los antecedentes de la política industrial en lo que se refiere a la promoción de la productividad; y la sección 4, concluye con una propuesta para incluir la dimensión de la productividad en la política industrial a fin de promover un patrón de crecimiento endógeno en la economía mexicana.

2.1. Los hechos estilizados de la dinámica de la productividad

Los hechos estilizados del crecimiento de la productividad en las manufacturas de 1955 a la fecha, pudieran describirse a partir de los siguientes enunciados:

a) Un periodo de crecimiento del producto por trabajador⁵ en el periodo de industrialización basada en la sustitución de importaciones de alrededor del 3% promedio

⁵ El producto por trabajador se obtiene al dividir el valor agregado, el producto menos los insumos, entre el número de trabajadores. En general, se supone que todos los trabajadores (as) laboran el mismo número de horas por año.

anual y de la Productividad Factorial Total⁶ de 2.5 % durante los años de 1955 a 1975, aproximadamente. Estas tasas no han podido ser alcanzadas en las manufacturas mexicanas de una manera continua después de dicho periodo.

b) El periodo 1976-82, es un periodo de crecimiento lento en la productividad laboral, donde el crecimiento del producto manufacturero se basó en un uso intensivo en mano de obra, y aunque hubo una significativa inversión pública sobre todo en el área de generación de energía, estas inversiones fueron mal asignadas e ineficazmente administradas.

c) La apertura comercial, reducción sustancial de aranceles, y otros cambios regulatorios, desde 1985-87, hicieron posible un incremento de la productividad laboral en la segunda parte de las década de los ochenta. Sin embargo, este crecimiento de la productividad que se esperaba seria sostenible gracias a la dinámica impuesta por la apertura comercial, no se mostró en la década de los noventa. De hecho, se puede decir que el incremento en productividad se baso en un uso más intensivo en trabajo y capital, ya que no hubo incrementos significativos en los flujos de esos insumos para el periodo.

La década de los noventa, a pesar del retroceso por la crisis 1994-95, mostró una recuperación en el crecimiento de la productividad, pero sólo en alrededor de 1.5 %, lejos de las tasas que se obtuvieron en el periodo de sustitución de importaciones. Y esta tendencia se mantuvo para los cuatro primeros años del nuevo milenio.

La dinámica en el crecimiento de la productividad muestra muy claramente dos periodos divididos por una serie de años de retroceso o estancamiento. Un primer periodo de 1955-1982 de crecimiento significativo de la productividad laboral y factorial total, y el segundo de 1990 a por los menos 2004 en que la productividad ha crecido pero con un ritmo muy inferior.

La dinámica de la productividad en los últimos cinco años se puede explicar, en parte, a que a los “nuevos sectores dinámicos” les falta integración con las cadenas

⁶ La PFT es convencionalmente definida como la diferencia entre el crecimiento del producto o valor agregado menos el crecimiento del empleo y del capital (activos fijos), ambos ponderados por la proporción de los ingresos “apropiados” por cada factor en el proceso de producción. De esa manera, la PFT es identificado como el avance (o retroceso) en la incorporación del cambio técnico y la eficiencia con que se incorporaron los factores productivos.

productivas y muestran un bajo potencial de crecimiento de la productividad (Ros 2004). Y también a un efecto indirecto de un crecimiento dualista de la productividad; por una parte, el crecimiento del producto es generado a través de un número menor de trabajadores en el “sector formal”, donde ha tenido un crecimiento muy limitado e incluso en algunos periodos se ha perdido empleo. Y con el aumento consecuente del empleo en el “sector informal” donde dada la menor disponibilidad de capital, el nivel de productividad es menor que en el “sector formal”.

La evaluación por parte de la OECD (OECD 2004), tampoco es optimista y señala que “No obstante, la amplitud de las reformas estructurales de los últimos 15 años, incluyendo la entrada al TLCAN, todavía no ha generado un aumento inequívoco de la productividad del empleo ni de los factores totales del crecimiento productivo.” Las perspectivas al respecto consideran una situación similar para el futuro cercano, ¿existe un cambio de política que señale un cambio en estas tendencias? En la siguiente sección se examinan los lineamientos de política industrial reciente que se han abocado a promover una mayor competitividad y/o productividad en la dinámica industrial.

2.2. Competitividad y política industrial

En esta sección, se presentan los antecedentes de la política industrial en México enfatizando sus referencias hacia una promoción de la productividad. Conviene notar que no se incorporan los temas de la política de ciencia y tecnología, ni la relación que se establece entre la dinámica de la productividad entre la industria de México y la de Estados Unidos.⁷ Estos temas que tienen un impacto significativo en las tendencias de la productividad industrial en México. Tampoco se hará referencia a las políticas orientadas a incrementar el capital humano que se incorpora en los trabajadores industriales, pues se trata con amplitud en otros Grupos de Trabajo organizados por el Colegio Nacional de Economistas.

La política industrial hasta la segunda mitad de los años setenta se basó en una extensiva intervención gubernamental a través de la provisión de niveles moderados de protección comercial vía aranceles, permisos de importación y cuotas, así como regulación de la inversión extranjera. El programa industrial se acompañó con políticas

⁷ Al respecto véase la colaboración de Mendoza Cota en este documento.

orientadas a bajos precios en alimentos y energía, así como créditos preferenciales por la Banca de Desarrollo y por el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones. Hacia 1966, se autorizó la operación de empresas maquiladoras en la frontera norte como una estrategia de emergencia en la creación de empleo ante la conclusión del programa bracero.

Esta política industrial a pesar de lo costoso (altos precios) y rigidez, facilitó las condiciones de inversión y con ello de acumulación de capital físico que promovió el crecimiento de la productividad.⁸ Se puede decir que, para este periodo, aún cuando no hubo un requerimiento de productividad incorporado en la política industrial, esta se generó a partir de las economías de escala generadas por la industrialización y la transferencia de mano de obra de los sectores de baja productividad a los sectores de alta productividad.

El agotamiento del modelo debido a un elevado déficit comercial público y un modelo de desarrollo inequitativo, se mantuvo gracias a los recursos provenientes de la exportación petrolera y el endeudamiento externo. En este contexto de inestabilidad macroeconómica, la inversión privada no creció y la inversión pública se orientó en grandes proyectos que no alcanzaron a madurar y que resultaron en un desastre administrativo. Con la consecuencia del mencionado estancamiento en productividad a nivel de toda la industria.

La nueva estrategia de política industrial que habría de marcar el periodo que se extiende de finales de los ochenta hasta la fecha, se caracteriza por apertura comercial, vía reducción de aranceles, tratamiento nacional a la inversión extranjera, firma de una extensa red de acuerdos comerciales, y una extensión de la operación de las maquiladoras en el interior del país. En general, el marco de política se basó en apoyos “horizontales”, tales como simplificación regulatoria, a ser aplicados en general a todas las actividades industriales y tendientes a mejorar las condiciones del entorno empresarial. A principios de los noventa, el acuerdo comercial con los Estados Unidos y Canadá reflejó la búsqueda de permanencia de este tipo de política industrial para el gobierno federal.

⁸ Al respecto véase las presentaciones del CNE de Emilio Caballero Urdiales y de Bernarndo González Aréchiga.

Desde mediados de los años ochenta, esta estrategia fue acompañada por una serie de reformas estructurales, junto con la liberalización comercial, la apertura externa de la cuenta de capitales, privatización, y liberalización financiera.

Todo lo anterior, sin una referencia explícita al tema de productividad, pero con el antecedente en la literatura económica de una relación positiva entre apertura comercial y crecimiento económico. Así como en la dispersión esperada del conocimiento técnico a través de la inversión extranjera. Cabe señalar que en la literatura económica posterior se ha revisado dicha relación sin encontrar una evidencia conclusiva respecto al carácter positivo. (Rodríguez y Rodrick, 2000)

A partir de este último sexenio, desde el año 2000, la política industrial consistió en una profundización de la reducción de aranceles, simplificación administrativa, además se ha intentado bajo el concepto de competitividad aplicado a cadenas productivas, orientar las prioridades de la política industrial hacia una mayor productividad, pero la insuficiencia en los recursos destinados a este fin y los retrasos en su definición no han implicado un cambio significativo.

Así, por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006 se reconoce que los productos y servicios de un país son competitivos y se mantienen en esa condición en la medida en que la calidad y la eficacia de los recursos mejoren constantemente y se desarrolle la calidad de la infraestructura y de la regulación. Además, en dicho Plan se señala que la competitividad en México se ha visto afectada por rezagos en áreas como el marco jurídico, la infraestructura física y de telecomunicaciones, la capacitación y la inversión en capital humano, el esfuerzo en investigación y desarrollo, el acceso a financiamiento y el costo de insumos básicos, entre otros.

En particular, el punto de vista oficial ha identificado el problema de la baja productividad como un problema del entorno de negocios, costos e insuficiente disponibilidad de insumos especializados, que habría de resolverse con la implementación de la segunda generación de reformas estructurales, tales como la reforma laboral, educativa, energética, y estado de derecho, profundización en la reducción de aranceles y los programas sectoriales.⁹

⁹ Al respecto véase la colaboración de Mendoza Cota en este documento.

Si bien, no se podría negar que tales reformas ayuden a propiciar un mayor crecimiento de la productividad, se ha reconocido por experiencias en otros países, reflejadas en la literatura económica, que aquellos países o regiones sub-nacionales que han tenido éxito en acelerar el crecimiento de la productividad, han aprovechado no sólo de un entorno propicio para las iniciativas empresariales, bajos costos, disponibilidad de insumos especializados, sino que se ha requerido de un esfuerzo de coordinación, generado de manera espontánea o inducido por la política pública en ciertos productos o procesos.

2.3. Propuestas de política

¿Qué elementos deberían incluirse en una política industrial que propicie el señalado incremento de la productividad?

Los argumentos presentados anteriormente indican que tanto la apertura comercial como el mejoramiento del entorno y la reducción de costos, vía aranceles bajos, a la espera de la segunda generación de reformas estructurales e institucionales, son acciones insuficientes para promover un crecimiento más acelerado de la productividad y a la vez ofrecen áreas de oportunidad que pueden ser aprovechadas a través de las siguientes propuestas de políticas que se ubicarán en tres subsecciones:

- i) Entorno macroeconómico
- ii) Reformas Estructurales e Institucionales
- iii) Políticas específicas para una mayor productividad

2.3.1. Entorno macroeconómico

En el área del entorno macroeconómico se identifica un área de oportunidad en una mayor coordinación de las políticas recientes que se han enfocado por el lado de la oferta con políticas de expansión de la demanda agregada y de la inversión en el sector industrial. En la medida en que no se promueva un crecimiento de la demanda agregada no se inducirá el crecimiento de la inversión que modernice la planta productiva.

En este sentido resulta necesaria la coordinación de la política industrial con la política cambiaria. En la medida que el valor del tipo de cambio constituye un precio que afecta de manera significativa a todos los precios de los bienes comerciables, sean de

exportación o importación. Y, en particular, su apreciación en términos reales resulta en un impuesto a las exportaciones, y un subsidio a las importaciones. Esta apreciación del tipo de cambio constituye una restricción al crecimiento de la demanda agregada a través de menos incentivos a la exportación y abaratamiento a las importaciones.

Se ha debatido entre la comunidad económica del país, la conveniencia de establecer un objetivo de tipo de cambio real que evite la apreciación del mismo por largos periodos de tiempo que opere como una restricción a la demanda agregada. Reconociendo también que este objetivo puede tener una implicación inflacionaria de corto plazo, se debe evaluar la pertinencia de esta política en el contexto no solo de la política industrial sino monetaria.¹⁰

2.3.2. Reformas estructurales e institucionales

Se ha mencionado en las secciones anteriores el interés público en avanzar en la implementación de una segunda generación de reformas: energéticas, laboral, educativa y estado de derecho. Tales reformas podrán ayudar a mejorar el entorno de los negocios, y entonces a la productividad, siempre y cuando se tomen en cuenta el aprendizaje derivado de la implementación de “primera” generación de reformas estructurales. No existe un consenso respecto al éxito de la primera generación de reformas estructurales, pues se ha observado que dicho proceso tuvo problemas de implementación con resultados diferentes a los esperados (Escaith y Morley 2000).¹¹

Además de la segunda generación de reformas, existe otra área de oportunidad en el área de desarrollo institucional y es resultado de la dinámica dual de la productividad industrial, ya que existe una cada vez más amplia brecha entre los niveles de productividad en actividades formales e informales, lo que genera a la vez, la posibilidad de convergencia a través de la implementación de una estrategia de incorporación a la “formalidad” de los miles de empresas que se ubican en diversas dimensiones de informalidad.

