ECONOMÍA Informa

FACULTAD DE ECONOMÍA/UNAM

NÚMERO 249/JULIO-AGOSTO DE 1996

La política industrial en México

- Eduardo Pérez Motta
- Carlos Gutiérrez Ruiz
- Enrique Dussel Peters
- Clemente Ruiz Durán
- Lilia Domínguez Villalobos

Dudar de la revolución

- Enrique Rajchenberg S.

El papel de los municipios en el desarrollo social

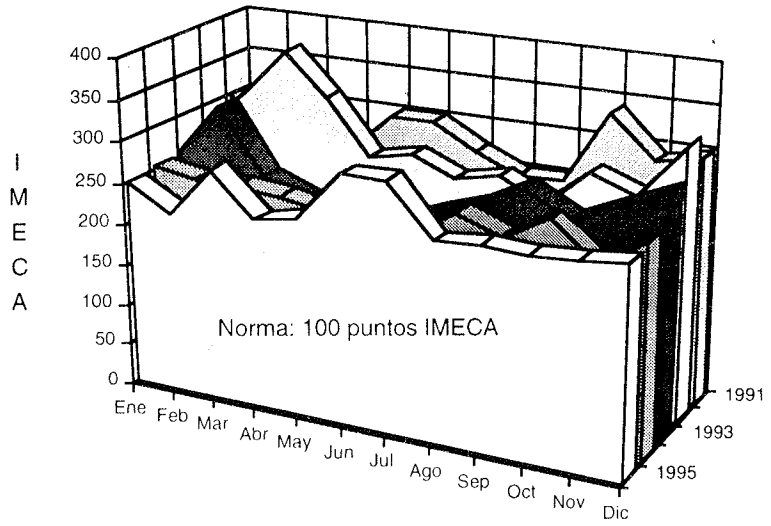
- Armando Bartra

8 pesos ISSN 0185-0849

economía metropolitana 39

MAYO DE 1996 VOLUMEN 7

OZONO
MAXIMOS MENSUALES EN LA CIUDAD DE MEXICO



- AGUA Y DRENAJE METROPOLITANOS
- DESARROLLO URBANO
- HECHOS METROPOLITANOS

Editorial Cambio XXI

$15.00

economía metropolitana es una publicación mensual elaborada por la Editorial Cambio XXI, S.A. de C.V., Islote # 71, Col. Ampliación Las Águilas, C.P. 01710. Tel. 635-37-89 y 635-37-91, Fax, 635-37-90. Presidente: Lic. Juan Sánchez Navarro. Distribución: Eladio Periañez César. Asesor Editorial: Alí Chumacero. Impresa en Avelar Editores e Impresores, S.A. de C.V. Tiro 5,000 ejemplares. ISSN 0188-929X. La Reserva de la Dirección General de Derechos de Autor 03-94, el Certificado de Licitud de Contenido 5280, Certificado de Licitud de Título 7312, de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas, el Registro de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana 2617.

ECONOMÍA *Informa*

PRESENTACIÓN

El bloque temático de éste número de Economía Informa recoge una de las áreas de mayor controversia actual: el de la política industrial. Recordemos que en 1994 el sector manufacturero, sin maquila, generó un déficit comercial de más de 24 000 millones de dólares, el cual fue una de las principales causas de la crisis de diciembre a 1994; incluso en 1995 se registró una caída del PIB de -7.6% y un déficit comercial de 7 300 millones de dólares.

n lado, las
ına relativa
del sector,
ndustriales
icana y del
ır agregado

lo en mayo
principales
nentación?
; sean real-
ıía Informa
ına amplia

industrial
dustriales,
ta en prác-
:n general.

Los retos son muchos y la responsabilidad del Programa es aún mayor. *Economía Informa*, sin lugar a dudas, continuará en el futuro con este importante debate.

Enrique Dussel Peters

ECONOMÍA *Informa* *en Internet*

Pasos para entrar a la revista en Internet

1. En una computadora conectada a Red- UNAM y que cuente con el servicio de internet a través del paquete minuet: Debe teclear minuet.
2. Una vez dentro de minuet debe iniciar una sesión de Telnet (con la tecla F5) hacia la dirección 132.248.10.3
3. A continuación aparecerá la pantalla de Bienvenida y la petición del login para entrar. La clave de acceso es **info**.
4. En este momento y si el servicio se encuentra disponible aparecerá un menú, en donde usted puede seleccionar las opciones con las teclas de flecha hacia arriba o hacia abajo. Para entrar a la revista *Economía Informa* primero debe posicionarse en el número 3 (Revistas y Boletines Electrónicos) y dar enter.
5. Aparecerá el siguiente menú y usted debe posicionarse en el número 2 (Revistas de la UNAM) y dar enter.
6. En la siguiente pantalla ya puede usted seleccionar la revista *Economía Informa*, y a partir de este menú se muestran los meses disponibles para ser consultados. Se encuentran ordenados por mes y por artículos.

UNIVERSIDAD
NACIONAL
AUTÓNOMA
DE MÉXICO

Dr. José Sarukhán, *Rector*
Dr. Jaime Martuscelli Quintana, *Secretario General;* Dr. Salvador Malo Álvarez, *Secretario Administrativo;* Dr. Roberto Castañón Romo, *Secretario de Servicios Académicos;* Lic. Rafael Cordera Campos, *Secretario de Asuntos Estudiantiles;* Dra. Ma. del Refugio González, *Abogada General.*

FACULTAD
DE ECONOMÍA

Lic. Juan Pablo Arroyo Ortiz, *Director.* Lic. Óscar Guerra Ford, *Secretario General;* Lic. Juan Manuel Luna Reynoso, *Secretario Administrativo;* Lic. Alejandro Paz Torres, *Jefe de la División de Estudios Profesionales;* Dr. Gerardo Fujii, *Jefe de la División de Estudios de Posgrado;* Dr. Fernando Noriega Ureña, *Jefe de la División del Sistema de Universidad Abierta;* Lic. Rocío de la Torre Aceves, *Secretaria de Planeación;* Ma. Dolores Ramírez Serrano, *Coordinadora de Publicaciones.*

ECONOMÍA *Informa*

Julio Moguel, *Director.*
Comité editorial: Roberto Escalante, Gerardo Fujii, Julio Goicoechea, Julio López, Eduardo Loría, Alejandro Nadal, Ignacio Perrotini, Enrique Provencio, Martín Puchet, Carlos Roces, Clemente Ruiz y Rodolfo de la Torre. *Comité de redacción:* Fidel Aroche, Enrique Dussel Peters, Luis Miguel Galindo, Antonio Ibarra, Blanca Rubio. *Diseño:* Efraín Herrera. *Edición:* Imprenta de Juan Pablos, S. A. *Corrección:* Sergio A. García Barba y Arturo Rubio Gómez.

Fotografías: Marco Antonio Hernández B. (tomadas del libro *Entre la tierra y el aire*).

Economía Informa es una publicación mensual de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. La responsabilidad de los trabajos firmados es de sus autores y no necesariamente reflejan una posición oficial de la Facultad. Correspondencia: Revista *Economía Informa,* Facultad de Economía, Edificio anexo, primer piso, Ciudad Universitaria, D.F., 04510. Teléfono 622 21 31 y 622 21 37. Certificado de licitud de título núm. 4469. Certificado de licitud de contenido núm. 3625. Suscripción anual (incluye gastos de envío): nacional $ 166.00; extranjero US$ 35. Precio ejemplar $ 8.00 Edición: 2 000 ejemplares.

ÍNDICE

Programa de política industrial y comercio exterior. Una agenda para el desarrollo industrial de México
Eduardo Pérez Motta ♦ 4

La pertinencia de una política industrial para un entorno global
Carlos Gutiérrez Ruiz ♦ 10

Declaración de Mazatlán ♦ 14

La nueva política industrial ¿buenas intenciones?
Enrique Dussel Peters ♦ 17

Redimensionamiento territorial de la política industrial
Clemente Ruiz Durán ♦ 21

Desde la economía. Propuesta para evaluar la relación industrial con el medio ambiente
Lilia Domínguez Villalobos ♦ 27

Federalismo y democracia. México: el papel de los municipios en el desarrollo social
Armando Bartra ♦ 32

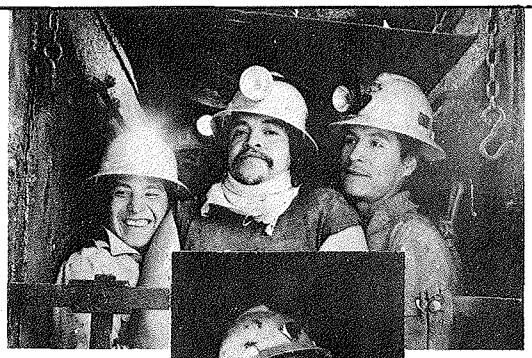
Dudar de la revolución
Enrique Rajchenberg S. ♦ 37

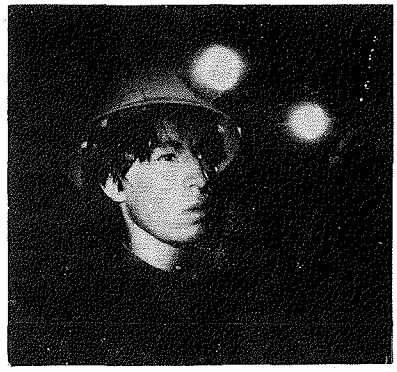
RESEÑAS

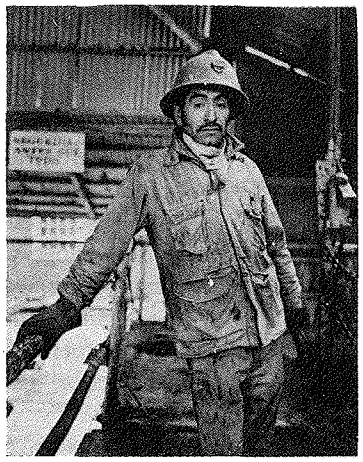
Estado y mercado: hacia una nueva historia de la fiscalidad mexicana
Antonio Ibarra ♦ 42

La economía matemática: ¿un desarrollo de la ciencia económica o una "nueva" economía?
Carlos Martínez Fagundo ♦ 44

La Consulta en Oaxaca: una experiencia innovadora ♦ 48







Programa de política industrial y comercio exterior

Una agenda para el desarrollo industrial de México

EDUARDO PÉREZ MOTTA*

En la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 la industria es motor fundamental del progreso y puntal del crecimiento económico sostenido, indispensable para que la población tenga un empleo bien remunerado y mejores niveles de bienestar.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Metas
• Crecimiento sostenido del PIB superior a 5% anual. • Incremento del ahorro interno a tasas de 22% como proporción del PIB. • Inversión anual superior a 24% del PIB. • Crecimiento promedio de 20% en las exportaciones.

LA INDUSTRIA EN MÉXICO

Durante el primer trimestre de 1996 la industria contribuyó con 25% del PIB y generó 20% del empleo. Asimismo, 62% de la inversión extranjera directa se canalizó hacia el sector industrial.

En el ámbito externo, en el periodo de 1992 a 1995 las exportaciones mexicanas mostraron un gran dinamismo: la tasa de crecimiento promedio fue de 20%. Cabe resaltar que en este lapso la industria nacional contribuyó con 82% de las exportaciones totales. Por ello, la actividad exportadora en México se ha consolidado como un pilar del crecimiento y es claro reflejo del esfuerzo de los mexicanos para incrementar la competitividad de la planta productiva nacional y, así, concurrir exitosamente en los mercados internos y externos.

El desarrollo de la industria es asunto que no atañe exclusivamente a industriales, obreros y autoridades del sector. Hoy, más que nunca, el desarrollo industrial es un reto para la nación en su conjunto. Los esfuerzos individuales para modernizar a la industria deben complementarse mediante la acción comprometida y enérgica del Estado, a través de estrategias y líneas de acción que conformen una política industrial de largo plazo, activa, integral, promotora y dinámica.

El pasado 8 de mayo el C. Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, presentó el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, que responde a los urgentes desafíos que enfrenta nuestra nación en materia de desarrollo industrial.

Por una parte, el Programa asume plenamente la responsabilidad del Estado de promover la actividad económica y no obstruirla o entorpecerla. Este nuevo papel del Estado plantea metas y motivaciones distintas a las de otras épocas de industrialización. Lo coloca en un sitio central del proceso de desarrollo, pero con la imperiosa necesidad de ser complementado por la sociedad en su conjunto. En particular, el nuevo Estado busca resultados ambiciosos, políticas innovadoras, modernas y audaces, fruto de una amplia consulta y un detallado estudio de las experiencias nacionales e internacionales.

El Programa enfatiza, al mismo tiempo, la necesidad de conjuntar esfuerzos y coordinar acciones en dos vertientes: entre sectores productivos y gobierno; y entre las propias dependencias y entidades de la administración pública, de los diferentes niveles de gobierno, con el fin de prestar un servicio más eficiente de apoyo a la industria.

En síntesis, el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior tiene dos propósitos fundamentales:

- Primero. Encauzar un esfuerzo integral y coordinado de toda la sociedad para apoyar a la planta industrial a triunfar en los mercados internos y externos.
- Segundo. Crear una cultura de colaboración entre gobierno y sectores productivos; una cultura que, a través del diálogo y la consulta constantes, permita actualizar y enriquecer los programas e instrumentos de apoyo gubernamental y dé continuidad y permanencia al esfuerzo de promoción industrial y de comercio exterior.