¹⁰ Al respecto véase también la colaboración de Dussel Peters en este documento.

¹¹ Al respecto véase las presentaciones del CNE de Emilio Caballero Urdiales y de Bernarndo González Aréchiga.

Una convergencia similar a la sugerida anteriormente, se puede promover entre la agricultura y la ramas agroindustriales. México es uno de los países en América Latina con mayor brecha entre la productividad agrícola y manufacturera; si no se da un incremento simultáneo en la productividad agrícola, los requerimientos de mano de obra pueden verse limitados para el sector manufacturero.

2.3.3. Políticas específicas para una mayor productividad

La promoción de un ambiente propicio para el desarrollo empresarial es esencial para identificar las oportunidades en actividades que pudieran ser detonantes de dispersión de conocimiento. En el diseño de políticas, un área de oportunidad se ofrece en la necesaria coordinación con los empresarios a través de nuevas o renovadas instituciones que faciliten la comunicación para identificar actividades que pudieran ser identificadas como “detonantes selectivos”. Rodrick (Rodrick 2004) favorece a la política industrial como política de reestructuración económica en favor de ciertas actividades (ramas productivas) dinámicas, al tiempo que minimizan los riesgos de generar ineficiencias, con las características de promover la diversificación productiva y el descubrimiento de nuevas actividades productivas.

La inversión en nuevas tecnologías juega y ha jugado un rol importante en el crecimiento de la productividad a través de la dispersión del conocimiento técnico y un efecto convergencia. Existe un área de oportunidad en promover inversiones selectivas para el crecimiento de la productividad tomando en cuenta las características de los empresarios involucrados en estas actividades. Asimismo, en la identificación de áreas de oportunidad de políticas específicas para una mayor productividad, algunos economistas han señalado que es necesario recuperar algunas “enseñanzas” de la teoría del desarrollo, en particular, el problema de coordinación de inversiones bajo la presencia de economías de escala y la demanda efectiva¹²:

“No es la falta de científicos e ingenieros entrenados, ausencia de laboratorios de R&D, o la protección inadecuada de la propiedad intelectual que restringe las innovaciones que son necesarias para la reestructuración de las economías en desarrollo. Por el contrario, la innovación es escasa por la insuficiencia de la demanda por sus usuarios

¹² Al respecto véase también las colaboraciones de Canto Sáenz y Quintal Palomo y Mendoza Cota en este documento y de Edgar Salcedo García del CNE.

potenciales en la economía real-los empresarios. Y a su vez, la demanda de innovaciones es baja porque los empresarios perciben las nuevas actividades como de baja rentabilidad” (Rodrick 2004:4).

Por otro lado, tenemos experiencias exitosas de innovación en México, que se han dado bajo el formato de *clusters* en la farmacéutica, automotriz y electrónica.¹³ El reto de la política industrial consiste en si esas experiencias pueden extenderse y constituir la clave de una exitosa promoción del crecimiento de la productividad.

Conviene destacar si las experiencias exitosas de empresas con crecimiento significativo de la productividad han estado vinculadas al establecimiento de redes regionales, con el desarrollo de cadenas productivas.¹⁴

En la instrumentación de políticas, la combinación de incentivos y castigos es necesaria para poder hacer sostenible la orientación de la política; durante el periodo de sustitución de importación fueron casi exclusivamente incentivos. Con objeto de motivar cambios efectivos en el comportamiento, la política deberá combinar castigos con la instrumentación de incentivos.

¹³ Véase: De Ferrante (2002) y la colaboración de Mendoza Cota en este documento.

¹⁴ La colaboración de Canto Sáenz y Quintal Palomo en este documento destaca una perspectiva regional para el caso de Yucatán. Para el caso de el *cluster* como elemento de promoción industrial, véase: Rodríguez-Clare (2005).

III. POLITICA INDUSTRIAL Y COMERCIAL: PRINCIPALES LINEAMIENTOS

ENRIQUE DUSSEL PETERS

Antecedentes

En las últimas décadas el sector industrial, y particularmente el sector manufacturero, ha jugado un papel crucial en la política económica: durante más de cuatro décadas el sector efectivamente sustituyó importaciones, aunque en forma insuficiente y con enormes costos e ineficiencias hasta finales de la década de los setenta. Desde finales de los ochenta, por otro lado, las exportaciones del sector manufacturero privado se han constituido en el motor de crecimiento de la economía mexicana. Si bien este dinamismo es indiscutible –las exportaciones representan desde mediados de los noventa más del 25% del PIB, y de éstas alrededor del 90% provienen del sector manufacturero–, la nueva organización industrial también ha generado diversas dificultades para la propia manufactura y con efectos macroeconómicos y en la socioeconomía mexicana.

Con base en lo anterior –y con el objeto de presentar un breve diagnóstico y respectivas propuestas de política a ser consideradas para el sexenio 2007-2012– el capítulo se concentra en:

1. Condiciones generales de la manufactura
2. La relación económica y comercial bilateral con China: hacia una reorientación del aparato productivo mexicano
3. La microempresa como fundamento de una nueva política industrial

Los aspectos anteriores no buscan abordar la totalidad de la problemática industrial y empresarial mexicana, sino que priorizar aspectos de política económica en el corto, mediano y largo plazo.

3.1. Condiciones generales de la manufactura

En las últimas décadas y concretamente en los últimos dos sexenios han sido reconocidas, también por las respectivas administraciones (SE 2001), algunas de las principales características de la manufactura mexicana, incluyendo:

1. En términos de política industrial y comercial, desde finales de los ochenta se han desmantelado las principales instituciones y mecanismos que históricamente buscaban articular a la manufactura con otros sectores bajo el lema de una política industrial “horizontal” y sin que genere un costo directo al presupuesto; destacan actualmente como los principales programas aquellos vinculados a las importaciones temporales para su exportación, particularmente el programa de la industria maquiladora de exportación (IME) y el PITEX (Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación). Desde 2001 se ha buscado incrementar el presupuesto de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía, y su presupuesto durante 2001-2005 ha promediado anualmente alrededor de 1,100 millones de pesos.
2. Al menos desde finales de los ochenta dos variables han perjudicado estructuralmente a la manufactura: la falta de financiamiento al sector productivo y a las empresas y la sobrevaluación del tipo de cambio. Ambas variables macroeconómicas y responsabilidad del Ejecutivo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México (Banxico) han desincentivado al aparato productivo en México y generado masivas distorsiones en contra del sector manufacturero, no obstante hayan logrado el control de la inflación a costa del sector productivo.
3. La manufactura ha sido el principal destino de la inversión extranjera directa (IED) durante 1994-2004 y se ha constituido en el sector exportador más dinámico de la economía desde finales de los ochenta. El sector, de igual forma, presenta significativos incrementos en la productividad desde finales de los ochenta. En términos cualitativos, desde finales de los ochenta –proceso que se profundizó desde la década de los noventa y con la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)- un segmento de la manufactura mexicana se ha integrado plenamente a la economía estadounidense

y ha contribuido a mejorar su competitividad desde entonces: autopartes, electrónica y el sector automotriz, así como la confección, son los principales sectores que evidencian este proceso de reconversión industrial.

4. Uno de los principales problemas de la manufactura actual –y al igual que durante la ISI- es que no se ha logrado un proceso de integración con el resto del aparato productivo mexicano. Es decir, en términos de la balanza comercial, de creación de tecnología, de procesos de aprendizaje, de generación de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, así como de un proceso de desarrollo endógeno, la manufactura no ha sido capaz de sobrellevar procesos de importación temporal para su exportación, los cuales representan en promedio un 78% de las exportaciones mexicanas durante 1993-2004. La falta de integración de estos procesos y los resultantes déficit comerciales, fueron uno de los principales causantes de la crisis de 1994-1995 y continúan prevaleciendo masivas importaciones de partes y componentes para su ensamble y posterior exportación.
5. Paralelo al proceso anterior se aprecia un creciente proceso de polarización a nivel de hogares, empresas, ramas y clases económicas y territorios, es decir, muy pocos de éstos han sido capaces de integrarse a los procesos de exportación, siendo que la mayor parte no participa en éstos procesos; particularmente las empresas de menor tamaño –y considerando diferencias territoriales-sectoriales- se han visto excluidas de este proceso de reconversión industrial. En buena medida este proceso se explica por la racionalidad y la normatividad de las importaciones temporales para su exportación.¹⁵
6. Buena parte de la problemática anterior –la falta de endogeneidad territorial y de integración con el resto del aparato productivo- se refleja en la falta de generación de empleo de la manufactura mexicana: si bien la manufactura se caracteriza por un relativamente alto nivel de formalización –en términos de registro ante el IMSS- con respecto al resto de la economía, el sector no sólo no ha podido

¹⁵ Los programas de importación temporal para su exportación –desde sus inicios en 1965 con el primer decreto sobre la IME y hasta el 2005- permiten procesos que no graven Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta (ISR) en términos reales, aranceles y requieren importaciones temporalmente breves para su exportación. Esta normatividad genera actualmente desincentivos a la integración productiva, considerando que el resto del aparato productivo sí paga estos impuestos y se encuentra ante una enorme desventaja de costos. El tema es de la mayor relevancia fiscal, política y social.

generar empleo, sino que se encuentra en un profundo proceso de crisis desde 2000: desde diciembre de 2000 la manufactura ha perdido el 15.3% de su empleo. Este proceso no ha recibido, por el momento, suficiente análisis y atención por parte de la iniciativa privada, el sector público y académicos.

7. La reciente y creciente falta de competitividad de la economía y manufactura mexicana –destacada en múltiples instituciones como el Banco Mundial, el *World Economic Forum* (WEF) y el *Institute for Management Development* (IMD), entre otros- también se ve reflejada en los principales sectores exportadores y en su principal mercado: particularmente la electrónica y la confección han perdido presencia sustancial en el mercado estadounidense desde 2000, mientras que es de esperarse que también los sectores de autopartes y automotriz lo hagan en el corto plazo.

3.1.1. Propuestas de política

1. La política industrial, empresarial y comercial requieren de **una perspectiva sistémica** que incluya tanto aspectos micro –o de la empresa-, meso –o institucionales y que atañen las relaciones interempresa- y macroeconómicos. Los esfuerzos exclusivamente microeconómicos, por ejemplo, no son suficientes ante importantes desincentivos en los otros niveles de análisis, tales como la sobrevaluación del tipo de cambio y la falta de financiamiento.¹⁶ Así, la política macroeconómica –particularmente todos aquellos rubros que afectan al aparato productivo y a la manufactura- requieren de un **mayor grado de flexibilidad y pragmatismo para lograr un efectivo proceso de mejoría de la competitividad de la manufactura**. Las estrictas políticas antinflacionarias –el tipo de cambio como “ancla antinflacionaria”- y restrictivas –particularmente en el ámbito monetario y crediticio- no permiten un adecuado desenvolvimiento del aparato productivo mexicano y particularmente de la manufactura. En este contexto se propone la elaboración de un **Programa Industrial y Empresarial 2030** en el que se establezcan pautas, prioridades y métodos de evaluación anuales del sector manufacturero y de las variables micro, meso y macro que lo atañen.

¹⁶ Al respecto véase las presentaciones del CNE de Emilio Caballero Urdiales y de Bernarndo González Aréchiga.

2. Si bien se reconocen esfuerzos de las últimas administraciones, y particularmente desde 2000, con respecto a la manufactura e industria, éstos por el momento han estado muy distantes de las necesidades de sus empresas y retos en términos de **costos y de personal especializado en el presupuesto federal**: se requieren de masivos esfuerzos adicionales en el presupuesto federal. Se propone que, entre otros aspectos, el presupuesto asignado a la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa se incremente anualmente en un 50% durante 2007-2012 y que para 2012 sea de alrededor de 12,500 millones de pesos.
3. Son indispensables **instrumentos específicos de los sectores público y privado que consideren tanto las características territoriales o regionales y sectoriales** de la manufactura y que incluyan la transferencia de recursos y personal especializado, no sólo de funciones y responsabilidades (**principio de la subsidiariedad**). Se propone que desde el 2007 el 50% del presupuesto asignado a la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa sea ejercido directamente por las entidades federativas bajo criterios establecidos por la propia Secretaría de Economía.
4. La manufactura mexicana requiere de **instrumentos en el corto, mediano y largo plazo** y considerando su condición de crisis desde 2000 ante la masiva expulsión de fuerza de trabajo. Se propone que la generación de empleo sea uno de los criterios importantes de largo plazo para definir la asignación de recursos de la nueva política industrial y empresarial.
5. El sector exportador de la manufactura –motor de crecimiento de la economía y el propio sector- requiere de **nuevos incentivos y procesos que vayan más allá de las importaciones temporales**. Sin necesariamente excluir estos procesos, es indispensable elaborar sobre **nuevos mecanismos paralelos –políticas de largo plazo de ciencia y tecnología, de capacitación y para atraer empresas y procesos desde una perspectiva territorial-sectorial- que logren un mayor proceso de integración con el resto del aparato productivo¹⁷** y así mejorar la

¹⁷ Al respecto véase las presentaciones del CNE de Emilio Caballero Urdiales, de Bernarndo González Aréchiga, de Fernando Butler Silva, Pedro Vásquez Colmenerares y Edgar Salcedo García.

- competitividad de la manufactura mexicana. Se propone que tanto la generación de empleo como el desarrollo de tecnologías y la innovación y desarrollo (I&D) sean los principales criterios para la nueva política industrial y empresarial. La SHCP, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) –conjuntamente con sectores público, privado y académico- deben elaborar programas de largo plazo con incentivos fiscales y empresas manufactureras de alta tecnología.
6. En el sector manufacturero es indispensable considerar con mayor énfasis –recursos y personal- a la agroindustria y el sector de productos alimenticios, bebidas y tabaco, el principal de la manufactura en términos de empleo. Se propone crear un **Consejo de la Agroindustria Mexicana** que elabore propuestas de política industrial y empresarial desde una perspectiva territorial-sectorial para la recuperación efectiva del sector. El sector bien pudiera convertirse en el eje de una nueva estrategia industrial y empresarial, considerando su potencial e inversiones inferiores a las realizadas en las importaciones temporales para su exportación, considerando las prioridades de empleo y generación de alta tecnología anteriormente expuestas.

3.2. La relación económica y comercial bilateral con China: hacia una reorientación del aparato productivo mexicano

La República Popular China, hoy por hoy, cuestiona en diversos ámbitos la especialización productiva y comercial lograda por la manufactura en las últimas décadas, así como las políticas económica, comercial e industrial llevadas a cabo en México.

Por un lado, China ha permitido un largo proceso de preparación en su integración al mercado mundial y mediante una “batería de instrumentos”: política cambiaria, de financiamiento, de ciencia y tecnología, hacia sectores y territorios particulares y siempre desde una perspectiva de largo plazo. Si bien esta integración presenta importantes retos en la actualidad –incluyendo la creciente polarización territorial, sectorial y social, así como severos problemas en el ineficiente uso de energía, la dificultad de tener acceso a la

misma a nivel global y profundos problemas ecológicos- las altas tasas de crecimiento de la economía china desde los ochenta se han basado en el dinamismo manufacturero. Esta experiencia contrasta con las políticas “neutrales/horizontales” implementadas en México –y sus resultados- desde los ochenta.

Por otro lado, tanto México como China dependen crecientemente de las exportaciones manufactureras como motor de sus respectivas economías: de coeficientes de las exportaciones sobre el PIB inferiores al 10% a inicios de los ochenta en ambas economías, el mismo representa el 30.1% y 40.2% para México y China en 2004, respectivamente. De igual forma, las manufacturas representan actualmente alrededor del 90% de las exportaciones chinas y mexicanas. No obstante lo anterior, en 2004 sólo el 21.05% de las exportaciones chinas se dirigían a los Estados Unidos, mientras que fue el 88.51% para México. Adicionalmente, China será en el corto plazo el principal exportador global –y muy probablemente en 2006 o 2007 a los Estados Unidos, incluso desplazando a Canadá- con lo que la estrategia mexicana de especialización en exportaciones basadas en procesos con base en fuerza de trabajo barata no parecieran ser sustentables ante el tamaño y la capacidad de la economía china (y otras economías asiáticas como India, Vietnam, Indonesia, Malasia y las economías centroamericanas). La estructural falta de capacidad de incrementar la competitividad de la manufactura mexicana está altamente vinculada a estos procesos.

La compleja relación bilateral entre México y China se refleja en al menos dos mercados: el doméstico y el estadounidense.

La relación comercial bilateral entre China y México –únicamente en el mercado legalmente registrado, considerando que en sectores como el de la confección alrededor del 60% del consumo es de importación ilegal, proveniente mayoritariamente de Asia- fue de 31 : 1 en 2004, es decir, China exportó casi 15,000 millones de dólares y México menos de 500 millones de dólares. El 57.11% de las exportaciones mexicanas a China en 2004 fueron del sector autopartes, el resto se distribuyó en diversas materias primas, mientras que más que 2/3 partes de las importaciones mexicanas provenientes de China fueron de la electrónica y autopartes. China es así el segundo socio comercial de México desde 2003 –y reflejando así la masiva penetración de las exportaciones chinas en el

mercado interno mexicano- y el principal con el que México tiene un déficit comercial, superando los 14,000 millones de dólares en 2004.

Tanto para China como para México el mercado estadounidense se ha convertido en el de mayor dinamismo desde la década de los noventa. Si bien hasta 2000 ambas naciones incrementaron constantemente su participación en las importaciones de los Estados Unidos, desde entonces esta tendencia se revierte para México ante la creciente participación de las exportaciones chinas: en 2002 México fue desplazado como el segundo principal exportador a los Estados Unidos por China y en 2004 China y México representaron el 13.44% y 10.61% de las importaciones estadounidenses, respectivamente. La participación mexicana ha caído constantemente desde entonces, mientras que las chinas se incrementaron en promedio en un 34% durante 2002-2004. Diversos estudios puntuales demuestran, asimismo, que las dificultades de las exportaciones mexicanas se deben a un importante desplazamiento en sectores específicos –particularmente electrónica, textiles y confección- por productos chinos en el mercado estadounidense. Con excepción, por el momento, del sector automotriz, las exportaciones mexicanas y particularmente aquellas bajo los procesos de importaciones temporales para su exportación, se han visto directamente afectadas en el mercado estadounidense por la competencia asiática y sobre todo la proveniente de China.

El proceso de preparación de largo plazo de la economía china para integrarse a la economía mundial, así como la riqueza, búsqueda y agresividad en los instrumentos que ofrecen los gobiernos centrales, provinciales y locales en China no sólo contrastan con los mecanismos implementados en México –y un relativo “descanso” en el TLCAN desde 1994 y su potencial dinámica- sino que también permiten destacar la incapacidad de las exportaciones mexicanas –motor de crecimiento de la economía y las manufacturas- de competir con China bajo las actuales condiciones. Si bien esta aseveración requiere de mucho mayor análisis y detalle, investigaciones preliminares al respecto señalan enormes brechas entre las manufacturas mexicanas y chinas en términos de capacitación, vínculos con instituciones educativas, instrumentos, financiamiento y búsqueda de nuevos mecanismos para lograr un efectivo proceso de escalamiento (*upgrading*). El cambio estructural del comercio exterior chino –y particularmente de sus exportaciones en términos de nivel tecnológico- es incomparable con lo logrado en

América Latina y México en las últimas décadas y lo que se estima lograrán en el mediano plazo.

3.2.1. Propuestas de política

7. **La experiencia socioeconómica China en las últimas tres décadas requiere e invita a un profundo replanteamiento de la política macroeconómica en México, así como de la estrategia industrial y empresarial:** no se trata de “copiar” experiencias en otras latitudes, sino que de aprender de las mismas. El tamaño, la dinámica y el éxito de la economía china con respecto a los logros en México cuestionan profundamente la estrategia de corto plazo seguida en México desde finales de los ochenta. Bajo las condiciones actuales México no puede competir con China, particularmente en el mercado estadounidense, pero crecientemente en el interno. Se propone crear inmediatamente un grupo de trabajo –constituido por funcionarios, empresarios y académicos- que revisen y realicen propuestas para México con base en las experiencias chinas desde los ochenta.
8. Los crecientes procesos de exportación china afectan –y compiten- directamente a los mexicanos en el mercado estadounidense. Se requiere entonces, en primera instancia, de **que los sectores privado, público y académico incrementen su conocimiento institucional** sobre las posibilidades de competencia sectorial en los Estados Unidos y en México y sobre las posibilidades de integrarse a la demanda en las importaciones chinas. Con tal objeto se requiere de presupuesto de largo plazo en los mencionados rubros.
9. **China debe convertirse en una prioridad de la política industrial y comercial de México y requiere de un tratamiento semejante al otorgado a los Estados Unidos desde inicios de los noventa hasta la firma del TLCAN.** Con base en los acuerdos bilaterales logrados –particularmente la Comisión Bilateral México-China, la cual considera un rubro de “política industrial” que por el momento ha sido desaprovechado- México debe buscar profundizar las posibilidades efectivas

de cooperación con China en rubros como la electrónica, productos textiles y otros insumos que no se produzcan actualmente en México ido que pudieran producirse conjuntamente. Considerando que China es el segundo socio comercial de México, es indispensable en el corto plazo regularizar la relación comercial, dado que una buena parte del comercio depende de cuotas compensatorias y una normatividad poco transparente.

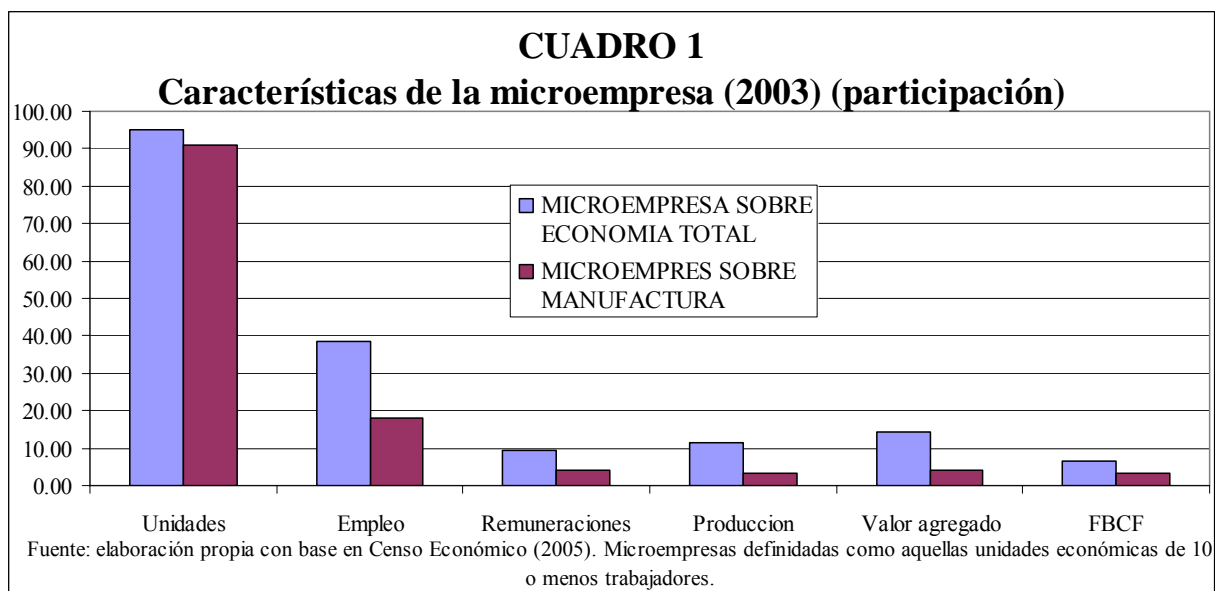
10. **Todo lo anterior no significa excluir ni a los Estados Unidos ni a la Unión Europea del centro de la política industrial y comercial, sino que reconocer que en el siglo XXI el centro del crecimiento global será Asia.** México debe reorientar a parte de su presupuesto y personal en sus instituciones públicas – particularmente en la SHCP, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Economía, entre otras- para efectivamente lograr una profundización de esta relación económica y comercial bilateral.
11. **En la actualidad, México tiene la posibilidad real de convertirse en un “puente entre China y América” en términos económicos y comerciales.** Sin embargo, y de no tomarse medidas en el corto y mediano plazo para que efectivamente se den condiciones para mejorar la actual relación bilateral, China tomará medidas para fortalecer sus lazos económicos y comerciales con otras naciones del continente. Se propone la creación inmediata de una Comisión que aborde los aspectos 7-10 y se concentre en propuestas de política para abordar y mejorar la relación económica y comercial bilateral. Esta perspectiva, de igual forma, permitirán a México retomar el liderazgo latinoamericano –conjuntamente con Brasil- desde una perspectiva regional y que sobrelleve las diferencias regionales actuales.