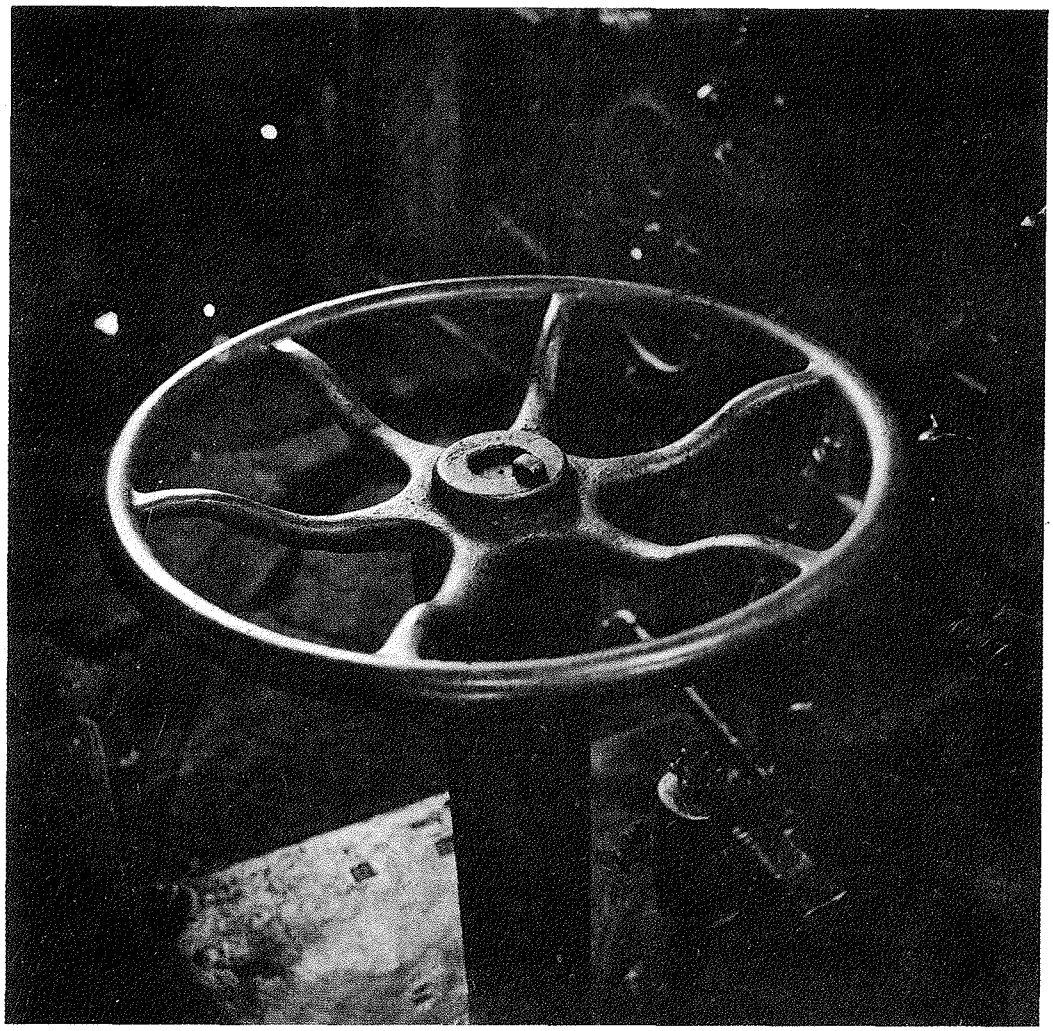
Para impulsar el desarrollo de una industria nacional sólida, capaz de aprovechar cabalmente las oportunidades que ofrece el nuevo contexto de globalización económica, debemos enfrentar, hoy por hoy, grandes retos y rezagos.

Retos externos

- Producir bienes de mayor calidad y alto contenido tecnológico, ante la agilización de la competencia internacional en los mercados de bienes intensivos en mano de obra.
- Mantener y generar condiciones atractivas para la inversión nacional y extranjera.

Retos internos

- Superar el rezago de las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Promover una mayor integración de las cadenas productivas.
- Fomentar nuevos polos industriales y promover así un desarrollo regional más equilibrado.



El Programa reconoce la magnitud de estos retos y propone acciones concretas para superarlos. Estas acciones se orientan en tres líneas estratégicas:

1. Fomentar el desarrollo del mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, para sustentar la inserción de la industria nacional en la economía internacional.
2. Inducir el desarrollo de agrupamientos industriales, regionales y sectoriales, de alta competitividad y con una elevada participación de micro, pequeñas y medianas empresas.
3. Crear condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, y ampliar y fortalecer el acceso de los productos nacionales a los mercados de exportación.

La implementación de estas líneas estratégicas, a su vez, se fundamenta en ocho políticas que, en conjunto, forman el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior.

Políticas para el desarrollo industrial

- Políticas orientadas a apoyar directamente a cada una de las empresas en sus iniciativas para modernizar sus métodos de producción y mercadeo, mejorar su vinculación con otras empresas e incursionar en los mercados externos.
  1. Fomento a la integración de cadenas productivas.
  2. Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria.
  3. Promoción de exportaciones.

- Políticas para mejorar el entorno en que se desenvuelven las empresas y que resultan esenciales para la realización de su actividad productiva.
  1. Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero.
  2. Creación y mejoramiento de la infraestructura física, institucional y de recursos humanos.
  3. Desregulación económica.
  4. Promoción de la competencia.
  5. Negociaciones comerciales internacionales.

A continuación se destacan brevemente los aspectos más relevantes de cada una de estas políticas.

INTEGRACIÓN DE CADENAS PRODUCTIVAS

La apertura comercial generó la desintegración de algunas cadenas productivas: la mayor disponibilidad de insumos extranjeros a menor precio incentivó que muchas empresas sustituyeran insumos nacionales por insumos importados. Actualmente, la importación de insumos y materias primas representa alrededor de 80% de las importaciones totales de nuestro país.

El Programa establece directrices para coordinar el esfuerzo nacional de construcción y reconstrucción de cadenas productivas y de una paulatina sustitución de insumos y proveedores extranjeros por nacionales, en un contexto de apertura comercial. Esto permitirá aumentar el valor agregado nacional y, por ende, arraigar el empleo en nuestro país.

Algunas de las acciones específicas que el Programa establece para la integración de cadenas productivas, son: el fortalecimiento de los programas de los sectores productivos, mediante los cuales se atenderá la problemática específica de cada rama industrial para incrementar su productividad; el fomento del desarrollo de agrupamientos industriales regionales, importante instrumento para la adecuación de la política industrial a los requerimientos y potencialidades de cada región del país; los programas de desarrollo de proveedores de la industria maquiladora, de alto contenido tecnológico y del sector público, entre otros; la promoción de esquemas de subcontratación; el fortalecimiento de las empresas integradoras, que permiten aprovechar las ventajas de la asociación de micro, pequeñas y medianas empresas con el fin de impulsar proyectos conjuntos para la adquisición de materias primas a menor costo, la comercialización de la producción, la capacitación, etc.; y la promoción de alianzas estratégicas, coinversiones y asociaciones entre empresas nacionales y extranjeras.

INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA

El rezago de nuestro país en materia tecnológica y la importancia de este factor para la competencia internacional hacen indispensable realizar un esfuerzo extraordinario durante los próximos años, con el fin de reducir la brecha que en esta materia separa a la industria nacional de sus competidores extranjeros. Además, la industria enfrenta el reto de incorporar en su quehacer cotidiano el principio de calidad. Esto exige un cambio profundo de la cultura empresarial, en la organización del trabajo y en la relación entre empresarios y trabajadores. Asimismo, exige políticas gubernamentales decididas de apoyo a las empresas para la consecución de estas metas.

En particular, el Programa induce a mejorar la modernidad tecnológica e incrementar la calidad de los productos mexicanos, para alcanzar estándares internacionales a través de: mecanismos de apoyo para la instalación de sistemas de calidad de las micro, pequeñas y medianas empresas; una vinculación más eficiente de las instituciones académicas y de investigación con la planta industrial; la creación de instituciones sectoriales de apoyo tecnológico para asistir a las empresas en la aplicación de las tecnologías comercialmente disponibles y generar capacidades de diseño; el impulso del uso de la informática, como base esencial para la adopción de nuevas tecnologías productivas; y de manera prioritaria, a través del desarrollo de la Red Nacional de Centros para la Competitividad.

Esta Red tiene por objetivo brindar atención directa, integral, especializada y descentralizada a cada una de las empresas que así lo requieran, para la resolución de sus necesidades específicas.

Los Centros de Competitividad se conformarán con la participación del sector privado y de instituciones educativas, y serán supervisadas por la Secofi con el fin de asegurar una alta calidad en los servicios prestados.

PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

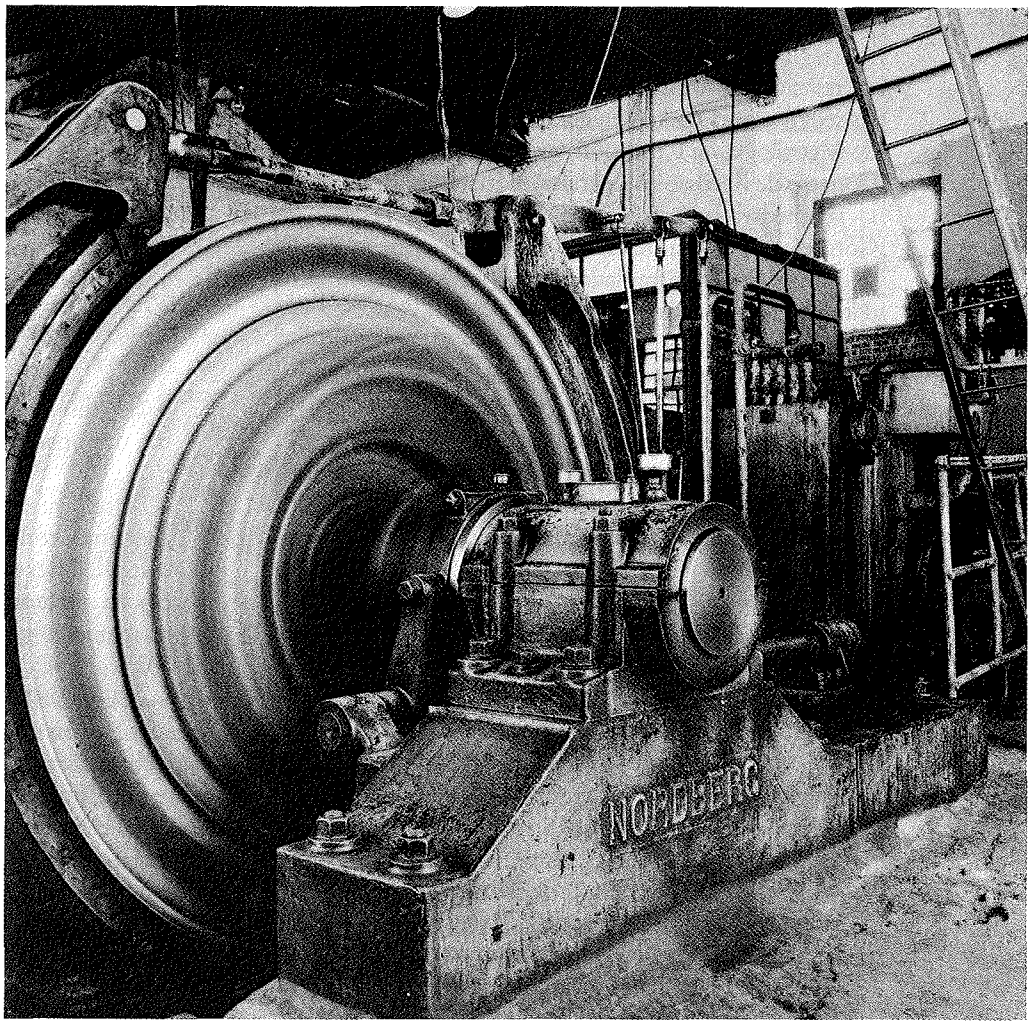
El gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, en coordinación con los sectores productivos, deben crear condiciones de rentabilidad permanente y elevada en la exportación directa e indirecta. Ello permitirá que un número cada vez mayor de empresas dejen de considerar la exportación, así como la proveeduría de ésta, como intereses marginales o coyunturales, atendidos de acuerdo con las fluctuaciones del mercado interno.

La política de promoción de exportaciones se basa en los siguientes principios básicos: mayores recursos para la promoción de exportaciones; promoción congruente con el desarrollo de la oferta exportable, y estrecha coordinación de las acciones de las diversas entidades e instituciones promotoras de exportaciones, tanto del sector público como del privado.

ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y DESARROLLO FINANCIERO

Las acciones del gobierno federal están dirigidas a asegurar el equilibrio en las finanzas públicas y promover el ahorro interno. De esta manera se garantiza a los empresarios un horizonte de planeación de largo plazo. Sólo así la creatividad empresarial dará sus mejores resultados; se disminuirá el riesgo de la actividad productiva; se alentará la acumulación de capital; se reducirá el costo de financiamiento de las empresas, y se atraerán mayores flujos de inversión extranjera directa, para complementar el

ahorro interno y, así, generar las tasas de crecimiento que demanda nuestro país.



INFRAESTRUCTURA FÍSICA, INSTITUCIONAL Y DE RECURSOS HUMANOS

La competitividad industrial no depende exclusivamente de factores y decisiones internas de las empresas. Hoy en día la complejidad y globalización de la actividad industrial moderna demanda el soporte de una infraestructura física y una base humana e institucional eficientes y con estándares similares a los de nuestros principales competidores.

El Programa, por ello, establece la continuidad de las acciones para promover la eliminación de restricciones a la inversión privada en: transporte ferroviario, servicios telefónicos de larga distancia y telecomunicaciones vía satélite, puertos y aeropuertos, carreteras, y distribución y transporte de gas, entre otros. Asimismo, para mejorar la formación de recursos humanos se fortalecerá la educación básica y especializada; se vinculará a la planta productiva con la comunidad educativa y de investigación y se estimularán los programas de capacitación laboral. Por otra parte, se promoverá un esquema fiscal que aliente la reinversión de utilidades, la investigación y el desarrollo tecnológico, el desarrollo de las regiones con menor grado de industrialización, y se avanzará en la simplificación fiscal para facilitar a las empresas el adecuado cumplimiento de sus obligaciones.

DESREGULACIÓN ECONÓMICA

La regulación excesiva y obsoleta impone costos que merman la posición competitiva de la industria. El proceso de eliminación de normas jurídicas y administrativas excesivas para la actividad empresarial es, por ello, parte fundamental de la política industrial del gobierno federal.

La nueva política de desregulación presenta un enfoque radicalmente diferente: por una parte, conjunta los esfuerzos del gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, así como de los propios empresarios y trabajadores; por otra, impone la obligación a las diferentes dependencias y entidades del gobierno federal de justificar los trámites y demás obligaciones que deben cumplir las empresas.

Las acciones emprendidas por Secofi, con el apoyo del Consejo para la Desregulación Económica, se orientan en tres vertientes:

- Revisión integral de los trámites federales vigentes. Esta revisión se realiza con base en un calendario preestablecido y a partir de la consulta y decisión del propio sector privado, a través del Consejo para la Desregulación Económica.
- Revisión de los requisitos contenidos en proyectos de nuevas disposiciones normativas o proyectos de reforma a las regulaciones vigentes, con el fin de asegurar que éstos no impongan costos innecesarios a las empresas.
- Elaboración de propuestas para mejorar el marco regulatorio de la actividad económica; es decir, la modificación de las leyes, decretos, acuerdos y demás disposiciones normativas, ya en vigor, que afecten la competitividad de las empresas.

Un primer avance de la política de desregulación es la conclusión, en el mes de mayo de 1996, del proceso de revisión de los 211 trámites existentes en la Secofi y su sector coordinado, integrado por el Centro Nacional de Metrología, la Comisión Federal de Competencia, el Consejo de Recursos Minerales, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y la Procuraduría Federal del Consumidor. Durante esta revisión, se aceptaron el 90% de las peticiones formuladas por el sector privado, acordándose lo siguiente:

Avances del programa en materia de desregulación

- Reducción del número de trámites vigentes de 211 a sólo 127, lo que representa una disminución de 40%. De los trámites que permanecen, cerca de 80% corresponden a "trámites de promoción", es decir, trámites que deben cumplir sólo aquellas empresas interesadas en obtener algún trato preferencial.
- Simplificación de los trámites al reducir, en poco menos de la mitad, la información, datos y documentos anexos requeridos para la realización de los mismos.
- Sustitución de poco menos de 10% de los trámites en simples avisos a la autoridad bajo protesta de decir verdad; es decir, no se requiere una respuesta o dictamen por parte de la Secofi.
- Establecimiento de plazos de respuesta de la autoridad en prácticamente todos los trámites que realizan las empresas con la Secofi y su sector coordinado, y adopción de la figura jurídica de afirmativa ficta para actividades sin riesgo y negativa ficta para actividades de alto riesgo. Esto asegura la pronta respuesta de la Secofi a las gestiones de las empresas, lo que facilita la planeación y realización de sus actividades.
- Descentralización de los trámites, que ahora podrán ser presentados en las delegaciones federales de la Secofi, y realización de los mismos a través de correo o por mensajería.

Éstos son los primeros logros de la política de desregulación, muestra de una nueva cultura de corresponsabilidad y colaboración entre las autoridades gubernamentales y los sectores productivos.

PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA

El correcto funcionamiento de los mercados y la competencia justa y leal proporcionan un estímulo fundamental para la eficiencia, modernización y competitividad de las empresas.

El Programa señala acciones concretas en esta materia:

Competencia interna

- Se fortalecerá la aplicación de la Ley Federal de Competencia.
- Se asegurará que la desincorporación de empresas paraestatales no conlleve prácticas monopólicas en los mercados.
- Se eliminarán regulaciones que impliquen barreras a la entrada u ofrezcan tratamientos exclusivos.

Competencia externa

- Se fortalecerá el sistema de defensa de la industria nacional contra las prácticas de *dumping* y subvención.
- Se reformará la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, con el fin de mantener congruencia con las disposiciones de la Organización Mundial de Comercio en materia de prácticas desleales, y dar mayor trasparencia y efectividad al sistema.

NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

La política de negociaciones comerciales internacionales, tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral, constituye un elemento fundamental de apoyo a la planta productiva. La importancia de dichas negociaciones radica en generar un marco de certidumbre necesario para las inversiones productivas en nuestro país, así como para la expansión y diversificación de nuestros mercados externos.

El Programa establece lineamientos dirigidos a profundizar el proceso de integración de la economía mexicana al contexto internacional, con el principio de un tratamiento recíproco y estableciendo plazos de apertura acordes con los tiempos requeridos por cada rama industrial para realizar los ajustes estructurales necesarios que le permitan elevar su competitividad y afrontar exitosamente la competencia.

En particular, se promoverá la diversificación comercial por medio de: promover un marco normativo internacional eficaz para el comercio exterior del país; intensificar las relaciones comerciales con América Latina; pugnar por una mayor apertura de los mercados de Europa y Asia, y fomentar la captación de flujos de inversión extranjera directa.

MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La política industrial no debe agotarse en un conjunto estático de prescripciones de acción. Por el contrario, debe ser un instrumento dinámico, capaz de modificarse oportuna y adecuadamente, según las circunstancias del entorno económico.

Con tal propósito, el Programa establece mecanismos para fijar metas y compromisos asequibles, así como un esquema de seguimiento y evaluación que se distingue por el diálogo permanente entre gobierno e industriales.

El seguimiento de las acciones y de evaluación de los resultados del Programa se realizará a través de dos instancias:

A. Comisión Intersecretarial de Política Industrial.
B. Mecanismos mixtos de seguimiento y evaluación.
   Nivel general: Consejo Nacional para la Micro, Pequeña y Mediana Empresas; Programas de sectores productivos.
   Nivel especializado: Consejo Asesor para las Negociaciones Comerciales Internacionales; Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones; Consejo para la Desregulación Económica.

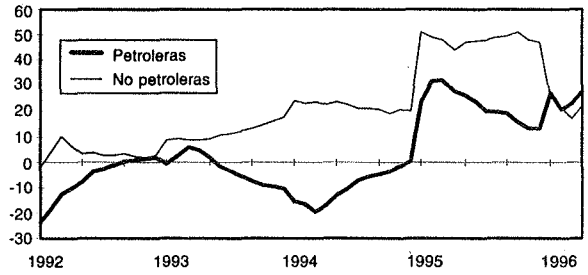
Para asegurar la eficiencia de los instrumentos de apoyo gubernamental a la industria se creó la Comisión Intersecretarial de Política Industrial, que tiene como objetivo coordinar las actividades de las secretarías de Estado y demás entidades en materia de política industrial y, así, mejorar la eficiencia en la instrumentación de los apoyos gubernamentales, eliminar la duplicación de funciones, evitar el gasto innecesario y, sobre todo, facilitar que las empresas, en especial las micro, pequeñas y medianas, aprovechen cabalmente los apoyos gubernamentales.

La Comisión está presidida por el secretario de Comercio y Fomento Industrial, y forman parte de ella, como miembros permanentes, los titulares de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, del Trabajo y Previsión Social, de Educación Pública, así como de Bancomext, Nafin y Conacyt.

La Comisión reportará el avance de sus actividades al presidente de la república en el gabinete de política industrial, por lo menos una vez al mes, asegurando que los criterios de competitividad industrial sean las variables estratégicas y prioritarias de la política económica; evaluando de manera integral y oportuna el impacto de las políticas sobre la competitividad industrial y proponiendo ajustes en el diseño e instrumentación de las políticas que inciden sobre el desempeño de la industria.

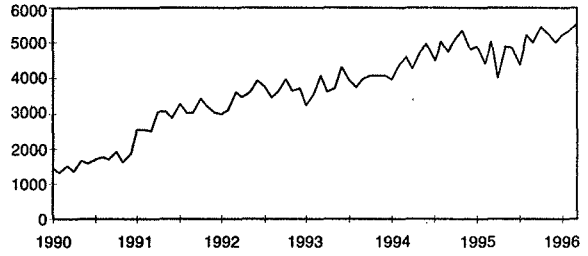
De esta manera, el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior no es un programa aislado. Por el contrario, es un programa directamente complementado por otros programas sectoriales, tales como: el Programa de Financiamiento del Desarrollo, el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes, el Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología, el Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales, el Programa de Desarrollo Informático, entre otros.

Exportaciones 1992-1995
(tasa anualizada en crecimiento % mensual)



FUENTE: Banco de México.

Importaciones de bienes intermedios
(millones de dólares)



FUENTE: Banco de México.

Los mecanismos mixtos de seguimiento y evaluación que integran el Programa se fundan en el diálogo y colaboración estrechos entre los tres niveles de gobierno y los sectores productivos, y tienen por objeto recabar experiencias exitosas y hacer de la colaboración entre gobierno e industria, una práctica habitual e incluso una institución.

El Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, por todo esto, es una agenda de trabajo por realizar con el concurso de todos los mexicanos: trabajadores, empresarios, instituciones académicas y gobierno.

Únicamente el esfuerzo conjunto, perseverante y sostenido de toda la sociedad mexicana permitirá alcanzar las metas a las que todos aspiramos en materia de desarrollo industrial, crecimiento económico, empleo y bienestar de la población.

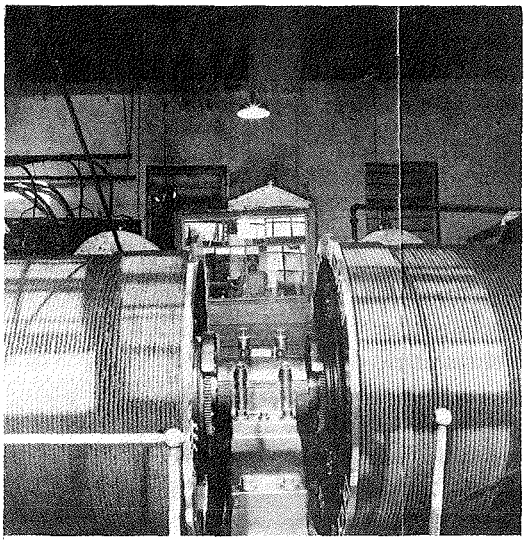
* El autor agradece la colaboración de Nora Ambriz, Gerardo Mancilla y Gerardo Magaña en la elaboración del presente artículo.

Coordinador de Asesores del C. Secretario de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi).

La pertinencia de una política industrial para un entorno global

CARLOS GUTIÉRREZ RUIZ*

Las discusiones sobre la pertinencia actual de una política industrial, generalmente se han centrado, entre otros aspectos, en la conveniencia o inconveniencia de la intervención gubernamental en su diseño e implementación,[1] en la pertinencia de que aborde los problemas asociados con la vinculación intraindustrial o en que se oriente hacia la modernización interna de las unidades productivas. En otras palabras, el ámbito de discusión a la vez que amplía la temática de análisis se orienta a particularizar aspectos que antes no se consideraban relevantes.



Resulta evidente que las formas actuales de competencia internacional hacen imposible concebir a la política industrial como parte de una política gubernamental para inducir el crecimiento económico. Por el contrario, el contenido que se le da en los países subdesarrollados tiene que ver más con la necesidad de realizar un esfuerzo –y un proyecto– de carácter social para dotar a la industria de condiciones adecuadas de competitividad, con la concepción tradicional de política industrial, donde prevalecían los criterios de regulación, protección y, en general, intervención.

Más allá de resaltar lo obvio, el presente ensayo tiene la finalidad de establecer y precisar algunas consideraciones en torno a la pertinencia de instrumentar una política industrial como estrategia para dar respuesta a los problemas estructurales de la economía mexicana. En este sentido, lo aquí señalado buscará apuntar sobre la problemática misma de la dinámica económica y su tendencia al estrangulamiento externo; sobre la situación de la industria en un entorno competitivo, y pondrá énfasis en aspectos específicos de la política industrial actual que, a nuestro modo de ver, son los que deben ser atendidos con especial empeño.

DINÁMICA ECONÓMICA Y DESEQUILIBRIO EXTERNO

El condicionante fundamental para llevar a buen término no sólo cualquier estrategia de política industrial, sino un proyecto de crecimiento económico, se encuentra en el sector externo. No es un secreto que las crisis económicas de los últimos veinte años se encuentran asociadas con la incapacidad para hacer frente a los requerimientos de divisas que reclama la balanza comercial, la amortización de la deuda y las erogaciones por concepto de remesas de utilidades, regalías y otras con ellas asociadas.

Éste no es un problema reciente, pero de muchas formas se ha buscado justificar su existencia. Se alega que un país en desarrollo necesariamente deberá tener un balance deficitario en la cuenta corriente; que el financiamiento por la vía del ahorro externo es indispensable y que el déficit en la balanza comercial es parte de un proceso necesario mientras se apuntala la sustitución de importaciones y se reorienta la capacidad exportadora.

Lo cierto es que pese a la apertura comercial y a las políticas industriales previas, lo que hemos visto ha sido la desarticulación de las cadenas productivas, la desaparición de micro y pequeñas unidades industriales y la profundización de la dependencia estructural de los insumos importados. La actual política industrial pretende que con una estrategia basada en la competitividad y el acceso a los mercados internacionales se resolverán estos problemas. El problema fundamental es que la reversión de estas deficiencias estructurales no es el corolario de la política industrial, sino su premisa.

En otras palabras, mientras no se implemente un programa que busque atender las causas estructurales que ocasionan que cualquier nivel de crecimiento económico se transforme en un agravamiento de las cuentas externas,

todo intento de ganar competitividad y generar mayor independencia de las importaciones estará condenado al fracaso. No es suficiente que las exportaciones crezcan a tasas de 20% o más anualmente, si como contraparte las importaciones lo hacen a una tasa mayor.

El aspecto central de una estrategia de este tipo se encuentra en apoyar a los sectores industriales susceptibles de sustituir importaciones sin que ello implique una reconversión tecnológica radical. En algunos casos, modificar la organización o la gestión de la empresa es suficiente para permitirle una mejora sustancial en su productividad. Para ello, no es suficiente que se abran las puertas a la competencia externa ni que se establezcan acuerdos comerciales; es condición indispensable, eso sí, que las empresas cuenten con financiamiento, con una estructura impositiva flexible, con facilidades para asociarse, con información sobre proveedores y compradores, con una infraestructura que no encarezca el transporte, con una mano de obra capacitada, etcétera.