3.3. La microempresa como fundamento de una nueva política industrial

No obstante importantes avances y la ya mencionada reconversión de la manufactura mexicana desde los ochenta, la mayor parte del aparato productivo no se ha integrado a este proceso. Considerando importantes diferencias territoriales-sectoriales, particularmente las empresas de menor tamaño se han visto excluidas.¹⁸

¹⁸ Para un análisis puntual sobre la temática, véase: ASMAZ (2006).

Es importante destacar una creciente confusión en los ámbitos político y académico desde los ochenta: no obstante la “moda” de presentar diagnósticos y programas para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y/o pequeñas y medianas empresas (PYMES), son particularmente los microempresarios los de mayor peso en la economía mexicana en términos de unidades y empleo y que menor atención reciben en términos de personal y presupuesto por parte de programas públicos federales, regionales y locales: en la actualidad no existe un sólo programa que se dedique en forma integral a las necesidades de este estrato de empresas en México.



El cuadro 1 refleja la enorme importancia de la microempresa –unidades económicas con 10 o menos trabajadores- en México: con el 95% de las empresas y el 38% del empleo de la economía, la contribución socioeconómica de estas empresas es crítica, considerando una importante heterogeneidad en sus actividades y con procesos de alta tecnología y sofisticados, en algunos casos. Es significativo considerar algunas de las especificidades de los microempresarios en México, y a diferencia de otros estratos de empresas:

- a) El 10.04% del empleo en la microempresa está registrado en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- b) Existe una prácticamente exclusiva orientación hacia el mercado interno

- c) Si bien el peso de la microempresa es mayor en otros sectores como en comercio y servicios, su participación en el empleo manufacturero es de 18.15% y contó con casi 300,000 empresas en 2003
- d) Considerando importantes diferencias territoriales-sectoriales – particularmente marcadas diferencias en la participación del empleo por sectores- la microempresa se enfrenta a un escaso apoyo por parte de instituciones públicas, serios problemas de capacitación –sólo el 26% de los microempresarios cuentan con una contabilidad formal, entre otros aspectos-, de falta de acceso a financiamiento caro e ineficiente, la inexistencia de capital de riesgo para emprendedores y el alto costo para las microempresas de la “tramitología”, los cuales en algunos casos la orillan a la informalidad.

3.3.1. Propuestas de política

12. Programas e instrumentos de fomento a la microempresa deben considerar las condiciones y dificultades específicas territoriales-sectoriales y que aborden la problemática integral de los microempresarios bajo los **rubros de capacitación, financiamiento, desregulación y acceso a mercado**.
13. La **creación de incentivos fiscales** para la microempresa que permitan deducciones en los gastos de capacitación realizados por este estrato de empresas, así como de las grandes empresas que capaciten a sus proveedores (microempresarios).
14. La creación de un **Fondo Nacional de Garantías para la Microempresa** para que el sector público otorgue –como banca de primer o segundo piso- financiamiento inferior a los 50,000 pesos y a una tasa inferior a los comerciales a créditos hasta por 500,000 pesos. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo pueden jugar un papel activo en este fondo, tanto en el financiamiento del mismo como en su diseño y evaluación.
15. Crear una **Ventanilla Única de Trámites para el Microempresario y Emprendedor** que efectivamente sea la que reciba y de respuesta ágil a las respectivas solicitudes de apertura de trámites federales, estatales y municipales,

bajo la responsabilidad de la SHCP y semejante a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

16. Crear un **Fondo Nacional para Microempresarios Proveedores** a los que tuvieran acceso tanto grandes empresas como microempresarios y emprendedores con el objeto de integrar los productos y servicios de este estrato de empresas, así como su demanda, con el resto de la economía.

IV. EL DESARROLLO DEL SECTOR MANUFACTURERO EN LA FRONTERA NORTE DE MEXICO: LOS RETOS DE LA POLITICA INDUSTRIAL REGIONAL

JORGE EDUARDO MENDOZA COTA

Antecedentes

El establecimiento de las políticas de estabilización, cambio estructural y apertura económica, a partir de mediados de la década de los ochenta modificaron el papel y las características de la intervención del estado en la economía, además de reducir su importancia como promotor directamente involucrado en las actividades económicas del país. En el contexto actual de globalización económica, que ha tendido a incrementar el poder de los mercados globales y las empresas multinacionales y, por otra parte, en el marco de fragilidad e inestabilidad del crecimiento económico de México, impone el análisis de las características y las estrategias de desarrollo económico que el estado debería adoptar para lograr la eficiencia y efectividad y para promover el crecimiento económico al nivel nacional y regional en México.

Un sector central en las políticas de crecimiento de México es el manufacturero. Dicho sector productivo ha jugado un rol determinante en el patrón de crecimiento de México desde el periodo de sustitución de importaciones y, en el nuevo contexto de apertura económica, fue impactado directamente por la estrategia de mercado que se convirtió en el eje central para articular las actividades de promoción de las exportaciones. En efecto, en la década de los noventa, las manufacturas mostraron cambios de estructura y de tendencia al nivel sectorial y regional. No obstante, las limitaciones del modelo de crecimiento manufacturero basado exclusivamente en la dinámica exportadora manufacturera han revelado la necesidad de discutir nuevas formas para establecer estrategias para una política industrial que considere el ámbito regional.

Al respecto, es importante dejar claro que la reflexión de los beneficios y especificidades de la instrumentación de la política industrial se encuentra en el campo de los planteamientos normativos, es polémica y su validez está puesta a constante discusión. Este trabajo presenta algunas consideraciones sobre las tendencias y estructura

reciente del sector manufacturero y destaca la importancia de una política industrial regional en el contexto del desarrollo regional fronterizo. El estudio plantea la necesidad de resolver el conflicto entre los límites de las estrategias de crecimiento económico y las capacidades de las economías regionales.

El estudio de la dinámica manufacturera en la frontera norte resalta la importancia de evaluar tanto el impacto de la integración regional fronteriza como los efectos de las políticas económicas que han afectado el crecimiento económico de la región. Así mismo, se destacan las características generales de la economía fronteriza con el fin de sentar las bases analíticas que permitan plantear las propuestas del desarrollo y fomento al crecimiento del sector manufacturero de la región.

4.1. Estructuración económica regional

4.1.1 La inversión

El contexto actual de tendencias a la globalización económica, reflejada en el incremento del poder de los mercados globales y las empresas multinacionales y, por otra parte, las estrategias de apertura económica y de instrumentación de medidas de estabilización y cambios estructurales han sido determinante para fortalecer los mercados de la economía mexicana.

Así, en el periodo 1994-2002 los flujos de capital orientado a la producción tuvieron un crecimiento acelerado, en particular en los estados de la frontera norte. En este periodo, México se situó entre los tres principales países receptores de inversión extranjera directa (IED) en el ámbito global. Cabe destacar que en el periodo el destino principal de esa inversión se canalizó al sector manufacturero, con excepción del año 2002, en el que la IED adquirió BANAMEX, el principal banco de México.

No obstante, los flujos de IED hacia México se redujeron notablemente a partir de 2000, demostrando la vulnerabilidad de la economía mexicana a los cambios en la economía internacional y en particular a la de los Estados Unidos (EUA). La problemática de incertidumbre en el patrón de crecimiento económico se hace más evidente si se reconoce el nuevo papel de países como China, que se ha convertido en un receptor mundial de IED y que necesariamente ha debilitado una de las bases de crecimiento del modelo exportador basado en la manufactura (Dussel Peters 2005).

Adicionalmente, la caída de la inversión y de la consecuente dinámica exportadora manufacturera no se tradujo en ninguna estrategia de apoyo para revertir las condicionantes de largo plazo de las tendencias recesivas del sector manufacturero. Lo anterior ha puesto en evidencia las limitaciones de la orientación de la estrategia industrializadora que ha venido acompañando a las políticas de ajuste estructural.

En todo caso, es posible afirmar que cualquier estrategia de crecimiento económico y de promoción del sector manufacturero requiere del análisis específico de los logros y debilidades del modelo de crecimiento económico adoptado por los gobiernos recientes en México. En particular, y como resultado de la importancia del comportamiento de las economías locales en el crecimiento económico, a continuación se realiza una breve descripción de esta evolución, poniendo énfasis en el caso de la región de la frontera norte, dado su emergente importancia en la dinámica manufacturera regional de México.

4.1.2 Las exportaciones y el comercio intraindustrial

Las exportaciones fueron el factor dinámico del crecimiento económico de la década de los noventa, destacándose las exportaciones manufactureras, que crecieron a una tasa promedio anual muy acelerada, en particular las exportaciones de las plantas maquiladoras localizadas en México que los hicieron a tasa de alrededor del 14% promedio anual.

Así mismo, se destaca que las exportaciones de bienes intermedios fueron las predominantes durante la década de los noventa, fenómeno que está directamente relacionado con el comercio intra-industrial y la IME. Esto se aprecia en el crecimiento de las exportaciones del sector de maquinaria y equipo de transporte, el cual tuvo un peso de importancia en el comercio exterior de México.

Las tendencias mencionadas anteriormente están vinculadas al crecimiento de las plantas manufactureras que se desarrollaron bajo el régimen de la maquiladora y que participan predominantemente en este tipo de comercio, en particular en los sectores dinámicos de las exportaciones que mencionamos anteriormente. Como muestra basta señalar que las exportaciones de plantas maquiladoras productoras de vehículos terrestres y sus partes representa alrededor del noventa por ciento de las exportaciones

manufactureras de este tipo de bienes. Los resultados del comportamiento del comportamiento del sector manufacturero mexicano muestran que en buena medida el éxito exportador derivó de las tendencias internacionales de la localización de las empresas manufactureras, en las que los países y las regiones se incorporan a las corrientes de inversión extranjera directa con base en las ventajas locales para reducir costos de producción y de distribución.

4.1.3 Crecimiento industrial y dinámica regional en la frontera norte

Un aspecto importante a destacar es que la dinámica del modelo basado en la producción manufacturera de exportación en México puede ser analizada desde el punto de vista regional. Esto es así debido a que la localización de la producción manufacturera orientada a la exportación tendió a crecer de manera significativa en los estados de la frontera norte de México, modificando la estructura regional de la dinámica económica del país. Lo anterior trajo como consecuencia que esta región, que comprende los estados de la frontera norte de México, incrementara su participación en el total del PIB manufacturero, alcanzando un 28.7% en el 2003. Mientras que por su parte el distrito Federal y el estado de México, regiones donde se desarrolló la industria orientada al mercado interno en la etapa de sustitución de importaciones, vieron reducir su participación del 20.8% y 17.4% en 1993 al 17.4% y 15.8% en 2003, respectivamente (Mendoza 2005).

De esta manera, la estructura de la industria manufacturera mexicana actual se caracteriza por su significativa disparidad en los ritmos de crecimiento. Cabe destacar que lo anterior ha cambiado la estructura y tendencias de la industria tanto al nivel sectorial como en el ámbito regional. Es importante señalar que el crecimiento acelerado de los sectores manufacturero y de servicios en la frontera norte de México, exhibido durante la década de los noventa, se vio reforzado con el establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El impacto de dicho acuerdo está relacionado con el estímulo proveniente de la apertura comercial y la cercanía al mercado de los Estados Unidos, lo que ha impulsado la localización de las empresas en la región fronteriza de México. Este fenómeno ha tenido implicaciones para la economía

mexicana en lo relativo a la localización manufacturera, la dinámica económica regional, los mercados de trabajo y la integración económica transfronteriza.