En una estrategia de este tipo, la acción gubernamental no es intrascendente, sino todo lo contrario. En todos los países que cuentan con una estructura industrial competitiva el gobierno interviene implícita o explícitamente. Para nadie son desconocidos los subsidios, exenciones y estímulos que reciben las empresas europeas o asiáticas, ni la protección que en esos mismos países se otorga a las industrias más rezagadas porque son las que mayor volumen de mano de obra ocupan.

Si algún aspecto tienen en común las unidades productivas de esos países es que la protección y el fomento son acciones deliberadas del gobierno. Pero tampoco se puede pensar que se obtendrán éxitos en el corto plazo: la vinculación entre las pequeñas empresas y entre éstas y las grandes unidades exportadoras ha llevado varias décadas. En ese lapso se transforma una estructura productiva importadora en una exportadora. Es cierto, en el ínter sus cuentas externas son negativas pero a través del tiempo devienen positivas.

De manera concreta, una estrategia de este tipo debería reducir paulatinamente la dependencia de las importaciones: en México ha sucedido lo contrario. A partir de la década pasada, dos o tres años de crecimiento son el antecedente inmediato de dos o tres años de contracción y depresión. El ciclo de la economía mexicana se ha disociado cada vez más del que corresponde a los grandes mercados internacionales a pesar de estar insertos en la lógica global. En este sentido, lo más conveniente sería restructurar la vinculación y la organización productivas para que el ciclo expansivo de la economía no tenga una contrapartida casi inmediata de una fase depresiva cada vez más profunda.[2]

A diferencia de la propuesta del actual programa de política industrial, la sustitución de importaciones, la generación de ahorro interno y la mayor competitividad no son resultado, sino premisa de una estrategia de competitividad y adecuada inserción en los mercados internacionales. Esta visión tiene la ventaja de que privilegia al mercado interno y en éste sustenta las posibilidades de expansión.

LA COMPETENCIA Y LA INDUSTRIA MEXICANA

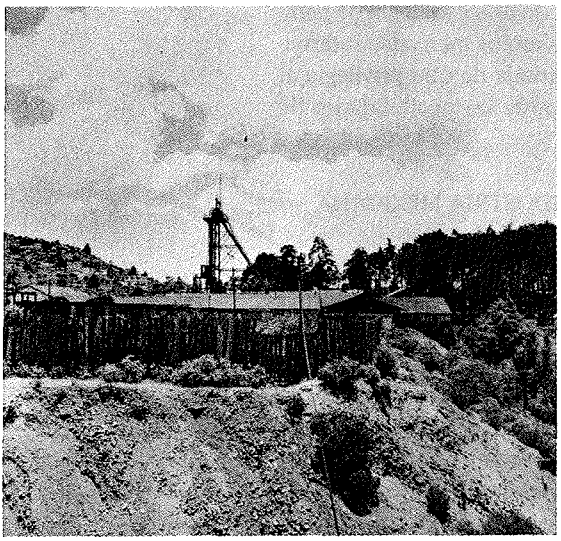
Como se puede constatar al analizar la composición de las exportaciones durante los últimos 10 años, tanto el tipo de productos como las industrias que los exportan han permanecido prácticamente inalterables. Es cierto que de ser una economía exportadora de petróleo, la nuestra se ha convertido en vendedora de manufacturas. Como se anotó, el problema es que no se ha podido revertir la estructura dependiente en grado sumo de las importaciones.

Las condiciones productivas de los mercados internacionales se han modificado con mayor velocidad. A lo largo del decenio pasado, se constituyeron en sectores dinámicos aquellos que incorporaban un alto grado de tecnología y conocimiento. Si bien los nuevos materiales y la telemática tienen una historia que va más allá de la pasada década, fue en ésa cuando su utilización y difusión crecieron exponencialmente. Las oportunidades productivas para los países subdesarrollados crecieron con rapidez y pudieron ser capitalizadas por muchos de esos países, especialmente por los asiáticos.

México se ha mantenido como exportador de manufacturas que no han incorporado los avances tecnológicos —salvo en el caso de la informática— lo que plantea un problema respecto al futuro de su situación en la escena mundial. Al respecto, parece ser que la única solución estriba en adecuarse y adaptar rápidamente los cambios que permitan asimilar los avances productivos y tecnológicos que se dan en otras latitudes.

A diferencia de la propuesta que plantea incorporar tecnologías de punta en los procesos productivos, resultaría más conveniente impulsar un proceso de innovación tecnológica sobre la base de una estructura productiva ya existente. Es decir, no podemos aspirar a incorporar las tecnologías de punta cuando no se cuenta con la infraestructura humana ni con la productiva para que esa incorporación se traduzca en el sustento de la expansión económica. En todo caso, lo que se provocaría sería una mayor polarización entre los sectores tradicionales y los modernos y un desplazamiento de mano de obra de estos últimos a los primeros.

La propuesta concreta se encuentra en establecer un canal de vinculación entre las industrias que han logrado un mayor desarrollo organizacional y productivo y transmitirlo a las unidades que potencialmente pudieran realizarlos. En este contexto, debe tenerse presente que la variable demográfica juega un papel de primer



orden en las definiciones acerca de qué tipo de estructura industrial es la que se espera alcanzar de cara al siglo XXI. Existen industrias altamente demandantes de mano de obra que podrían tener en esta característica una ventaja respecto a potenciales competidores. Debe eliminarse la falsa creencia de que las empresas intensivas en mano de obra son, por definición, improductivas.

Utilizar esta ventaja que hoy está presente en México no significa despreciar los procesos intensivos en capital o en conocimiento, sino reconocer una situación real que no se puede omitir sin el riesgo de minimizar la importancia del ámbito social en una estrategia de crecimiento económico.

Al igual que sucedió con los países exportadores de materias primas, que en su mayor producción y productividad, pero sin diversificación, encontraron la causa de su decadencia económica, en el presente, cada vez un mayor número de naciones se están especializando en procesos manufactureros, lo que podría ser una restricción para su crecimiento en el largo plazo, sobre todo si no se toman las previsiones para orientar la estructura industrial hacia su mayor integración y diversificación. En este escenario no se plantea que la manufactura deje de ser el ente articulador de la estrategia, sino que su producción y exportación dependan menos de las importaciones y que se pase a fases más complejas en materia de organización y tecnología.

Con todo, estas consideraciones se enmarcan en el reconocimiento de que la integración industrial parte de una utilización más adecuada de las empresas y los productos ya existentes. En este orden de ideas, una política industrial orientada a los fines planteados tendría que perfilarse en dos grandes vertientes. La primera de ellas se vincula con la asociación de empresas con características semejantes para homogeneizar los sectores productivos. La segunda de ellas tiene que ver con la integración regional, para lo cual deben identificarse potencialidades y capacidades y establecer un nexo que les permitiera una mayor cobertura. Ésta sería la primera fase de una estrategia integradora-sustitutiva.

POLÍTICA INDUSTRIAL ACTIVA DE CORTE REGIONAL, BASE DE LA COMPETITIVIDAD

La aguda concentración industrial que ha vivido nuestro país se manifiesta, básicamente, en la presencia de tres polos de desarrollo (Guadalajara, Monterrey, Ciudad de México y sus respectivas zonas conurbadas), lo que ha imposibilitado la expansión del mercado interno nacional, al tiempo que propicia la fragmentación de los mercados regionales y trae consigo un menor potencial de crecimiento para las empresas que históricamente se han orientado al mercado doméstico.

Esta falta de integración ha favorecido la conformación de una estructura productiva de características oligopólicas, donde los niveles de producción rebasaron el ritmo de crecimiento del mercado interno, lo cual fue uno de los factores que impidieron mantener un crecimiento armónico entre ambos.[3]

Por ello, es fundamental implementar una política industrial de corte regional que contribuya a revertir el señalado triángulo geográfico del crecimiento económico —donde se concentra cerca del 50% del PIB—, al tiempo que permita mejorar la competitividad de la planta productiva nacional, basada en un desarrollo tecnológico adecuado a las condiciones y ventajas que cada región mantiene, lo cual permitiría incrementar la participación de las localidades en el comercio internacional y, en consecuencia, mejorar la posición comercial del país en su conjunto.

Al respecto, la aplicación regional de la política industrial —que consiste en la incorporación de una dimensión espacial y territorial en la acción de los agentes económicos de las localidades—, debe ser impulsada con el fin de incrementar la competitividad de los productos nacionales.

Las distintas instancias de gobierno, junto con las organizaciones de representación empresarial y laboral, tienen que ser las promotoras iniciales de las acciones tendientes a corregir las imperfecciones que el mercado mantiene.

Esta visión surge de la necesidad de avanzar de una concepción que otorga mayor énfasis al nivel nacional a otra que reconozca las diferencias que existen en las diferentes zonas del país, con la intención de articular un marco facilitador que aproveche las peculiaridades de las localidades. Para poder lograr una Política Industrial Activa de corte regional es indispensable que estas acciones cubran los siguientes requisitos:

- Creación, promoción y fortalecimiento de ventajas comparativas dinámicas por región, para permitir la incorporación de progreso técnico por la vía de una acción de promoción gubernamental, donde las organizaciones empresariales e industrias participen activa y ampliamente.
- Consensos regionales. Acuerdos explícitos entre el gobierno, organizaciones de empresarios y trabajadores, sobre los objetivos, estrategias, herramientas y me-

didas específicas que se pretendan aplicar. Es indispensable contar con metas cuantificables y precisas, mecanismos de seguimiento y evaluación, así como acciones tanto correctivas como de estímulo a los casos exitosos.

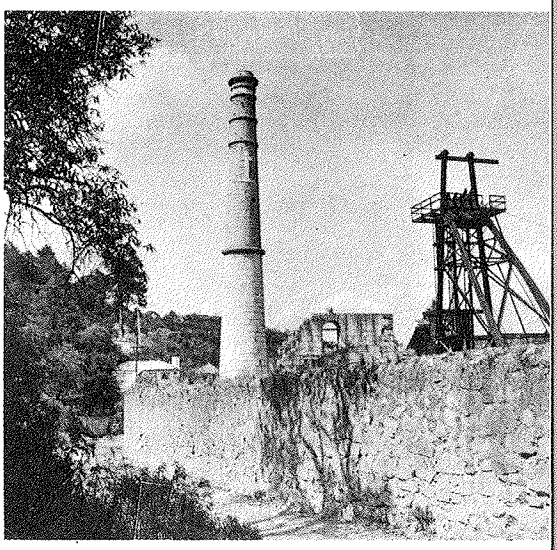
- Perspectiva de largo plazo y estabilidad económica. Con el fin de dotar de competitividad a la planta productiva, se recomienda la aplicación de medidas de corto y mediano plazo que incorporen una visión de largo plazo. Para lo anterior es necesario contar con un marco de estabilidad económica con el fin de poder tomar decisiones en materia de inversión, producción, etc., que permitan cierta certidumbre a los productores.

Todo lo anterior debe de ir aparejado de una profunda reforma institucional que permita que las instancias gubernamentales cuenten con la posibilidad de apoyar la promoción de la actividad productiva. De igual forma se precisa un marco adecuado de convivencia con las instancias federales, con el fin de que las políticas de este nivel de gobierno generen sinergías a nivel estatal y municipal.

El reto consiste en poder articular una visión de crecimiento *desde abajo*, surgida de las localidades y apoyada por la federación. Es decir, se trata de complementar la tradicional visión de crecimiento económico a nivel nacional, *desde arriba*, a otra que se traduzca en la internacionalización de las regiones, para así promover la globalización de la economía mexicana con un fuerte énfasis regional.

En este sentido las acciones específicas son las siguientes:

1. Elaboración de un diagnóstico nacional por regiones que recoja los puntos de vista de los distintos agentes productivos de la entidad, de cómo se podría aplicar una política industrial de corte regional.
2. Promoción del asociacionismo de empresas.
3. Canalización de recursos financieros adecuados a los proyectos considerados como prioritarios.
4. Fortalecimiento de las representaciones empresariales a nivel regional, con el fin de poder atender las necesidades de representación y de prestación de servicios específicos para las empresas.
5. Mayor vinculación entre centros de investigación tecnológica regional y empresas de la región. Existen casos donde grupos de empresas no han logrado vincularse activamente con institutos públicos de desarrollo tecnológico, por la falta de una reglamentación jurídica adecuada.
6. Vinculación de pequeñas y medianas empresas con empresas exportadoras de mayor tamaño.
7. Creación de instancias financiadas con recursos públicos en sus primeras fases, donde prevalezca el enfoque micro, con el fin de priorizar las actividades dirigidas al funcionamiento específico de los negocios. Asimismo es indispensable la visión sistémica industrial, donde se propicie la cooperación y competitividad entre las empresas productoras o las involucradas con el sector correspondiente.



La experiencia internacional en materia de promoción industrial regional refleja medidas deliberadas de apoyo estatal como es el caso de la Emilia Romagna, en Italia, donde, por ejemplo, el Centro Textil Emilia Romagna, Citer, que cuenta con dieciséis años de existencia, surgió financiado en un 100% por fondos públicos, provenientes de la agencia pública Organización Regional para el Desarrollo Económico del Área.

La orientación del Centro radica en ofrecer a las firmas de la región servicios de calidad en áreas de moda, mercado, tecnología, lo que se traduce en incrementos de la productividad, en la calidad y en la eficiencia de las empresas de esta región central.

Por todo lo anterior es conveniente replantear la visión del crecimiento de la competitividad industrial, con base en una política industrial activa de orientación regional, como lo han hecho muchos de los principales países del orbe, para así facilitar a las empresas locales la posibilidad de producir bienes acordes con los estándares internacionales.

* Presidente Nacional de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra).

[1] Inclusive hay casos de autores como Piore, para quien el solo hecho de plantear la existencia de una política industrial se identifica *grosso modo* con una etapa y una conceptualización del problema ya superadas.

[2] A diferencia del pasado, cuando el ciclo de la economía mexicana se hallaba directamente relacionado con el de la economía norteamericana, la dependencia actual del ahorro externo, de las importaciones, pero sobre todo de los flujos especulativos, han dado una dinámica propia al ciclo de la economía mexicana, si bien no al margen del norteamericano, sí mucho más polarizado, ya que son de corta duración tanto la fase expansiva como la de concentración, particularmente aguda esta última como se vio en la crisis de 1994. Para un mayor detalle sobre esta propuesta de interpretación, véase Caballero, F. y González, P.J., "El ciclo de la economía mexicana", en *Perspectiva Económica*, IMEP, México, abril de 1996.

[3] Haber, Stephen H., *Industria y subdesarrollo: la industrialización de México, 1890-1940*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1992.

Declaración de Mazatlán*

El Comité de Redacción de *Economía Informa* considera que la Declaración de Mazatlán, aprobada por casi 80 delegados nacionales de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), representa un significativo aporte en torno a la actual discusión sobre la política industrial. En el espíritu plural que siempre ha prevalecido en la revista se decidió su publicación.

* * *

La Convención Nacional de Presidentes de Delegaciones de la Canacintra, 1996, efectuada el mes de mayo en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa, se constituyó en un foro para el análisis de la problemática actual y de las perspectivas de la industria nacional. A partir de las conclusiones obtenidas se elaboró un conjunto de propuestas que requiere la acción corresponsable y comprometida del gobierno y los industriales. La intención central es facilitar y promover el crecimiento industrial y la generación de un entorno económico que consolide la reactivación y ofrezca certidumbre en el largo plazo.

Las situaciones inéditas en las que se ha visto inmersa la economía obligan a la búsqueda de soluciones creativas que tengan como premisa un manejo responsable que no cause desequilibrio en las finanzas públicas y que tenga alto beneficio social. Coincidimos con el gobierno de la República cuando señala que la mejor manera de combatir la pobreza y la marginación es a través de la creación de empleos productivos, en donde juegan un papel fundamental la micro, pequeña y mediana industrias.

Los industriales asistentes coincidimos en que la realización de foros industriales como el que tuvo efecto en Mazatlán debe ser un marco propicio para consensar y adoptar propuestas serias y viables. No tiene cabida la crítica destructiva ni el enfrentamiento estéril: debemos evitar y combatir este tipo de actitudes. En tal virtud, las organizaciones industriales responsables exigimos interlocución. Nos extraña que, en ocasiones, no se nos tome en cuenta y se aliente otro tipo de foros, supuestamente empresariales, donde se formulan propuestas sin fundamento y demandas irracionales que son un riesgo para la seguridad de la República.

No podemos ni debemos permitir que se desvirtúe la función social de la industria ni su compromiso con el fortalecimiento y vigencia de las instituciones de la República. Rechazamos todas aquellas expresiones que ven en la inestabilidad y en la crítica destructiva un camino para hacerse presentes en la vida política. Los organismos representativos convocamos a foros como el de Mazatlán para consensar nuestras propuestas, no los utilizamos como escaparate de rencores y frustraciones.

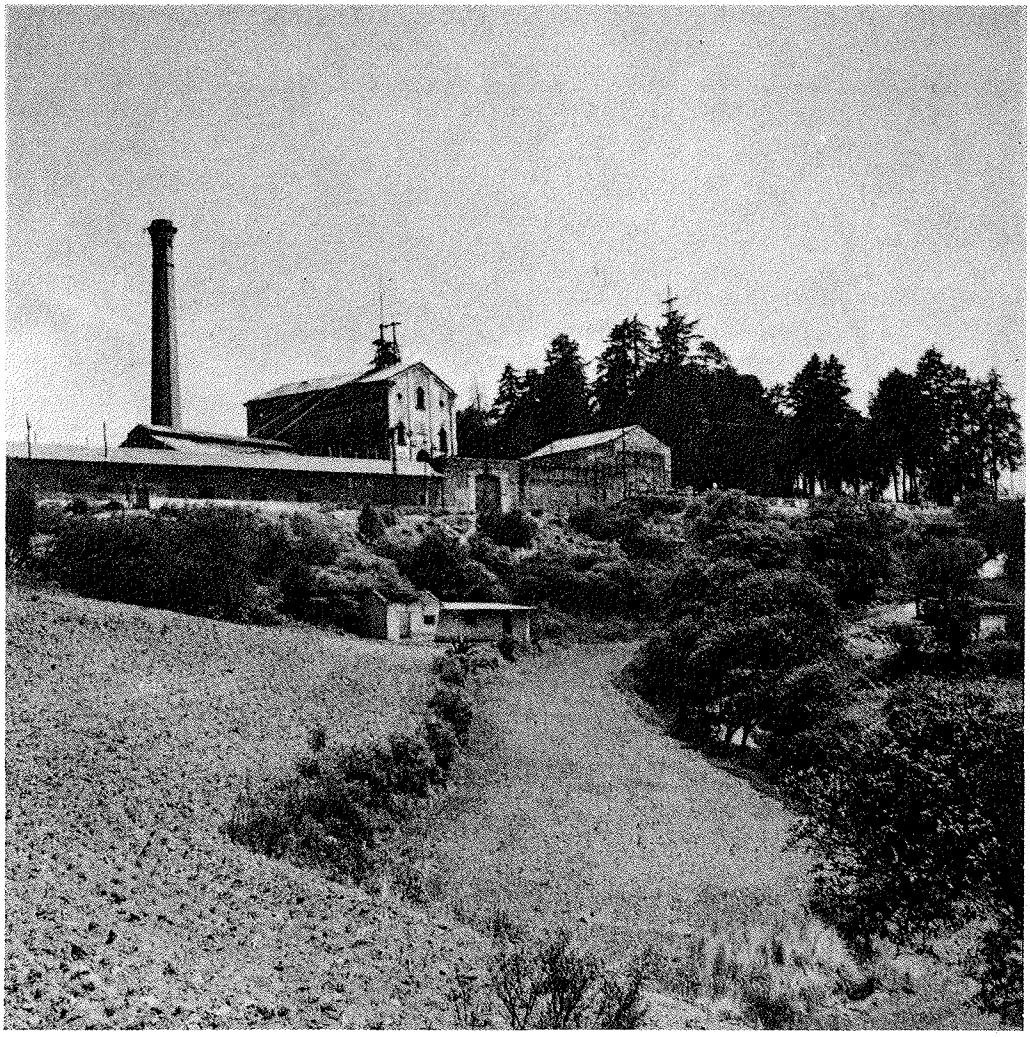
Nosotros, los industriales, estamos obligados a asumir posturas responsables con espíritu cívico, clara conciencia de nuestra función social y ánimo constructivo. En la Canacintra buscamos ser coherentes y consistentes en nuestra crítica, pero nunca irresponsables. Por eso, exigimos que el gobierno escuche y dialogue con organizaciones que se distinguen por la seriedad y responsabilidad de sus propuestas.

En razón de los problemas, los retos y las acciones necesarias para dar vigencia a un proyecto industrial de largo plazo, los abajo firmantes manifestamos a la nación lo siguiente:

1. En la actualidad, uno de los problemas fundamentales por los que atraviesa la planta productiva nacional es el elevado endeudamiento de las industrias, que tiene su origen en la crisis de 1994. Su impacto no sólo impide el crecimiento sino que amenaza la existencia de las unidades industriales.
2. Si bien es cierto que existe una moderada recuperación de la actividad económica nacional, sus efectos no se presentan de manera uniforme entre las industrias ni entre los sectores productivos. Las unidades fabriles no ligadas a las industrias exportadoras o, en su caso, a los mercados internacionales mantienen una situación particularmente difícil.
3. Los problemas de mayor magnitud se encuentran en la contracción del mercado interno, el crecimiento de la cartera vencida y la cancelación de los flujos financieros que, al amparo de las dificultades que plantea su presencia conjunta, amplían el costo de una carga impositiva que en condiciones de crecimiento puede ser manejable.
4. En función de esta situación, se requiere dar solidez a la recuperación y que ésta se traduzca en mayores empleos y mejores salarios. Por ello, es indispensable iniciar un programa que permita restructurar las deudas del sector productivo.

En nuestra calidad de representantes de los industriales del país y dada la importancia de ofrecer –junto con

otros agentes económicos, bajo un principio de corresponsabilidad– alternativas que con equidad impulsen la recuperación y promuevan el crecimiento sostenido de la actividad productiva



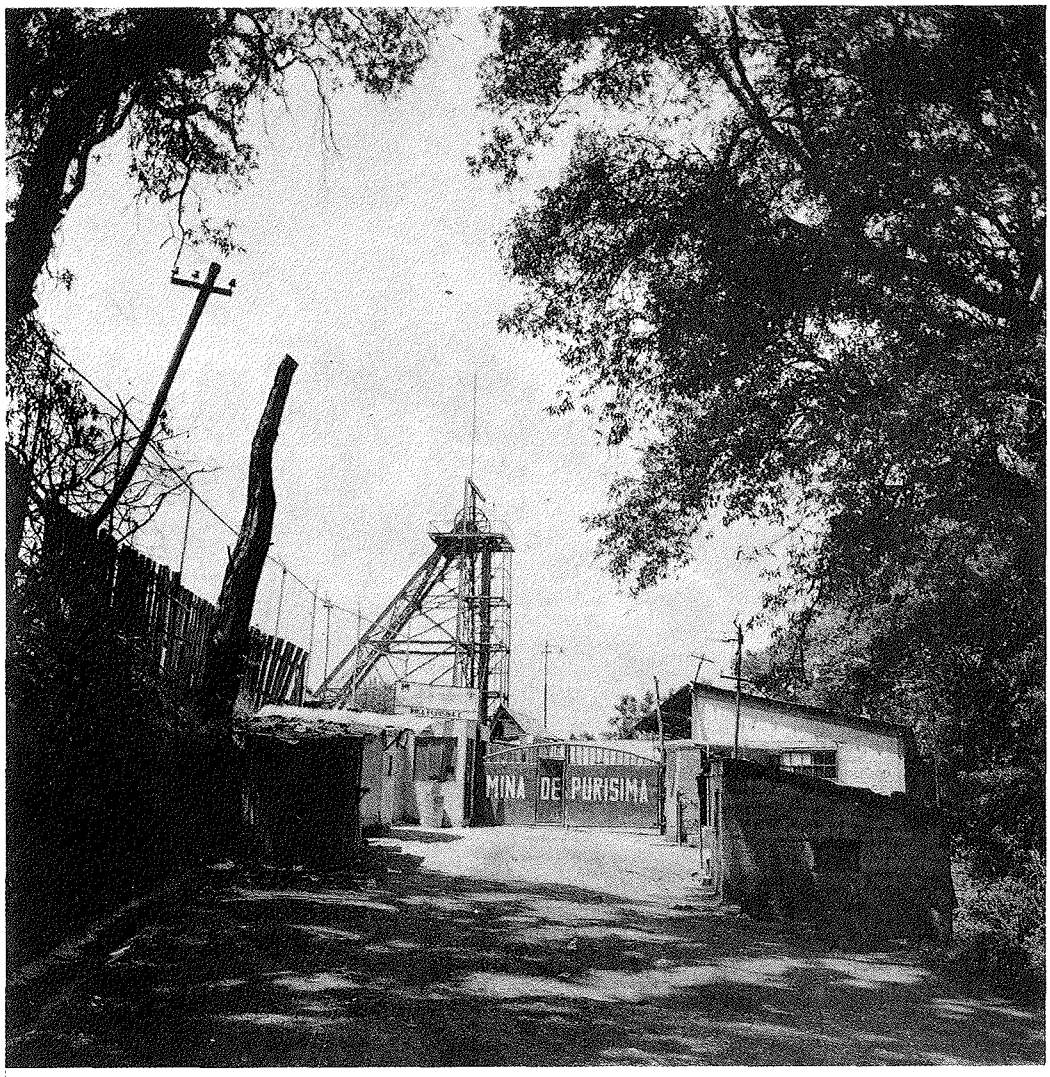
PROPONEMOS

A. Restructurar las deudas de las 500 mil empresas que agrupan a aquellas que se incorporaron a los programas para deudores y están en problemas, y a las que no restructuraron pero son susceptibles de hacerlo. Si se considera que cada una de las industrias cuenta con un promedio de cinco trabajadores, se podría beneficiar a casi 10 millones de personas (el industrial, los trabajadores y sus familias). El efecto inmediato consistirá en la preservación de los empleos existentes y la posible creación de otros adicionales, lo que incidirá en la reactivación de la demanda y la economía. El impacto más importante se percibirá a mediano y largo plazos cuando el crecimiento se consolide y el nivel de empleo permita atender los rezagos acumulados. De llevarse a cabo, esta propuesta de rescate y salvamento de las industrias puede constituirse en una de las primeras acciones que den viabilidad a la estrategia de fomento del Programa de Política Industrial.

B. Como parte de la restructuración se deberá realizar un descuento en los pagos mensuales de las industrias que renegociaron sus deudas o que están en proceso de hacerlo. El monto de descuento debería ubicarse en un rango de 15 a 25% que se iría reduciendo al paso del tiempo de acuerdo con el plazo del crédito. El límite de los créditos a los que se aplicaría el descuento podría fijarse en el primer millón de UDIs para el caso de la pequeña industria y en los dos primeros millones de UDIs para las medianas industrias. El esquema puede basarse en la conversión de las deudas industriales en UDIs, siempre y cuando éstas queden indexadas al salario mínimo.

C. Si a 125 mil industrias (100 mil pequeñas y 25 mil medianas) con problemas de endeudamiento, se les aplica un descuento de 17.5 en promedio durante 5 años, el costo fiscal sería alrededor del 0.36% del PIB anual. Esto representaría un desembolso del orden de 8 000 millones de pesos. De esta forma la transferencia se diluye en un horizonte de cinco años, minimizando el costo fiscal y maximizando el número de industrias beneficiadas.