En particular, es importante subrayar la relación entre el proceso de apertura e integración económica experimentada por la economía mexicana con el crecimiento del comercio intra-industrial. Este aspecto económico ha sido un determinante en la expansión de los vínculos comerciales y de inversión entre México y Estados Unidos, y ha sido observado con mayor intensidad en la región de la frontera norte.

Diversos trabajos han analizado el impacto que el mercado de la economía norteamericana ha tenido en el crecimiento de este sector en la frontera norte. De acuerdo a estos estudios, aunque se presentan factores locales para la ubicación de la IME en la frontera norte, se observa que el mercado estadounidense es un elemento fundamental para explicar la industrialización de la frontera norte. Así, existe una correlación entre el crecimiento de la demanda, medido por la producción industrial o manufacturera y el PIB de los Estados Unidos y el crecimiento de la producción maquiladora de México.

De acuerdo con Hanson (Hanson 1995), las relaciones comerciales han afectado la localización industrial no sólo en México sino también en los Estados Unidos. El autor ha presentado evidencia del impacto que ha tenido el establecimiento de la industria maquiladora de exportación en las ciudades fronterizas. Así, el establecimiento y la expansión de la IME a lo largo de la frontera norte de México ha resultado en el crecimiento de actividades manufactureras complementarias en las ciudades fronterizas de los Estados Unidos. Lo anterior se apoya en resultados econométricos en los que el crecimiento de la IME tiene el efecto de elevar la demanda de productos manufacturados producidos en las ciudades fronterizas. Otra característica, que es muy importante subrayar, es el fenómeno de sincronización del crecimiento de la industria manufacturera mexicana al ciclo de la producción industrial de los Estados Unidos. El hecho de que el ciclo económico y en particular del sector manufacturero haya venido siguiendo las mismas tendencias del de los EUA, muestra la fragilidad del modelo de crecimiento basado en las exportaciones de manufacturas.

4.1.4 Estrategias de industrialización recientes

A partir de la crisis del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, caracterizado por la intervención directa del gobierno en el funcionamiento de los mercados y la política comercial, la estrategia del estado para impulsar el crecimiento manufacturero se basó en promoción de las exportaciones y la inserción de la economía mexicana a la dinámica de los flujos de inversión internacionales, en particular de las provenientes de los EUA.

Este cambio de política industrial se inicia con el establecimiento del Programa de Fomento Industrial y Comercio Exterior (1984), el cual se caracterizó por racionalizar la protección, iniciar el fomento a las exportaciones y establecer una política de localización industrial. Durante la década de los noventa, la política industrial se orientó a reducir la intervención directa del estado en el proceso de industrialización, y a promover la apertura económica.

Las líneas que marcan la estrategia de la política industrial reciente, que comprende el sexenio 2000-2006, se han centrado en la búsqueda de competitividad del sector manufacturero y la expansión del mercado interno. El enfoque ha buscado desarrollar factores que impulsen a la oferta y demanda de este sector, en una dimensión que favorezca una mayor participación de la oferta manufacturera en la oferta nacional, privilegiando la expansión de las exportaciones del sector (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006).

Las principales estrategias para desarrollar la actividad industrial han sido las siguientes:

1. Estrategias en materia de política sectorial

- Política económica de competitividad. Estrategias comerciales (PEC) y creación del Consejo Presidencial. Se establecen las estrategias generales y las de carácter sectorial. Las primeras se relacionan con los objetivos de reducción de costos de logística, mejora de clima de negocios, ampliación de la oferta energética, profundización financiera y fortalecimiento de la capacidad de innovación, capacitación y educación. Por su parte, las estrategias sectoriales se orientan a incrementar los niveles de competitividad de acuerdo a las características de los doce sectores considerados estratégicos. Entre ellos se

destacan las acciones específicas para el sector automotriz y de autotransporte, la industria electrónica y de alta tecnología, las cadenas textiles y del vestido, la industria del cuero y el calzado y la industria manufacturera de exportación.¹⁹

2. Estrategias de consolidación de mercados de exportación

- Se relacionan con la reducción de la dispersión arancelaria, depuración de los mecanismos de protección, el fortalecimiento de la relación comercial con los principales socios comerciales y la simplificación de los trámites de comercio exterior.

3) Estrategias para facilitar el desarrollo de servicios de valor agregado.

- Fondo de apoyo a la industria de software
- Mejoramiento de la función logística en el proceso de negocios.

4) Estrategias para fortalecer el mercado interno

- Modernización de la proveeduría y comercio al por mayor de productos agroalimentarios
- Modernización de prácticas comerciales.
- Reducción del comercio ilegal
- Protección al consumidor

4.1.5 Resultados de la estrategia industrializadora por exportaciones

La experiencia del crecimiento económico en México, en la década de los noventa, nos muestra exportaciones dinámicas con crecimientos moderados del PIB y de la inversión bruta fija doméstica. De esta manera el patrón de crecimiento económico se definió por las siguientes características:

- La industria manufacturera contó con un sector de bienes comerciables muy dinámico, pero que se ha acompañado de un sector de bienes no-comerciables rezagado. Así que diversos economistas han considerado que este fenómeno está vinculado con la contracción severa del crédito interno y la

¹⁹ La estrategia de los programas de promoción sectorial (Prosec) dan respuesta a la instrumentación del artículo 303 del TLCAN, que impone aranceles para las importaciones en 22 sectores. Dicho programa beneficia a las importaciones temporales de países no miembros del TLCAN que se reexportan, reduciendo el arancel de más de la mitad de las fracciones importadas en 1999 (Alvarez Galván y Dussel Peters 2001).

falta de fondos de préstamos. Este fenómeno surge de la desestabilización financiera derivada de la crisis de 1994 y del manejo de la política de rescate financiero y el entorno institucional y legal que dificulta el funcionamiento de los canales de crédito, en particular hacia la industria nacional.

- Se observó un estancamiento de la inversión de origen nacional en el sector manufacturero y en la infraestructura necesaria para ampliar las condiciones de competitividad de la industria y con la falta de inversión en las actividades de inversión y desarrollo.

- Se destaca que la apertura económica ha generado una masiva entrada de innovación expresada en patentes registradas en México de origen extranjero, mientras que las patentes nacionales han caído significativamente. Lo anterior se agrava por el poco nivel de inversión en estas actividades como proporción del PIB.

- Finalmente, se aprecia una asimetría en términos regionales de la dinámica manufacturera, en la que se observa una creciente especialización sectorial que se desarrolla en ciertas regiones del país, caracterizada por una integración entre industrias bajo una dinámica muy concentrada en pocas actividades (Unger, 2003). Así mismo se destaca el crecimiento de las plantas maquiladoras que, en el contexto del proceso de globalización, han podido expandirse con base en diferenciales de costos de transporte y salarios. Al respecto se observa que la región de la frontera norte, debido a sus ventajas de localización ha tendido a concentrar una parte importante de este tipo de actividad industrial.

La estrategia de apostar el crecimiento de la industria manufacturera al comportamiento de los mercados nacionales e internacionales, tiene por lo menos resultados mixtos. Si bien es cierto que este tipo de estrategia permitió el desarrollo de las exportaciones maquiladoras y la dinamización manufacturera en la frontera norte, importantes aspectos para el desarrollo futuro de este sector no fueron contemplados en la política industrial reciente. Entre estas se destacan temas relacionados con la generación de condiciones de competitividad para el sector manufacturero, como es el caso de las

políticas de apoyo a la infraestructura, la regulación y políticas financieras y políticas relacionadas directamente como el apoyo a la educación y la investigación.

En el contexto fronterizo, la posibilidad de instrumentación de una política económica regional y de un contexto económico-institucional en la frontera norte del país se relaciona con las ventajas locales relacionadas con la mano de obra, materias primas y cercanía a los EUA y a la posibilidad de promover la calificación de la mano de obra, la organización del sistema empresarial y el marco institucional. En esta perspectiva, es importante resaltar que las políticas de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural de la década de los ochenta estimularon el crecimiento del comercio y la inversión, pero no atendieron problemas estructurales tales como:

- Pobreza
- Falta de infraestructura física y social
- Insuficiente desarrollo de fuerza de trabajo calificada y capital humano

Para combatir estos problemas, la política de desarrollo regional debería aplicarse a los objetivos de incrementar la descentralización y redistribución regional de los recursos fiscales. Sin embargo, y con la meta de definir las acciones requeridas para incrementar las ventajas locales de la región fronteriza del norte, se deberían establecer criterios básicos para guiar los objetivos de dicha política económica regional.

En este entorno macroeconómico, la política de promoción industrial basada en las exportaciones buscó centrarse en aspectos relacionados con la promoción de exportaciones, dejando de lado los objetivos de atención a la industria orientada al mercado interno. Este es el caso de los PROSEC, cuyo efecto fue el de establecer un segundo TLCAN para los países no miembros de dicho acuerdo y así mantener las ventajas del régimen de maquila a los exportadores. No obstante la reducción de los aranceles a la importación temporal, puede tener efectos en los proveedores nacionales y en la posibilidad de generar una estrategia de promoción de insumos a la industria exportadora.

4.2. Teoría y política industrial regional: el caso de la frontera norte

2.1 Aspectos teóricos

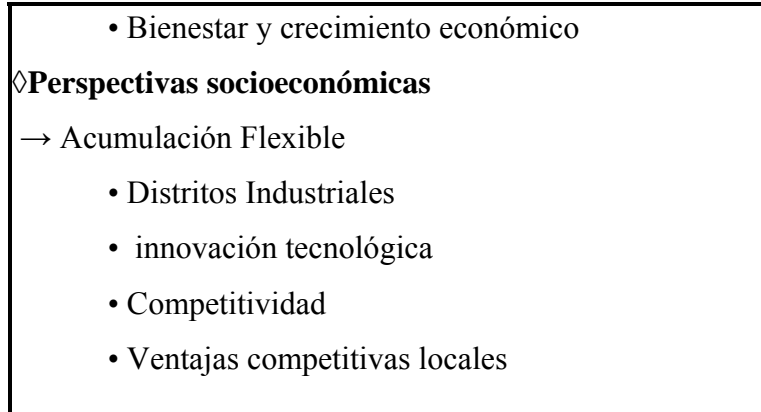
La redefinición de las estrategias de promoción industrial representa un reto que implica adaptar el marco institucional a las necesidades locales y a las estrategias competitivas requiere la generación y fortalecimiento de las actividades económicas, así como la capacidad de vincular a los actores económicos públicos y privados locales. Lo anterior con el fin de poder regionalizar las políticas nacionales horizontales de carácter estructural y sectorial (industria, comercio, turismo, y tecnología).

En el caso de la economía mexicana y la región fronteriza es necesario identificar las opciones de desarrollo industrial que se pueden establecer en el marco de un proceso de globalización de carácter asimétrico. Además, las características de la economía fronteriza del norte de México, permeadas por la proximidad de esta zona a los EUA, deben ser tomadas en consideración.

Desde la perspectiva de la teoría económica sobre el crecimiento económico regional, los modelos neoclásicos de crecimiento exógeno y endógeno y sus aplicaciones empíricas desarrolladas desde los años ochenta (Barro 1991; Romer 1986; Lucas 1988; Sala-I-Martin 2000) han establecido, tanto bajo supuestos de competencia perfecta y rendimientos de capital decrecientes, como de competencia imperfecta y rendimientos crecientes, la posibilidad de que el crecimiento regional se desarrolle como función de factores regionales pudiendo ser de carácter exógeno e inclusive pueden ser insertados como variables endógenas lo que los constituye como actores locales de crecimiento.

Cuadro 1

<p>Perspectivas sobre el desarrollo regional</p> <p>◇Perspectivas económicas</p> <p>→ Nueva Geografía Económica y análisis económico regional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento exógeno y convergencia • Crecimiento endógeno y capital humano • Economías de aglomeración



Es en esta perspectiva que el análisis económico asume rendimientos de escala crecientes al nivel regional que derivan de diferencias en el progreso técnico, la distribución geográfica del capital humano, y las economías de aglomeración derivadas de la urbanización y la concentración industrial entre otros. Para el caso de México, aunque no se ha observado evidencia de progreso técnico regional significativos, sí se ha mostrado evidencia de externalidades por especialización industrial y desarrollo urbano (Hanson 1998). Es a partir de esta visión que es posible articular estrategias de crecimiento regional que, con base en la movilidad de factores de la producción y la promoción del desarrollo tecnológico puedan ser la base del crecimiento económico al nivel nacional.