D. El costo fiscal puede ser absorbido, en una primera etapa, por los ingresos extraordinarios que se han recibido con motivo de la elevación en los precios internacionales del petróleo, respecto al nivel presupuestado por el gobierno. El monto de los ingresos extraordinarios captados por este concepto ascendió aproximadamente a 500 millones de dólares en el primer trimestre de 1996. Con una cantidad semejante o apoyadas con el superávit fiscal, se podría cubrir el costo de este programa durante un año. De esta manera, el uso de los recursos adicionales tendría una orientación productiva, un efecto multiplicador sobre el empleo y un impacto social de considerable magnitud. En todo caso, el programa de restructuración debe concebirse como una inversión más que como un gasto. Mantener, pero sobre todo incrementar el número de industrias en operación, significará un volumen creciente de ingresos para el gobierno.



año, es el resultado del rezago en la recaudación tributaria que ha sido consecuencia, a su vez, del menor ritmo de actividad económica.

F. Avanzar hacia la eliminación del impuesto sobre la nómina que actualmente se aplica en entidades federativas, ya que resulta incongruente cobrar estos impuestos en un país con importantes necesidades de empleo.

G. Emprender un combate frontal a la economía subterránea, por ser una forma de competencia interna desleal; evitar que la recaudación dependa de los causantes cautivos y sean actores privilegiados quienes se desempeñan en la economía informal.

H. Fortalecimiento de los vínculos de trabajo y comunicación con los representantes del Poder Legislativo a nivel estatal y federal, de tal forma que las decisiones legislativas adoptadas partan del conocimiento previo de la opinión y propuestas de los industriales.

CÁMARA NACIONAL
DE LA INDUSTRIA
DE TRANSFORMACIÓN

E. En el caso de los rezagos por pago de impuestos, cuotas del IMSS e Infonavit y aportaciones al SAR, proponemos un programa que elimine los adeudos correspondientes a las multas, recargos y actualización inflacionaria, elaborando convenios de restructuración de adeudos de acuerdo con los flujos de las industrias y flexibilizando el esquema de garantías fiscales. Lo anterior permitirá a las industrias ir al corriente con sus pagos mensuales y, al mismo tiempo, liquidar sus adeudos anteriores. Proponemos que sea indispensable que las industrias se mantengan al corriente en sus pagos normales, para ser beneficiarias del programa arriba señalado. Es importante que se generen flujos de efectivo para apoyar la actividad productiva y fortalecer los ingresos fiscales. El gobierno no es un intermediario financiero ni debe tener fines de lucro, sobre todo con un sector que ha dejado de cubrir de manera involuntaria sus adeudos. La política hacendaria debe ser promotora de la actividad económica además de ser recaudatoria. La disminución del 23.5% en la captación por ISR durante el primer trimestre del

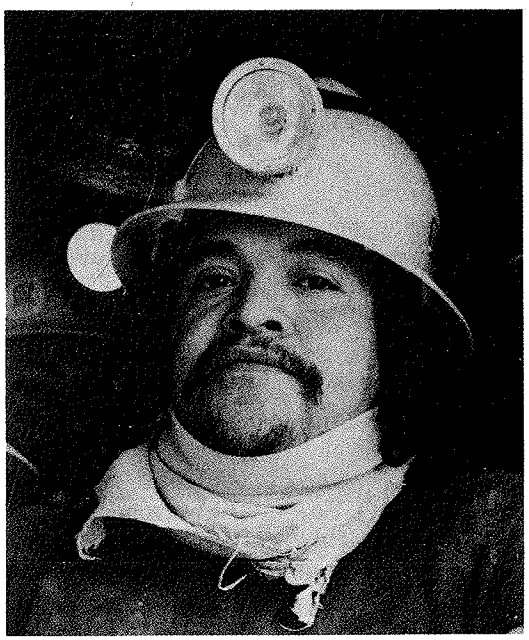
Acapulco, Agua Prieta, Aguascalientes, Apatzingán, Caborca, Campeche, Cananea, Cancún, Ciudad Acuña, Ciudad del Carmen, Ciudad Delicias, Ciudad Juárez, Ciudad Mante, Ciudad Obregón, Ciudad Reynosa, Ciudad Valles, Ciudad Victoria, Celaya, Chetumal, Chihuahua, Coatzacoalcos, Colima, Córdoba, Cuernavaca, Culiacán, Durango, Ensenada, Gómez Palacio, Guasave, Guaymas, Hermosillo, Irapuato, Jalapa, La Paz, La Piedad, León, Los Mochis, Matamoros, Mazatlán, Mérida, Mexicali, Minatitlán, Monclova, Morelia, Navojoa, Nogales, Nuevo Casas Grandes, Nuevo Laredo, Oaxaca, Orizaba, Pachuca, Piedras Negras, Poza Rica, Puebla, Querétaro, Río Bravo, Sahuayo, Saltillo, San Juan del Río, San Luis Potosí, San Luis Río Colorado, Tampico, Tapachula, Tecate, Tehuacán, Tepic, Tijuana, Tizayuca, Tlaxcala, Toluca, Torreón, Tulancingo, Tuxpan, Tuxtla Gutiérrez, Uruapan, Veracruz, Villahermosa, Zacatecas y Zamora.

* Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra).

La nueva política industrial ¿buenas intenciones?

ENRIQUE
DUSSEL PETERS*

El Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, anunciado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) a finales de mayo de 1996, plantea una serie de argumentos, análisis y propuestas significativas para la futura discusión y políticas en torno al sector industrial mexicano. Resulta importante destacar que el Programa fue hecho público un año después del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, además de continuos aplazamientos y "fugas de información" sobre el contenido del mismo, lo cual refleja las dificultades de los funcionarios de la Secofi para elaborarlo, y los problemas que enfrentaron en la búsqueda de un programa consensado con los principales representantes de los organismos empresariales mexicanos.



Un resumen íntegro del Programa, de más de 200 cuartillas, resultaría demasiado ambicioso. Sin embargo, en lo que sigue se presentarán las principales líneas directrices del Programa; en la segunda parte se indicarán temas relevantes que son tratados en forma contradictoria, insuficiente o que ni siquiera son abordados.

RETOS DE LA INDUSTRIA MEXICANA

El Programa parte de "hechos irreversibles" (p. 13)[1] en los que México se enfrenta crecientemente al proceso de la globalización, a los efectos de la apertura del comercio exterior y a crecientes flujos de inversiones extranjeras. Las implicaciones de estos procesos son múltiples; sin embargo, el Programa destaca que la incorporación de naciones como China y la India al mercado mundial "creará un exceso de oferta de productos intensivos en mano de obra menos capacitada, con la consiguiente dificultad para generar una tendencia a la alza en los salarios de los trabajadores en esos sectores" (p. 15). Con base en este diagnóstico surge una serie de temas que tendrán que ser abordados por la economía e industria mexicanas:

- La necesidad de integrar cadenas productivas y sustituir "eficientemente" importaciones.
- La gradual relocalización de la industria.
- La obsolescencia de porciones de la planta productiva.
- La crítica importancia de una política industrial activa a nivel sectorial y regional.

EL PROGRAMA: ¿UNA NUEVA VISIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA?

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Programa establece la necesidad de la estabilidad macroeconómica y financiera, de tasas de inversión que alcancen el 24% del PIB y exportaciones con crecimiento del 20% anual, las cuales llevarían a un significativo crecimiento del PIB y del empleo.

Sin embargo, el Programa difiere sustancialmente de la propuesta de política industrial del sexenio pasado.[2] A diferencia de la política industrial llevada a cabo durante 1988-1994 –la cual se basaba fundamentalmente en políticas macroeconómicas y su inducción sectorial, en políticas industriales "horizontales", una generalizada desregulación y privatización de la planta productiva, la indiscriminada apertura comercial y una generalizada creencia en las bondades del mercado–[3] el Programa presenta una visión inicial nueva. Así, por ejemplo, la política industrial requiere de la colaboración activa de la iniciativa privada, pero "estas tareas no pueden ser acometidas en forma exitosa mediante la acción

espontánea de las fuerzas del mercado: requieren de una política industrial activa, que genere los mecanismos sociales de coordinación, colaboración y apoyo a la acción individual mediante la concertación de los factores de la producción" (p. 33).

Dentro de este marco, el Programa enfatiza cuatro principales vertientes de la futura política industrial:

1. Las exportaciones como base del futuro crecimiento económico. Al igual que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Programa destaca que serán particularmente las exportaciones manufactureras las que permitirán la exitosa integración de México al proceso de globalización, además del aumento necesario de la productividad, del empleo y una distribución más equitativa del ingreso. Así, el apartado sobre la Promoción de Exportaciones del Programa resulta de gran relevancia. Se destaca que los actuales programas de importación temporal para la exportación (PITEX, DRAWBACK, ECEX, ALTEX y FEMEX) y el programa maquilador "han sido fundamentales para el desarrollo exportador del país, y deben mantenerse actualizados" (p. 127).[4] Se propone, asimismo, que se implementarán programas de información a nivel de productos y regiones y mecanismos que garanticen una banca de primer piso. Se indica además explícitamente que se identificarán y seleccionarán sectores y mercados: "se aplicará una estrategia de promoción selectiva en cuanto a productos, regiones y mercados [...] y se desarrollará, en colaboración con los organismos empresariales, una metodología para determinar las prioridades de promoción" (p. 141).

Por último, resulta de gran importancia que será ahora la Secofi la institución que coordinará las acciones del Banco Nacional de Comercio Exterior (p. 137). Este primer intento de coordinación entre instituciones gubernamentales dedicadas a la promoción de la industria mexicana podría tener repercusiones muy importantes.

2. Integración de cadenas productivas y fomento de agrupamientos industriales. El Programa enfatiza que los encadenamientos productivos a nivel nacional y regional deben "reintegrarse", con el objetivo de recuperar parte del mercado nacional y de que las empresas nacionales, particularmente las pequeñas y medianas, se integren al proceso exportador analizado en 1. Se estima incluso que la sustitución de importaciones temporales en sectores como la industria electrónica, informática y automotriz podrían llevar a un ahorro de alrededor de 10 000 millones de dólares anuales.

Así, el fomento de relaciones de subcontratación y de empresas integradoras (pp. 49ss.) se prevén como los mecanismos más eficientes para fomentar encadenamientos productivos y la desconcentración de las exportaciones en un creciente número de empresas. La identificación de empresas "líderes" y empresas satélites de subcontratación, la promoción de instrumentos para apoyar el funcionamiento de cadenas tanto por parte de las empresas "líderes" como satélites y el desarrollo de nuevos productos y procesos de producción son considerados como claves. Asimismo, el gobierno se compromete a fomentar estos encadenamientos mediante la creación de infraestructura física, capacitación laboral y empresarial, fomento de la calidad y tecnología y el apoyo a empresas micro, pequeña y medianas, entre otros (pp. 54ss.).

3. La prioridad de lo regional. Uno de los principales énfasis del Programa es la crítica importancia de considerar los aspectos regionales, además de los sectoriales, en todos los mecanismos y formas de implementación del mismo. Así, por ejemplo, se estima una creciente desconcentración regional de la producción y las exportaciones industriales ante la apertura comercial (pp. 25ss.). Asimismo, la integración de cadenas productivas y de agrupamientos industriales sólo puede entenderse desde una perspectiva regional, "mediante la sustitución eficiente de importaciones, la complementariedad de los mercados regionales y las relaciones comerciales interregionales. Con ello, las regiones no exportadoras podrán ser abastecedoras de materias primas y medios de consumo para las regiones, ciudades y poblaciones exportadoras" (p. 56). Se indica, por un lado, que la Secretaría de Desarrollo Social se hará cargo de los "criterios de ordenamiento territorial en la política de industrialización" (p. 56), mientras que por otro lado se dará prioridad a la inversión productiva en las regiones con mayores desventajas y menos desarrolladas.

4. La responsabilidad de los organismos empresariales. En el Programa se observa en innumerables ocasiones la necesidad de consolidar, crear y continuar con los mecanismos de consulta, seguimiento y evaluación ya existentes. En prácticamente la totalidad de propuestas y mecanismos del Programa se sugiere que la participación activa de los gremios empresariales es una piedra angular del Programa, para que la "colaboración entre gobierno e industria [se convierta] en una práctica habitual e incluso una institución" (p. 174). Además de instituciones ya existentes como el Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (creado en mayo de 1995), el Consejo para la Desregulación Económica, COMPEX y el Consejo Asesor de Negociaciones Comerciales Internacionales, entre otros, el presidente de la República anunció una Comisión Intersecretarial para discutir y darle seguimiento al Programa. Desde esta perspectiva, el Programa le otorga una responsabilidad sustancial a los organismos empresariales para seleccionar programas, sectores y regiones que deberían ser considerados por el mismo. Así, los organismos empresariales tienen la corresponsabilidad de "aterrizar" los mecanismos e instrumentos que se proponen.

LIMITACIONES DEL PROGRAMA

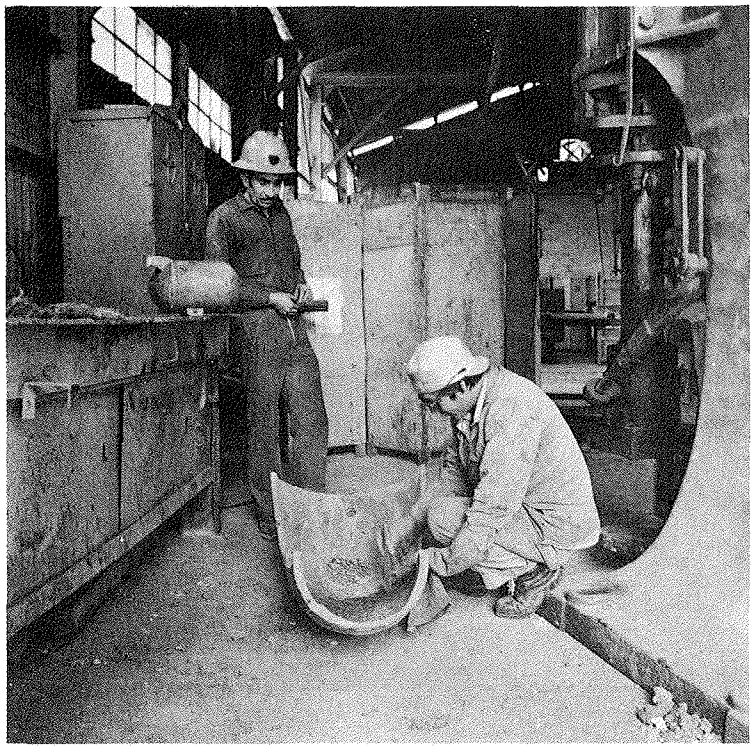
El Programa, sin lugar a dudas, presenta muy significativas variaciones con la política industrial implementada durante el sexenio pasado y permite un amplio debate y aplicación de los mecanismos propuestos. Sin embargo, el Programa presenta graves deficiencias y limitaciones que podrían dejar al mismo "en el papel", sin relevancia alguna para la economía y el mismo sector industrial.

En general resalta, además de su tardía presentación, que gran parte del Programa no ha sido discutido y aprobado por otras secretarías, particularmente la de Hacienda y Crédito Público, lo cual resulta imprescindible para el otorgamiento de incentivos fiscales, reducciones a diferentes impuestos y, sobre todo, recursos y fondos para los mecanismos e instituciones propuestas. De igual manera, el Programa se caracteriza por sus "futurismos": los mecanismos propuestos se analizarán, promoverán, buscarán, estudiarán, etc., pero, hasta el momento, el Programa no presenta "dientes" y pasos significativos que permitan generar certidumbre de que el Programa realmente se lleve a cabo.

Además de estos significativos elementos, el Programa destaca por:

1. Falta absoluta de seguimiento, autoevaluación y autocrítica. En el Programa se critican abiertamente algunos sectores y mecanismos creados por éstos. Así, por ejemplo, se hace referencia al cumplimiento insatisfactorio del Registro Empresarial previsto en la ley de Cámaras de Industria y Comercio (p. 77) y a la falta de aprovechamiento de los vínculos entre instituciones educativas y productivas (p. 90). Sin embargo, el Programa perdió una gran oportunidad de evaluar lo que ya se ha llevado a cabo en cuanto a política industrial durante el sexenio pasado. Los programas de importación temporal para la exportación (PITEX, DRAWBACK, ECEX, ALTEX y FEMEX) y el programa maquilador, por ejemplo, no presentan evaluación alguna en el Programa y, por el contrario, se estima *per se* que han beneficiado a las exportaciones manufactureras. Sin embargo, los costos de estos instrumentos son muy altos y pueden ser considerados como instrumentos que han permitido recientemente la masiva entrada de insumos importados. Asimismo, no se realiza evaluación alguna sobre los mecanismos mixtos de consulta existentes, tales como COMPEX, el Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y otros consejos. Asimismo se propone que en el futuro instituciones como la Secofi, del Bancomext y la Nafin trabajarán conjuntamente en la política industrial. Sin embargo, es indispensable realizar una evaluación externa y crítica a estas instituciones; hasta que esto no suceda no es posible hablar de una "nueva política industrial" sin caer en simples sofismos y/o repeticiones de errores del pasado.

2. El diagnóstico del Programa resulta insuficiente. El punto de partida del Programa es 1996 y el "punto de referencia" sigue siendo la sustitución de importaciones y el proteccionismo generalizado hasta principios de los años ochenta. Sin embargo, el Programa no incorpora la evolución y la experiencia del sector industrial desde 1988, que de ninguna manera pueden compararse con el proteccionismo generalizado anterior. Esta



perspectiva simplista lleva a enunciados como "la apertura económica ha generado la simiente de una planta productiva de competitividad mundial, como resultado de la modernización de la industria nacional durante los últimos años [...] [éstas] constituyen bases sólidas para extender las condiciones de competitividad internacional a toda la planta productiva nacional" (p. 5, véase también las pp. 33 y 101). Este diagnóstico resulta, al menos, insuficiente y puede contrastarse con la generalizada crisis actual del sector manufacturero. Otros estudios han demostrado que desde 1988 el desarrollo del sector manufacturero se ha caracterizado por su heterogeneidad, concentración, exclusión e incapacidad de competir, dadas las condiciones imperantes, en el mercado mundial y que ha sido el sector industrial la principal causa de la crisis de diciembre de 1994.[5] Sin embargo, de nueva cuenta, el Programa no hace referencia alguna a la crisis de diciembre de 1994. Un Programa sobre política industrial que no considere las causas de la grave crisis por la que atraviesa actualmente el sector manufacturero resulta inaceptable.

3. Una visión de largo plazo. El Programa menciona en algunas ocasiones que éste será una iniciativa de largo plazo. Sin embargo, no existe institución o criterios que permitan que ésta realmente sea una preocupación transexenal. Las experiencias internacionales y las propuestas de organizaciones empresariales actualmente han señalado la necesidad de una política industrial a largo plazo. Sin embargo, ¿qué argumentos y/o instituciones permitirán que los planteamientos del Programa no desaparecerán, a más tardar, en el próximo sexenio? La cuestión sobre incentivos y mecanismos a largo plazo serán elementos cruciales para la generación de certidumbre y la posibilidad de inversiones productivas en el país.

4. La responsabilidad política de la *Secofi.* En apartados anteriores se ha indicado que el Programa todavía tiene que llevarse a cabo. Asimismo, es importante subrayar que, no obstante el cambio de "visión" del Programa con la política anterior, la mayoría de funcionarios de la Secofi sigue siendo de la administración anterior, lo cual nos lleva justificadamente a la interrogante de si éstos realmente tendrán la posibilidad y el interés de llevar a cabo tales cambios. Sin embargo, el punto más importante se refiere a la implementación real del programa a nivel sectorial y regional. Aquí, en coordinación con los organismos empresariales, la Secofi tendrá que demostrar un alto grado de madurez y responsabilidad política, ya que tendrá que apoyar y fomentar a sectores, regiones y municipios, según su potencial y desventaja económica, independientemente de su afiliación política. El Programa no tendrá viabilidad alguna si las instituciones gubernamentales encargadas no permiten una apertura en este sentido.

El Programa de Política Industrial y Comercio presenta una "visión" de política económica e industrial diferente a la implementada en el sexenio pasado, enfatizando la necesidad de implementar las acciones a nivel sectorial y regional. Sin embargo, y además de las graves deficiencias en cuanto al diagnóstico y a los montos y fuentes de financiamiento, el programa requiere todavía de concertaciones y mecanismos que permitan "aterrizar" el Programa a nivel regional y sectorial. El Programa, en este sentido, presenta una serie de opciones de gran interés y que podrán repercutir en forma crítica en la recuperación de la industria nacional. El compromiso y trabajo, sobre todo de organismos empresariales, sindicatos independientes, académicos y la sociedad civil en general, serán vitales para llevar a cabo al menos parte de lo propuesto en aquél. Sin la posibilidad real planteada por el gobierno y la presión de estos agentes, el Programa seguramente no pasará del papel.

* Profesor asociado, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM.

[1] Las citas en lo que sigue del texto se refieren al Programa de Política Industrial y Comercio Exterior.

[2] Véase por ejemplo: Sánchez Ugarte, Fernando, Manuel Fernández Pérez y Eduardo Pérez Motta (eds.). *La política industrial ante la apertura*, Fondo de Cultura Económica/Secofi, México, 1994.

[3] Véase: Dussel Peters, Enrique, "El cambio estructural del sector manufacturero mexicano, 1988-1994", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 6, junio, 1995, pp. 460-469.

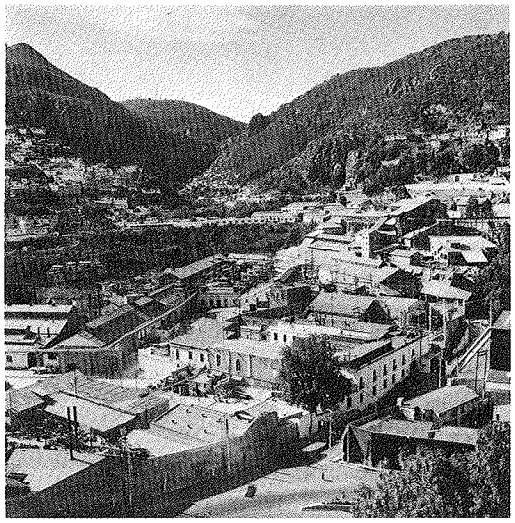
[4] Sin embargo, estos mecanismos de importación temporal tendrán que ser eliminados por completo a partir del año 2001 debido a los compromisos negociados en el TLC (pp. 134, 142).

[5] Véase Dussel Peters, *op. cit.*

Redimensionamiento territorial de la política industrial

CLEMENTE RUIZ DURÁN*

A lo largo de la historia industrial de México, los programas de fomento industrial se han diseñado con una visión macroeconómica y en algunos casos —como fue el programa elaborado a finales de los años setenta— con un esquema de desarrollo sectorial. Sin embargo, hasta la fecha no se ha logrado avanzar en el diseño de programación a nivel regional, lo cual dio por resultado la falta de aterrizaje de los diversos programas. En este sentido la premisa de la que se parte es que se requiere combinar un sólido marco macroeconómico, con metas sectoriales y aterrizado regional, de lo contrario los programas pueden ser enunciativos, pero no elementos para la acción pública. A diferencia de lo que acontecía en el pasado el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior de la actual administración, tiene como uno de sus ejes vertebradores una visión regional. Así, menciona que "para afrontar los retos tanto internos como externos que la planta industrial enfrenta, la política industrial se orientará en tres grandes líneas estratégicas", y menciona como tercer punto "inducir el desarrollo de agrupamientos industriales de alta competitividad internacional, lo mismo regionales que sectoriales, con una creciente integración a los mismos de empresas micro, pequeñas y medianas".[1]



Este énfasis en la cuestión regional tiene sentido en un país en donde la heterogeneidad regional se ha venido incrementado de manera dramática; el PIB per cápita del Distrito Federal era 3.9 veces mayor al de Chiapas —que era la entidad federativa de menor ingreso por habitante— en 1988, hoy es de 5.7 veces; este aumento en las diferencias deriva de la incapacidad de la economía de poder generar un esquema de crecimiento más homogéneo. El programa que da énfasis al desarrollo regional no cuenta con un diagnóstico a nivel regional amplio, limitándose a tratar el tema en torno a la relocalización industrial ligado a la exportación. Así, menciona que "una de las consecuencias de la orientación exportadora de la industria ha sido su gradual relocalización en el territorio nacional. La creciente participación de la industria en los mercados externos ha creado un incentivo desconcentrador de la actividad productiva fuera de los centros económicos tradicionales que se desarrollaron durante el periodo de sustitución de importaciones, en especial en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Lo anterior debido al aumento de las posibilidades de acceso a mercados externos, a la necesidad de ubicarse cerca de los mercados de exportación y al hecho de que los costos de transporte a la meseta central del país son elevados. La reubicación de la producción ha correspondido a las oportunidades derivadas de la expansión del mercado externo. Los estados fronterizos, en especial, han expandido su actividad manufacturera como resultado no sólo del dinamismo maquilador, sino también de la apertura comercial, que atrae inversión extranjera para aprovechar la cercanía geográfica con el mercado estadunidense".[2] Posteriormente menciona que

> el fenómeno de los agrupamientos industriales subraya la importancia que tiene la dimensión regional del apoyo gubernamental de la industria. En la mayoría de los casos los agrupamientos exitosos se concentran no sólo en un sector industrial, sino en una región o ciudad específica, pues a nivel regional las empresas comparten con mayor eficacia los bienes públicos necesarios para el éxito industrial; entre ellos la información y el conocimiento de las fortalezas y necesidades de la industria.[3]

En la perspectiva propositiva el Programa men-

Cuadro 1

Modificación del rango que ocupaban las entidades federativas en el nivel del PIB manufacturero

Estados que permanecen igual	1988	1993	Estados que suben	1988	1993	Estados que bajan	1988	1993
Distrito Federal	1	1	Puebla	8	7	Guanajuato	7	8
Estado de México	2	2	Sonora	14	10	Querétaro	10	11
Nuevo León	3	3	Morelos	16	14	San Luis Potosí	11	12
Jalisco	4	4	Sinaloa	21	20	Hidalgo	12	13
Veracruz	5	5	Aguascalientes	22	21	Baja California	13	15
Coahuila	6	6	Nayarit	26	24	Tamaulipas	15	16
Chihuahua	9	9	Quintana Roo	31	28	Yucatán	20	22
Michoacán	17	17				Chiapas	24	25
Durango	18	18				Tabasco	25	26
Oaxaca	19	19				Zacatecas	28	29
Tlaxcala	23	23				Campeche	29	31
Guerrero	27	27						
Colima	30	30						
Baja California Sur	32	32						

FUENTE: INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México,* PIB por entidad federativa 1993.

ciona múltiples veces la intención de fortalecer las cadenas productivas con base regional sólida. Afirmando que la experiencia internacional confirma que, con frecuencia, las cadenas industriales exitosas se integran sobre bases regionales, pues a ese nivel operan con mayor eficacia las economías de aglomeración. Haciendo mención de que para dar cumplimiento a este propósito se promoverán las siguientes acciones claves:

- construcción de infraestructura que propicie agrupaciones industriales a nivel regional,
- promoción de fondos mixtos en donde participen el gobierno federal, los gobiernos estatales e iniciativa privada para generar cadenas regionales exitosas,
- fomento de la integración de cadenas industriales, regionales y sectoriales para impulsar la transferencia tecnológica,
- coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas para la materialización de los beneficios del esfuerzo regulador.

Este propósito de la política industrial requiere profundizase para que se pueda materializar; en este sentido estas notas intentan aportan a la discusión algunos elementos adicionales en esta dirección con el fin de contribuir a lo que pudiéramos llamar "redimensionamiento territorial de la política industrial".