Asimismo, recientemente se ha destacado la importancia de las pequeñas y medianas industrias con base en los conceptos de acumulación o especialización flexible, desarrollados por Sabel y Piore (1984), con base en los estudios pioneros de los sociólogos italianos. Desde este enfoque la organización industrial actual está caracterizada por la concentración de pequeñas y medianas industrias, las redes de cooperación, la interrelación con la comunidad local y las externalidades derivadas de las características locales (distrito marshalliano).

Para el caso de la economía mexicana se ha encontrado evidencia de ciertas aglomeraciones regionales que tienen rasgos similares a los distritos industriales marshallianos como es caso de León y Saltillo, no obstante todavía no se observa que este fenómeno local se haya generalizado al conjunto de las actividades económicas del país. Sin embargo, la visión de redes empresariales es un elemento clave a rescatar que puede

fundamentar teóricamente las estrategias de política industrial tanto al nivel nacional y particularmente al nivel local.

Adicionalmente, las tendencias de los movimientos de capitales y los nuevos factores de determinación de las empresas multinacionales manufactureras y las potencialidades de las estructuras de productividad locales han requerido que en el análisis del desarrollo regional la conceptualización y medición de la competitividad se hayan convertido en un elemento indispensable de análisis para poder la instrumentar las políticas de desarrollo regional.

Es en esta perspectiva que el libro de Porter (1990) se convirtió en un documento importante para orientar la investigación sobre los factores que determinan la competitividad y las estrategias para estimular su impulso al nivel tanto nacional como regional. Las principales aportaciones analíticas del autor se sintetizan en su modelo de diamante, en el cual se definen cuatro determinantes de la competitividad: los factores de producción, la demanda interna, las industrias relacionadas y las estrategias de las empresas en el contexto de regulación de la competencia. Así mismo, el autor destacó que estos determinantes de la competitividad se realiza, en buena medida, en el contexto urbano y a partir de las aglomeraciones económicas o “clusters”.

Un último aspecto relevante en este análisis se relaciona con el papel que juegan las instituciones en el desarrollo económico regional. Es en este contexto que se definen los planteamientos del enfoque de capital social, en el que se analizan las diferencias regionales del desarrollo económico, explicándose que, entre las causas de estas diferencias, se encuentra el impacto del compromiso cívico (tejido social basado en la cooperación) y su efecto en la eficacia de las instituciones (capital social).

De esta manera, se aprecia que tanto el análisis económico ortodoxo y heterodoxo como el socioeconómico sobre los procesos de producción regional, han tendido a enfocar su instrumental analítico hacia el estudio de los aspectos que determinan el desarrollo regional. En este marco de teorías relacionadas al tema, las estrategias de industrialización tienen un papel central debido a la importancia del sector como una actividad que articula los procesos de acumulación de capital, progreso técnico y productividad.

El cúmulo de conceptualizaciones sobre el potencial del crecimiento regional y el renacido interés en el impulso a las estrategias de desarrollo económico, difundido a través de instituciones académicas y multilaterales, como Naciones Unidas, CEPAL, la OIT, han llevado a constituir una base de pensamiento que mediante la revisión de los planteamientos neoclásicos de la teoría del crecimiento, han establecido las bases para las propuestas y estrategias de desarrollo económico local.

No obstante, la posibilidad de establecer estrategias para lograr generar procesos que permitan el crecimiento económico de largo plazo requiere de cambios en las instituciones, los cuales son necesarios para lograr las transformaciones en las formas de organización e interacción empresarial, las condiciones de competitividad local y el apoyo al cambio tecnológico.

Es en esta perspectiva que algunos autores han propuesto un conjunto de medidas con el fin de alcanzar lo que se ha denominado el desarrollo endógeno. Dicha interpretación considera que las tendencias de las economías actuales se caracterizan por la integración económica. Sin embargo, los países, regiones y ciudades tienen un conjunto de recursos que constituyen factores de desarrollo tales como, los humanos, institucionales, económicos y culturales que se adicionan en el análisis del ámbito regional. (Vázquez Barquero 2005). En la medida que el concepto de desarrollo endógeno hace referencia a los procesos de acumulación en regiones o localidades específicas, las instituciones y mecanismos de regulación deberán estimular la utilización eficiente de los recursos locales referidos anteriormente.

En suma, las propuestas para establecer estrategias de crecimiento económico se fundamentan en una vasta literatura reciente que propone medidas concretas para apoyar el desarrollo regional. En particular las políticas regionales deberán estar enfocadas hacia la difusión de innovaciones y conocimiento, los cambios y adaptaciones institucionales necesarias para el desarrollo urbano del territorio y el apoyo a la capacidad empresarial.

4.2.2. Propuestas de política para el desarrollo industrial de la frontera norte

Adicionalmente al análisis regional y sectorial necesario para determinar las especificidades locales de la estrategia de industrialización, un elemento indispensable para poder instrumentar con eficacia las estrategias regionales para el crecimiento

industrial se relaciona con la coordinación interinstitucional de los diferentes gobiernos nacionales y locales.²⁰ Incluso, la viabilidad de generar dichas políticas locales debe contar con el apoyo no sólo de los gobiernos, sino también del sector privado y los centros académicos y de investigación de alto nivel. De no ser así se corre el riesgo de que los esfuerzos emprendidos por los diferentes sectores no estén coordinados, con el gobierno federal, reduciéndose así el impacto de la efectividad de cualquier estrategia de impulso económico.

En esta perspectiva, la posibilidad de instrumentar una política económica regional y un entorno económico-institucional en la frontera norte del país se vincula con las ventajas locales de mano de obra, las materias primas, la cercanía a EUA y la posibilidad de coordinar a los agentes económicos e institucionales en acciones tendientes a promover la calificación de la mano de obra, la organización del sistema empresarial y el marco institucional fronterizo.

El reto a futuro que implica adaptar el marco institucional a las necesidades locales y a las estrategias competitivas requiere del fortalecimiento de las actividades económicas y de la capacidad de vincular los actores económicos públicos y privados locales. Lo anterior, con el fin de regionalizar las políticas nacionales horizontales de carácter estructural y sectorial (industria, comercio, turismo y tecnología).

Por tanto las propuestas de política industrial se enmarcan en un contexto de los objetivos macroeconómicos y estrategias sectoriales en concordancia con los requerimientos regionales. Por ello la reestructuración sectorial y regional de las manufacturas representa un reto para la estrategia de industrialización. Las actividades para cumplir este cometido deberán integrar instrumentos y mecanismos flexibles para cumplir con los objetivos de competitividad, asignación de recursos y formación de cadenas productivas regionales (Cuadro 2). En particular, los mecanismos institucionales de coordinación como pueden ser una comisión interinstitucional de coordinación del gobierno federal y, al nivel regional (estatal o municipal), se requiere establecer consejos de gobierno como mecanismos de coordinación regional.

²⁰ Al respecto véase también las colaboraciones de Canto Sáenz y Palomo Quinta.

Cuadro 2

Impulsar la localización de empresas en las regiones con mayores ventajas comparativas.	Organizar las capacidades y estimular el desarrollo de pequeñas y medianas empresas locales.	Establecer la planeación y orientación de las políticas educativa, científica y tecnológica.
Fomentar la innovación tecnológica en empresas con mayor generación de valor agregado	Apoyar la capacitación de la mano de obra.	Negociación del gobierno con Agentes económicos y sociales

4.2.2.1. Estrategias del gobierno federal

La definición e instrumentación de la política industrial, en el ámbito más general de niveles de gobierno, debería enmarcarse de acuerdo a los siguientes lineamientos:

i) La política industrial debe integrar las estrategias macroeconómicas y las metas sectoriales con las condiciones y requerimientos regionales. Lo anterior sólo puede instrumentarse con base en un análisis de las características locales de la actividad manufacturera, en la que estén involucrados agentes de desarrollo que impacten las esferas regionales y nacionales.

ii) Tiene que existir coordinación de las políticas regionales y las políticas de crecimiento en el ámbito sectorial. Debido a la importancia que han adquirido las regiones para poder llevar a cabo las políticas sectoriales. la coordinación entre diferentes agencias reguladoras de los gobiernos federales con sus contrapartes locales es indispensable para poder instrumentar acciones concertadas de promoción y fomento al sector manufacturero.

Por tanto, los objetivos generales de la política industrial deben orientarse al cumplimiento de las metas considerando la heterogeneidad regional. La política de desarrollo industrial requiere que la ejecución de ésta se lleve a cabo

a dos niveles:

- Gobierno federal
- Gobiernos regionales

Por tanto, la desagregación de la toma de decisiones en el contexto de la regionalización de la dinámica de crecimiento industrial debido:

1. Limitaciones del gobierno central para apoyar y financiar políticas regionales.
2. La menor eficiencia relativa de las autoridades centrales para determinar y cumplir con las estrategias locales de apoyo a la industrialización.

4.2.2.2. Estrategias de las autoridades locales

Por su parte, para la instrumentación de las estrategias de industrialización en el ámbito regional propone lo siguiente:

- i) Establecer mecanismos que mejoren el ambiente para la inversión local.
- ii) Establecer una comisión interinstitucional de coordinación del gobierno federal.
- iii) En el ámbito regional (estatal o municipal) se requiere establecer consejos de gobierno como mecanismos de coordinación regional.

La forma que toma el sistema de políticas correspondiente oscila entre dos grandes vertientes:

- 1) Desarrollo sustentado en el fortalecimiento del sistema productivo existente. En particular, tomando en consideración el fomento de las actividades manufactureras de acuerdo al tamaño y al tipo de empresas predominantes.
- 2) Promoción orientada a la creación/atracción de nuevas actividades y agentes económicos.

De esta manera, la organización de los esfuerzos de los gobiernos federales y locales estaría enmarcada en la estrategia de descentralización de las políticas de fomento regional. Lo anterior, debido a las ventajas que este enfoque tiene en relación con la reducción de costos, el incremento de la efectividad de las políticas públicas y la posibilidad de tomar mejores decisiones, debido al conocimiento más completo de la problemática regional. En este contexto, las acciones para el desarrollo contarían con mecanismos de desconcentración y transferencia de capacidad de decisión con respecto al apoyo logístico y financiero para el establecimiento de programas fronterizos.

4.2.2.3. Estrategias políticas binacionales para la región transfronteriza

La estrategia para hacer frente a los problemas derivados de la frontera con los EUA se relacionan, entre otras cosas con el impulso al comercio y la inversión, lo que requiere de la articulación de los gobiernos federales y locales de ambos países. La intervención de los gobiernos de los estados fronterizos de los EUA es de vital importancia para lograr instrumentar políticas de integración regional tendientes a apoyar las actividades económicas que conciernen a ambos lados de la frontera y permiten delinear la integración económica con una perspectiva transfronteriza. A continuación se presentan algunas líneas generales de acción, que son de carácter normativo pero reflejan las necesidades concretas derivadas de la integración económica de la región, expuestas a lo largo del documento:

1. Desarrollar infraestructura para apoyar la expansión de los flujos comerciales y de población regional y binacional. Adicionalmente, en los casos de la economía mexicana, y con el apoyo de instituciones creadas en el marco del TLCAN (NADBANK, BECC y otros), se debe promover la infraestructura social y la protección al medio ambiente para compensar los efectos negativos de la expansión industrial.
2. El establecimiento de un programa regional fronterizo de asistencia para el impulso de proyectos de desarrollo económico para las comunidades fronterizas, con la participación estatal y federal de los gobiernos de los EUA y México
3. Establecer mecanismos de inspección que estimulen el flujo de bienes y servicios como mecanismos para expandir el comercio transfronterizo. Particularmente, los servicios médicos, el entretenimiento, el turismo, los bienes raíces y el comercio al menudeo.
4. El desarrollo de vínculos productivos transfronterizos para fomentar el establecimiento de firmas oferentes de insumos para la industria maquiladora. La estrategia puede ser financiada por instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Bajo esta perspectiva, los gobiernos locales y federales de ambos países podrían unir esfuerzos para apoyar a los proveedores locales con información y asistencia técnica.

5. Creación de bases de datos económicos, sociales y demográficos. Lo anterior es importante, pues puede proveer información acerca del proceso de integración, en particular con respecto al comercio y la inversión regional.

Con base en estas estrategias puede hacerse frente a la creciente interacción económica en al frontera de México y los EUA, baste señalar como indicador que los cruces de camiones de carga en la frontera de ambos países se incrementaron en una tasa promedio de 5.9% entre 1994 y el 2002. En particular, se destaca el acelerado crecimiento del transporte de carga en la ciudad de Laredo, que exhibió una tasa de crecimiento promedio de 9.6% en ese periodo. Lo anterior se hace más relevante debido a que el cruce Nuevo Laredo-Laredo tuvo los mayores cruces de transporte de carga de todos los puertos fronterizos entre ambos países, seguido de Ciudad Juárez-El Paso y Tijuana-Otay. Por lo que estas ciudades pares se caracterizan por ser el principal puerto de entrada y salida de flujos comerciales entre ambos países. Por tanto, la estructura del empleo en los condados de EUA y la dinámica del flujo de cruces fronterizos nos muestra el impacto del crecimiento manufacturero en las ciudades a lo largo de la frontera norte.

Como ha sido ampliamente discutido, el proceso de globalización económica se ha experimentado conjuntamente con una regionalización de la dinámica económica. Por ello, y en particular, en el caso de la región de la frontera norte de México, el proceso de incorporación a la globalización mediante la integración a la economía Estadounidense, en particular con la región fronteriza de los EUA, requiere de discutir la posibilidad de políticas regionales al nivel binacional. En este contexto, se destaca la necesidad de establecer e impulsar instituciones regionales con visiones de largo plazo.

Como se mencionó anteriormente, el rápido crecimiento de las ciudades fronterizas de México no ha estado acompañado de un incremento en los recursos fiscales. Como resultado existe una falta de recursos para financiar la infraestructura pública, de habitación, educación y servicios de salud pública. Adicionalmente, los problemas de medio ambiente generados por la rápida industrialización deben ser atendidos, si se quieren establecer las condiciones para un desarrollo económico sostenible a largo plazo.

En el contexto de la integración económica de la frontera entre México y los EUA, la estrategia económica y las interrelaciones sociales entre México y EUA, la coordinación de las estrategias de desarrollo económico regional tendría que ser operada

al nivel binacional. Un esfuerzo conjunto es requerido a fin de resolver los problemas económicos al nivel transfronterizo.²¹

Al hacer un recuento de los fenómenos económicos que afectan el desarrollo futuro de la región fronteriza entre ambos países, resaltan los aspectos sectoriales que involucran a ambos lados de la frontera como son: el problema de transporte, tanto en lo relacionado con la infraestructura para conectar los sistemas viales de ambos países como respecto a la resolución de las restricciones a la circulación de transporte de carga de México; la posibilidad de aprovechar las tendencias a la integración energética en la frontera, mediante la operación de plantas eléctricas en la frontera norte del país, que estén libres de contaminación para la región y la coordinación para generar infraestructura para el transporte y distribución del agua proveniente de los ríos Colorado y Bravo principalmente.

4.2.2.4. Estrategias industriales sectoriales por tamaño de empresa

Otro aspecto a considerar se relaciona con la escala de las empresas manufactureras que han conformado el aparato productivo. Como resultado de la expansión del empleo manufacturero a través de los micronegocios y las pequeñas y medianas empresas (PYMES), la posibilidad de expansión del sector descansa en buena medida en el apoyo a la promoción de las PYMES.²²

²¹ Como ejemplo de lo anterior tenemos a la organización San Diego Dialogue que involucra coordinación entre académicos, funcionarios y empresarios de ambos países en la búsqueda de soluciones de problemas fronterizos y a la junta de gobiernos del condado de San Diego (SANDAG) que estableció un comité fronterizo que incluyó al cónsul de México en San Diego como miembro de consultivo de la junta directiva.

²² Al respecto véase la colaboración de Dussel Peters en este documento.

V. PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE POLITICA

Los cuatro capítulos anteriores incluyen más de dos docenas de propuestas de políticas industriales y empresariales de diversa índole: algunas dirigidas a los sectores público y privado, otro de carácter nacional, regional y local y a nivel macro, meso y micro, entre otros. Así, este apartado no busca repetir ni mucho menos sustituir los puntuales planteamientos en las respectivas contribuciones. El objetivo es el de resumir en forma puntual los principales aspectos abordados exclusivamente en el ámbito de las propuestas. Con tales objetivos se presentan las principales propuestas partiendo de los aspectos más generales y de índole nacional, hasta llegar a sugerencias puntuales en el ámbito local.

1. Atender con mayor urgencia los problemas intra e interorganizacionales de las dependencias encargadas de implementar los programas de fomento industrial, tanto de las instituciones encargadas de implementar políticas industriales y empresariales y conjuntamente con los destinatarios de las mismas. Para ello se requiere reforzar estas instituciones públicas y privadas y una participación directa de empresarios, académicos y expertos en el diseño y gestión de los programas de política industrial y empresarial.
2. La coordinación de las instituciones públicas responsables –a nivel federal, regional, estatal, municipal y de ciudades, entre otras- de las políticas industriales y empresariales es indispensable en el corto plazo y no se ha logrado hasta 2006: con el objeto de no duplicar esfuerzos es importante sobrellevar esta problemática inmediatamente por parte del gobierno federal.
3. Es indispensable en la actualidad que cualquier instrumento de política industrial y empresarial incorpore y opere bajo el principio de la subsidiariedad, cuyo propósito es crear instrumentos, aplicar soluciones y enfrentar problemáticas específicas a nivel federal, estatal, regional y/o municipal, en estrecha vinculación con los retos a resolver según el nivel de gobierno. Se requiere diseñar los instrumentos y programas con la suficiente flexibilidad para permitir que se desarrolle libremente el proceso local de negociación, incluyendo siempre en el diseño incentivos reales.

4. En el diseño de los mecanismos y programas de fomento a la industria no sólo deben incluirse a empresarios, académicos y expertos, sino que plantearse con claridad y autocrítica si éstos efectivamente implican beneficios netos –incentivos reales- para la industria y los empresarios. Sin esta constante previsión de beneficios y evaluación de los mismos –incluyendo la participación directa de los sectores mencionados - una política industrial no tiene sentido.
5. Conjuntamente con los sectores mencionados la difusión de la política industrial y empresarial, así como de sus mecanismos y programas, es un apartado crítico. Crear conciencia entre los diseñadores de la política industrial y los funcionarios de alto nivel sobre la limitada capacidad de la totalidad de las organizaciones públicas para modificar el comportamiento privado.
6. Resulta impostergable una perspectiva sistémica e integral de la política industrial y empresarial de largo plazo. En términos macroeconómicos ello implica también coordinar la política industrial y empresarial con las tendencias y niveles del tipo de cambio y el financiamiento de la banca comercial y de desarrollo y permitir la expansión de la demanda agregada. En este contexto se propone la elaboración de un Programa Industrial y Empresarial 2030 en el que se establezcan pautas, prioridades y métodos de evaluación anuales del sector manufacturero y de las variables micro, meso y macro que lo atañen.
7. La manufactura mexicana requiere de instrumentos en el corto, mediano y largo plazo y considerando su condición de crisis desde 2000 ante la masiva expulsión de fuerza de trabajo. Las prioridades generales de la estrategia debieran incluir la integración de segmentos de cadenas de valor (tanto orientadas al mercado interno como a las exportaciones), la generación de empleo y la incorporación de procesos y productos de alta tecnología con el objeto de incrementar la productividad.
8. Con el objeto de incrementar los niveles de productividad de la industria mexicana se propone crear programas para la inversión en procesos y productos de nuevas tecnologías.

9. En el sector manufacturero es indispensable considerar con mayor énfasis – recursos y personal- a la agroindustria y el sector de productos alimenticios, bebidas y tabaco, el principal de la manufactura en términos de empleo.
10. China debe convertirse en una prioridad de la política industrial y comercial de México y requiere de un tratamiento semejante al otorgado a los Estados Unidos desde inicios de los noventa hasta la firma del TLCAN.
11. Los programas e instrumentos de fomento a la microempresa deben considerar las condiciones y dificultades específicas territoriales-sectoriales y que aborden la problemática integral de los microempresarios bajo los rubros de capacitación, financiamiento, tecnología, ciencia y desregulación y acceso a mercado.
12. La estrategia industrial y empresarial de las autoridades locales debiera enfatizar mecanismos para mejorar el ambiente de inversión y la atracción de nuevas inversiones.
13. Se sugieren instrumentos y un programa industrial y empresarial binacional para las regiones transfronterizas, tanto en el norte como en el sur del país con énfasis en infraestructura, financiamiento y medio ambiente.

VI. BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Barajas, Ismael. 1988. "La micro, pequeña y mediana empresa en las estrategias recientes de desarrollo industrial y regional de México". En, S. Rodríguez, M. Camarena y J. Serrano (coords.). El Desarrollo Regional en México. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Amecider y Universidad Autónoma de Querétaro, México, pp. 313-341.
- Aguilar García, Javier. 1997. "Comentarios sobre la teoría del corporativismo y la experiencia mexicana". Revista de Economía XIV (49), pp. 51-65.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 1992. "Estudio introductorio". En, Luis Aguilar V. (comp.). La hechura de las políticas. Miguel Ángel Porrúa, México, pp.15-84.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 1993. "Estudio introductorio". En, Luis Aguilar V. (Comp.). Problemas públicos y agenda de gobierno. Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 15-72.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 1994. "Estudio introductorio". En, Luis Aguilar V. (Comp.). El estudio de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa, México pp. 15-74.
- Álvarez Córdoba, Leonardo M. 2000. "La implementación de una reforma educativa en el estado de Aguascalientes". Gestión y Política Pública IX (2), pp. 257-301.
- Álvarez Galván, José Luis y Enrique Dussel Peters. 2001. "Causas y efectos de los programas de promoción sectorial en la economía mexicana". Comercio Exterior 51(5), pp.446-456.
- Arcos, Arturo. 1999. "Límite de las políticas públicas: formalidad tecnocrática, modelos importados y proyecto nacional". En, Juan de Dios Pineda (coord.). Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad. Colegio de Licenciados en Ciencia Políticas y Administración Pública, ITAM y Universidad Anáhuac, México, pp. 73-84.
- Arellano Gault, David. 1996. "Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente". Gestión y Política Pública V (2), pp. 319-347.
- Arias, Xosé Carlos. 1996. La formación de la política económica. Editorial Civitas, Madrid.
- Arroyo Alejandro, Jesús y Marco Antonio Ortega. 1998. "La pertinencia de una descentralización regionalizada o la regionalización de las políticas públicas". En, S. Rodríguez, M. Camarena y J. Serrano (coords.). El Desarrollo Regional en México. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Amecider y Universidad Autónoma de Querétaro, México, pp. 359-371.
- ASMAZ (Asociación del Empresario Azteca). 2006. Apostemos a los microempresarios y emprendedores en México. ASMAZ, México.
- Ayala Espino, José. 1996. Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado. Facultad de Economía de la UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Barro R .J. 1991. "Economic Growth in a Cross-section of Countries". Quarterly Journal of Economics 106, pp. 407-43.
- Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti. 1993. "Hacia un enfoque amplio de política pública". Revista de Administración Pública 84, pp. 25-81.
- Bendesky, León y Federico Morales. 1996. "Espacio económico y actividad industrial en México". En, Enrique de la Garza T. (coord.). Políticas públicas alternativas en México.

- La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, pp. 191-211.
- Berman, Paul. 1993. "El estudio de la macro y micro-implementación". En, Luis Aguilar V. (comp.). La implementación de las políticas. Miguel Ángel Porrúa, México pp. 323-372.
- Brook, K. y Peach J.T. 1981. "Income, employment and population growth in the US-Mexican border counties". Texas Business Review 55, pp. 136-140.
- Calderón, Cuauhtémoc y Eduardo Mendoza. 2000. "Demanda Regional de Trabajo de la Industria Maquiladora de Exportación en los Estados de la Frontera Norte". Frontera Norte 13 (24), pp.59-83.
- Canto Sáenz, Rodolfo. 2001. Del Henequén a las maquiladoras. La política industrial en Yucatán 1984-2001. Instituto Nacional de Administración Pública y Universidad Autónoma de Yucatán, México.
- Castilla Ramos, Beatriz y Beatriz Torres Góngora. 1994. "Un nuevo impulso a la industria maquiladora". En, José Luis Sierra V. y G. de Jesús Huchim K. (Comps.). Yucatán de Cara al Siglo XXI, Libro 2. Academia Yucatanense de Ciencias y Artes A.C., Mérida, México, pp. 287-307.
- Chang, Ha-Joon. 1996. El papel del Estado en la Economía. Facultad de Economía de la UNAM y Ariel Sociedad Económica, México.
- Christensen, Tom y Per Laegreid. 2001. "La nueva administración pública: El equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa". Gestión y Política Pública X (1), pp. 55-100.
- Corona Rentería, Alfonso. 1998. "Conceptualización y métodos de las Ciencias Regionales". En, S. Rodríguez, M. Camarena y J. Serrano (coords.). El Desarrollo Regional en México. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Amecider y Universidad Autónoma de Querétaro, México, pp. 57-74.
- D'iribarne, Philippe. 2001. "Administración y cultura política". Gestión y Política Pública X (1), pp. 5-29.
- De Ferranti, D., Guillermo E. Perry, Daniel Lederman y William F. Maloney. 2002. From Natural Resources to the Knowledge Economy. World Bank.
- De León, Adrián. 2003. "Crecimiento económico en las manufacturas del occidente mexicano". En, Arroyo Jesús y Salvador Berumen (comps.). Competitividad, implicaciones para empresas y regiones. Universidad de Guadalajara, UCLA, PROFMEX, Juan Pablos editor.
- De Remes, Alain. 2001. "Elección racional, cultura y estructura: tres enfoques para el análisis político". Revista Mexicana de Sociología LXIII (1), pp. 41-70.
- DeJuana, Carlos A. 1997. "Inland alternative. Who on earth would choose Yucatán as the site for their maquiladora?". Mexico Bussiness marzo, pp. 16-18.
- Dussel Peters, Enrique. 1996. "La nueva política industrial ¿buenas intenciones?". Economía Informa 249, julio-agosto, pp. 17-20.
- Dussel Peters, Enrique. 1995. "El cambio estructural del sector manufacturero mexicano, 1988-1994". Comercio Exterior, 45(6), pp. 460-469.
- Dussel Peters, Enrique. 1997a. La Economía de la Polarización. Teoría y Evolución del Cambio Estructural de las Manufacturas Mexicanas (1988-1996). UNAM y Editorial Jus, México.

- Dussel Peters, Enrique. 1997b. "La evolución de las exportaciones de confección mexicanas a los Estados Unidos (1990-1995)". En, E. Dussel Peters, M. Piore y C. Ruiz Durán (coords.). Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI. UNAM, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Jus, México, pp. 79-153.
- Dussel Peters, Enrique. 1999. "Reflexiones sobre conceptos y experiencias internacionales de industrialización regional". En, Ruiz Durán Clemente y Enrique Dussel (coords.). Dinámica regional y competitividad industrial. UNAM. Fundación Friedrich Ebert, Editorial Jus, México, pp.57-100.
- Dussel Peters, Enrique. 2005. "China y México: ¿hacia una relación económica estable o conflictiva?". Economía Informa 335 julio-agosto.
- Dussel Peters, Enrique, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán. 1997a. "El proceso de ajuste y el potencial del autoaprendizaje en la industria de la confección mexicana". En, E. Dussel Peters, M. Piore y C. Ruiz Durán (Coords.). Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma para el siglo XXI. UNAM, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Jus, México, pp.27-78.
- Dussel Peters, Enrique, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán. 1997b. "Hacia un nuevo paradigma industrial. En, E. Dussel Peters, M. Piore y C. Ruiz Durán (coords.). Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma para el siglo XXI. UNAM, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Jus, México, pp.11-23.
- Elmore, Richard F. 1993a. "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales". En, Luis Aguilar V. (comp.). La implementación de las políticas. Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 185-249.
- Elmore, Richard F. 1993b. "Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones públicas". En, Luis Aguilar V. (comp.). La implementación de las políticas. Miguel Ángel Porrúa, pp. 251-280.
- Escaith, Hubert y Samuel Morley. 2000. *The Impact of Structural Reforms on Growth in Latin American and the Caribbean: An empirical estimation*. CEPAL, Santiago, Chile.
- Esser, Klaus, Hillebrand, Wolfgang, Messner, Dirk y Meyer-Stamer, Jörg. 1999. "Competitividad sistémica: desafío para las empresas y la política". En, Esser, Klaus (edit.). Competencia global y libertad de acción nacional. Nuevo desafío para las empresas, el Estado y la sociedad. Nueva Sociedad/Instituto Alemán de Desarrollo, Caracas, pp. 69-86.
- Feinberg, Richard E. Y Gretchen Schuck. 2001. *San Diego, Baja California and Globalization: coming from behind*. Pacific Council on International Policy, Los Angeles, EE. UU.
- Fullerton, Thomas. 2003. "Recent trends border economics". Social Science Journal 40, pp. 583-592.
- Fullerton, Thomas, Sprinkle R. y R. Tinajero. 2003. "Flujos comerciales en el distrito aduanal de El Paso". Comercio Exterior 53(12), pp. 1106-1110.
- Gerber, Jim y Michael Patrick. 2001. *Shopping on the border: the Mexican peso and U.S. border communities*. mimeo.
- Gereffi, Gary. 1994. "The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks". En, Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz (edit.). Commodity Chains and Global Capitalism. Praeger, Westport.

- Guerrero, Omar. 1993. "Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria". Ciencia 44 (1), pp. 29-40.
- Guillermo Aguilar, Adrián. 1998. "El sistema mundial y la "reconfiguración" regional. Una propuesta de interpretación y análisis". En, S. Rodríguez, M. Camarena y J. Serrano (Coords.). El Desarrollo Regional en México. Instituto de investigaciones Económicas de la UNAM, Amecider y Universidad Autónoma de Querétaro, México, pp. 173-187.
- Hanson, Gordon. 1995. "The effects of offshore assembly on industry location: evidence from U.S. border cities". National Bureau of Economic Research 5400.
- Hanson, Gordon. 1996. "Economic integration, Intraindustry trade and frontier regions". European Economic Review 40, pp. 113-133.
- Hanson, Gordon. 1998. "North American Economic Integration and Industry Location". National Bureau of Economic Research 6587.
- Lechner, Norbert. 2000. "Tres formas de coordinación social. A propósito de la 'sociedad de redes' de Dirk Messner". Diálogo científico 9 (1-2), pp. 45-62.
- Lucas Robert. 1988. "On the mechanics of economic development". Journal of Monetary Economics 22 (1), pp.3-42.
- Mendoza, Eduardo. 1999. "Reubicación trasnacional como impulso a la formación de distritos industriales. El caso de la región Saltillo-Ramos-Arizpe". En, Dussel Peters Enrique y Clemente Ruiz Durán (coords.). Dinámica regional y competitividad industrial. UNAM y Editorial Jus, México, pp. 79-100.
- Mendoza, Eduardo. 2002a. "Agglomeration economies and urban manufacturing growth in the northern border cities of México". Economía Mexicana XI (1), pp. 163-190.
- Mendoza, Eduardo. 2002b. "Educación, experiencia y especialización manufacturera en la frontera norte de México". Comercio Exterior 52 (4), pp. 300-308.
- Mendoza, Eduardo. 2005. El TLCAN y la integración económica de la frontera México-Estados Unidos: situación presente y estrategias a futuro. Foro Internacional. El Colegio de México, 181(XLV).
- Messner, Dirk. 2002. "The Concept of the "World Economic Triangle: Global Governance Patterns and Options for Regions". IDS (Institute for Development Studies) Working Paper 173, pp. 1-99.
- Messner, Dirk y Jörg Meyer-Stamer. 1994. "Systemic Competitiveness: Lessons from Latin America and Beyond – Perspectives for Eastern Europe". The European Journal of Development Research 6 (1), pp. 89-107.
- Meyer-Stamer, Jörg. 2001. "Was ist Meso?". INEF Report 55, pp. 1-48.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, Jesús Santamaria y Juan Carlos Rivas Valdivia. 2005. "Industrialization and Economic Growth in Mexico after NAFTA: The Road Travelled". Development and Change 36 (6), pp. 1095-1119.
- North, Douglas C. 1981. Estructura y cambio en la historia económica, Alianza Editorial, Madrid.
- OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development). 2005. Economic Survey: Mexico. OECD, París.
- O'Toole Jr., Laurence J. 1993. "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo". En, Luis Aguilar V. (comp.). La implementación de las políticas. Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 413-470.

- Peach, J. T. 1997. Income distribution along the US-Mexico border. Journal of Borderlands Studies 12, pp.1-16.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. 1998. Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Fondo de Cultura Económica. México.
- Quintal Martín, Fidelio (comp.). 1990. Antología Yucatán en el Siglo XX. Facultad de Ciencias Antropológicas de la Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, México.
- Quintal Palomo, Alberto. 2005. Desarrollo estratégico de la pequeña empresa. Impulso a la economía de Yucatán. Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, México.
- Piore, Michael J. y Sabel, F. Charles. 1984. The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity. Basic Books Inc. Publishers, New York.
- Ramírez Carrillo, Luis Alfonso. 1993. "Sociedad y población urbana en Yucatán 1950-1989". Cuadernos del CES 36, El Colegio de México, México.
- Rodrick, Dani (edit.). 2003. In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth. Princeton University Press, Princeton.
- Rodrick, Dani. 2004. Industrial Policy for the Twenty-First Century. Mimeo. Harvard University.
- Rodrick, Dani. 2006. Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? Mimeo.
- Rodríguez, Francisco y D. Rodrik. 2000. "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Gross-National Evidence". En, NBER Macroeconomics Annual, MIT Press, pp. 261-325.
- Rodríguez-Clare, Andrés. 2005. Coordination Failures, Clusters and Microeconomic Interventions. Mimeo. Inter-American Development Bank.
- Romer, Paul. 1986. "Increasing returns and long-run growth". Journal of Political Economy 94(5), pp.1002-1037.
- Ros, Jaime. 2004. "El Crecimiento Económico en México y Centroamérica: Desempeño Reciente y Perspectivas". Estudios y Perspectivas 18, pp. 1-43.
- Ruiz Durán, Clemente. 1996. "Redimensionamiento territorial de la política industrial". Economía Informa 249, julio-agosto, pp. 21-26.
- Ruiz Durán, Clemente. 1997. "Lo territorial como estrategia de cambio". En, E. Dussel Peters, M. Piore y C. Ruiz Durán (coords.). Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI. UNAM, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Jus, México, pp. 433-463.
- Ruiz Durán, Clemente. 1999. Macroeconomía global. Fundamentos institucionales y de organización industrial. UNAM y Editorial Jus, México.
- Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian. 1993. "La implementación de la política pública: un marco de análisis". En, Luis Aguilar V. (comp.). La implementación de las políticas. Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 323-372.
- Sala-I-Martin, Xavier. 2000. Apuntes de crecimiento económico. Antoni Bosch editor, Barcelona, España.
- SE (Secretaría de Economía). 2001. Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006. SE, México.
- SE (Secretaría de Economía). 2004. Subsecretaría de Industria y Comercio. Acciones concretas para incrementar la competitividad. México.

Tornell, Aaron Westermann Frank y Lorenza Martínez. 2004. "NAFTA and Mexico's less-than-stellar performance". National Bureau of Economic Research 10289.

Unger, Kurt. 2003. "Los clusters industriales en México: especializaciones regionales y la política industrial". Documento del proyecto CEPAL/GTZ Una estrategia de desarrollo de clusters basados en recursos naturales. División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, Santiago de Chile.

Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn. 1993. "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual". En, Luis Aguilar V. (comp.). La implementación de las políticas. Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 97-146.

Vázquez Barquero Antonio. 2005. Las nuevas fuerzas del desarrollo. Antoni Bosh Editor, Madrid, España.