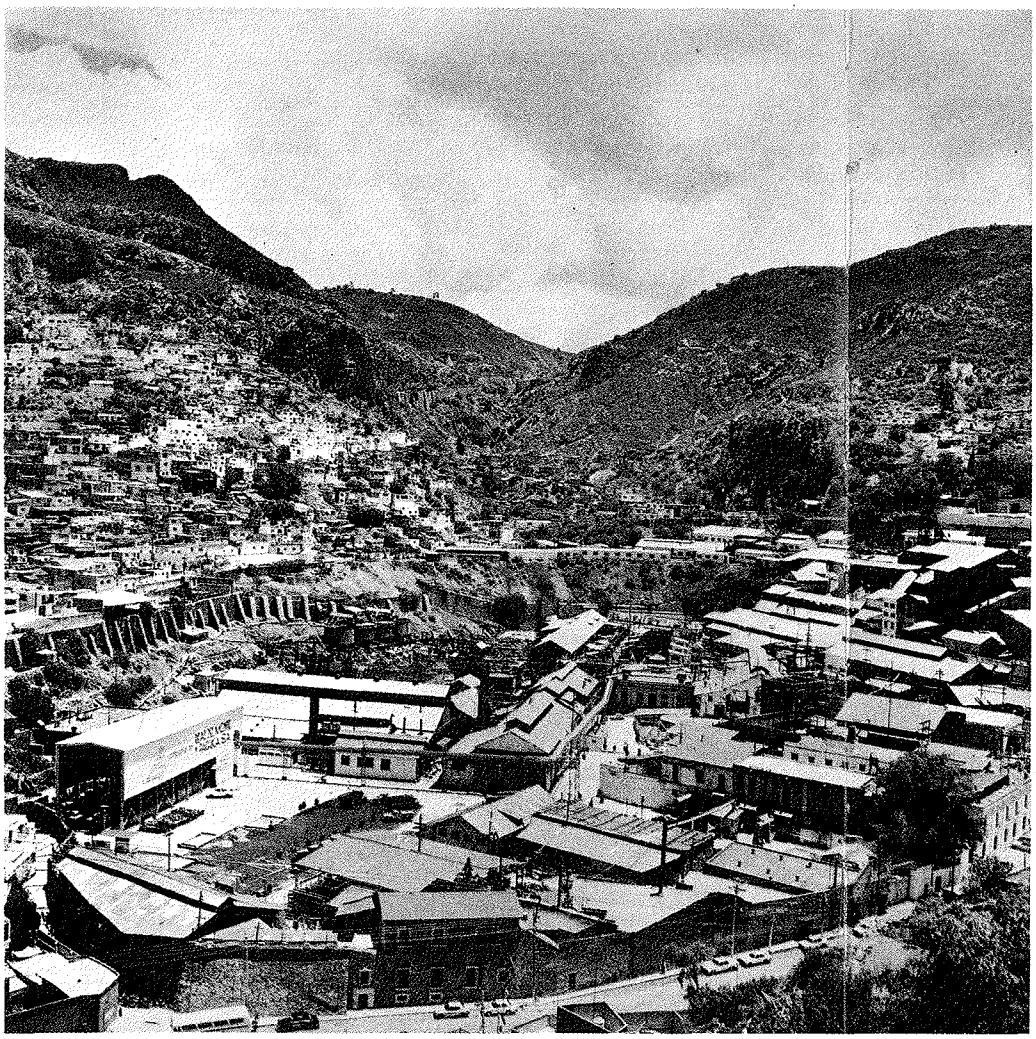
EL DESARROLLO MANUFACTURERO REGIONAL EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

El México de los noventa ha visto surgir un redimensionamiento territorial de sus manufacturas. Entre finales de los ochenta y principios de los noventa, hubo nuevas estrellas que surgieron como centros manufactureros, como el notorio caso de Sonora, en tanto otros declinaron, como es el caso de Baja California. Todo esto configuró un nuevo perfil de las manufacturas mexicanas, que aunque siguen siendo dominadas por seis entidades federativas, poco a poco abren espacio a nuevos polos de desarrollo industrial. El PIB manufacturero del Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz sigue aportando en conjunto dos terceras partes del total, y entidades como Yucatán, Sinaloa, Aguascalientes, Tlaxcala, Chiapas, Tabasco, Nayarit, Guerrero, Zacatecas, Campeche, Colima y Quintana Roo aportan en lo individual menos de 1%, y en conjunto apenas 6% del total. Estas grandes diferencias muestran que la heterogeneidad manufacturera se agrupa caprichosamente, no asumiendo un patrón regional definido. Aunque es cierto que la cercanía con el mercado estadunidense ha inducido a una mayor participación en las manufacturas de los estados fronterizos, los que aportan 20% del PIB manufacturero, en tanto las entidades al sur del Distrito Federal sólo aportan 6% del producto manufacturero.

Con el fin de encontrar una lógica a este proceso se optó por realizar una serie de análisis secuenciales que permitieran visualizar la manera como se ha concentrado la nueva dinámica manufacturera del país. Como primer criterio se advirtió que entidades federativas son las que elevaron su participación en el PIB manufacturero entre 1988 y 1993, es decir, se analizó cuáles eran las nuevas estrellas manufactureras y qué entidades entraron comparativamente a un proceso desindustrializante. En este análisis se encontraron siete nuevas estrellas manufactureras, contra 11 que declinaron, y 14 entidades que permanecieron iguales.

La segunda pregunta fue: ¿con base en qué sectores se logró esta movilidad manufacturera? Con este fin se dividió a los diferentes sectores en tradicionales y no tradicionales, incluyendo en los primeros a los productos alimenticios, bebidas y tabaco, textiles, prendas de vestir, e industria del cuero, industria de la madera, productos de papel, e imprentas y editoriales. Considerando industrias

no tradicionales a las sustancias químicas, a los minerales no metálicos, a la industria metálica, a maquinaria y equipo y a otras industrias manufactureras. Esta clasificación fue útil para el caso de las nuevas estrellas manufactureras, puesto que en forma consistente se encontró que su mayor PIB manufacturero derivó precisamente de un aumento más acelerado de la producción en sectores no tradicionales, que en los tradicionales. Sin embargo, este tipo de análisis no ayudó a entender los casos que perdieron participación en el PIB manufacturero regional; en este caso no existe un patrón muy claro de qué es lo que llevó a una pérdida de competencia, puesto que incluso en algunos casos aumentó la participación de sectores no tradicionales. Esto mostró que es insuficiente la explicación que deriva de dividir entre tradicionales y no tradicionales a los sectores productivos, por lo que se consideró conveniente hacer un análisis más amplio.



En el análisis secuencial se decidió analizar la especialización manufacturera de cada una de las entidades que variaron su participación, y se encontró que en el caso de los ganadores, hubo en casi todos ellos una mayor participación en la división 8, productos metálicos, maquinaria y equipo. Esto resulta significativo, puesto que es una de las áreas que permite desarrollar un rápido proceso de aprendizaje industrial, a diferencia de lo que acontece en otras industrias.

El caso más notorio resultó ser el de Sonora, en donde esta división 8 elevó su participación de 26 a 33% entre 1988 y 1993, derivado fundamentalmente del efecto multiplicador que tuvo la instalación de la planta Ford en Hermosillo. Esto indujo un cambio en la especialización regional, que de ser una entidad fundamentalmente agroindustrial, empezó un proceso de diversificación intenso y se convierte hoy por hoy en un importante polo de desarrollo regional. Otro caso similar es el de Aguascalientes, en donde la instalación de la Nissan atrajo a nuevos inversionistas extranjeros, y se generó el desarrollo de proveedores locales; al igual que en el caso de Sonora se cambió el patrón de especialización de agroindustrial-textilero hacia uno en donde la división 8 participa con 25% y ha permitido el desarrollo de algunas economías de aglomeración en torno a ella; cabe mencionar en este caso que Nissan trajo una serie de inversionistas japoneses en calidad de subcontratistas de la misma empresa. Cuestión similar aconteció en Puebla, en donde en los últimos años la industria Volkswagen logró inducir a una serie de inversionistas alemanes —que son tradicionalmente proveedores suyos en aquel país— para que se instalaran en esta entidad federativa, lo que permitió inducir un mayor desarrollo de la división 8. El cluster automotriz impactó también a Morelos, en donde la división 8 participa con casi 37% del producto manufacturero.

A diferencia del núcleo anterior, las otras entidades federativas exitosas, como es el caso de Sinaloa, Nayarit, y Quintana Roo, su éxito está directamente vinculado a la industria agroindustrial; el caso extremo es Nayarit, en donde hasta la fecha participa el sector con 92% del PIB manufacturero, en Sinaloa con 68% y en Quintana Roo con 53 por ciento.

Las entidades que declinaron tienen un patrón

Cuadro 2
Aumento o disminución de sectores no tradicionales en el PIB manufacturero estatal

Estados que permanecen igual		Estados que suben		Estados que bajan	
Distrito Federal	-2.84	Puebla	3.61	Guanajuato	-3.51
Estado de México	1.00	Sonora	11.45	Querétaro	-1.30
Nuevo León	-3.05	Morelos	3.14	San Luis Potosí	-5.50
Jalisco	-2.24	Sinaloa	3.15	Hidalgo	3.60
Veracruz	-7.89	Aguascalientes	4.92	Baja California	2.95
Coahuila	-0.82	Nayarit	-1.82	Tamaulipas	-9.26
Chihuahua	7.17	Quintana Roo	8.59	Yucatán	5.61
Michoacán	-2.20			Chiapas	0.47
Durango	4.85			Tabasco	-6.23
Oaxaca	7.27			Zacatecas	-10.0
Tlaxcala	4.26			Campeche	9.41
Guerrero	3.85				
Colima	19.6				
Baja California Sur	-1.43				

FUENTE: INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México,* PIB por entidad federativa 1993.

de especialización diferenciado; algunas declinan gran proporción de su esfuerzo manufacturero al sector alimentos, como es el caso de Campeche (77%), Zacatecas (66%), Chiapas (59%), Tabasco (51%), Tamaulipas (37%), San Luis Potosí (35%) y Guanajuato (27%). Sólo esta última entidad federativa es la que muestra un patrón de especialización más diversificado, puesto que adicionalmente a lo agroindustrial tiene una fuerte industria del zapato y de química. Un caso excepcional que redujo su participación fue el de Baja California, que ha logrado con éxito atraer a maquiladoras importantes que le ha permitido desarrollarse como un polo manufacturero; en este caso el declive parece estar más asociado al hecho de que se generalizó el régimen de maquila a todo el país y esto indujo una pérdida importante para la entidad.

La pregunta que surge es: *¿este proceso ha sido únicamente resultado del mercado o se ha generado a partir de decisiones de política industrial anteriores?* Los casos exitosos no derivan simplemente del mercado, sino que para su desarrollo hubo un entramado de política industrial combinado con las decisiones de grandes inversionistas internacionales. El factor de política industrial que desató un efecto regional fue sin duda el referido al desarrollo del sector automotriz; los diversos decretos indujeron una descentralización de la capacidad instalada básicamente en la región centro. Este proceso se realizó lentamente entre finales de los años setenta hasta principios de los noventa. Es decir, el cambio en la configuración industrial del país no es resultado de un proceso de corto plazo, sino efecto de un debate nacional que llevó a la reubicación de muchas industrias, básicamente de la automotriz.

A lo anterior se sumó que en las diferentes entidades se empezó a desarrollar poco a poco una política de promoción del sector manufacturero. En México actualmente en 11 estados se encuentran vigentes leyes de fomento económico o de fomento industrial y similares. En su instrumentación existen incentivos fiscales, procesos de desregulación administrativa, asociación de empresas y desarrollo de proveedores del sector público, programas de desarrollo tecnológico y en algunos casos apoyos crediticios. Adicionalmente se realizan fuertes promociones para atraer a inversionistas extranjeros, en cuyo caso se les ofrece un tratamiento especial, con el fin de que inviertan en la región. Desde esta perspectiva, los estados manufactureros exitosos han combinado todos estos factores, es decir, promoción específica por parte de la entidad y los efectos de una buena localización atractiva para los inversionistas nacionales y extranjeros en la perspectiva de atención al mercado nacional o de exportación.

En este sentido la política industrial anterior creó condiciones favorables para el desarrollo industrial en ciertas regiones, lo que se combinó favorablemente con la instalación de plantas de sectores con altos efectos multiplicadores, como es el caso de la industria automotriz. Esto anota la necesidad de mantener una política industrial activa, que promueva el desarrollo manufacturero en los estados que han perdido presencia manufacturera.

¿QUÉ POLÍTICA INDUSTRIAL DADA LA ACTUAL ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA?

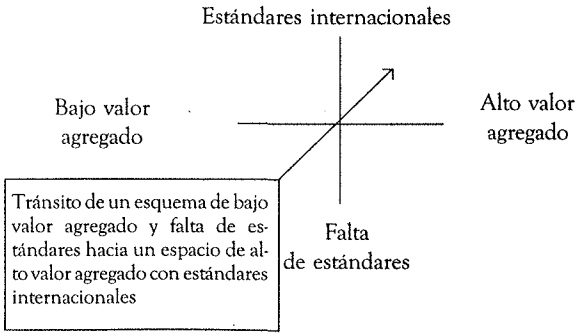
Sin lugar a dudas, lo que se debiera buscar con la política industrial regional, sería tratar de que todas las regiones tengan altos niveles de competitividad internacional, y evitar que se conformen polos de desarrollo frente a esquemas de marginación regional. Se debe buscar inducir un proceso manufacturero más homogéneo que en el pasado, para lo cual indudablemente que la activación de redes facilita el proceso, puesto que no se trata de que todos los estados tengan la misma especialización, sino que sean complementarios, por la vía de redes de producción en el esquema de desarrollo de proveedores regionales, e intrarregionales.

Aun cuando esto se podrá realizar en ciertas regiones, no se puede generalizar en todas, puesto que existen ciertas entidades cuyo patrón de especialización concentrado en sectores tradicionales no lo permitirá y por lo mismo es necesario inducir una mejora competitiva en los sec-

tores tradicionales, observando los siguientes principios:

- todas las industrias independientemente de su nivel de desarrollo tecnológico requieren ser competitivas en el ámbito internacional, es decir, se debe pensar globalmente, pero actuar regionalmente,
- las regiones deben promover una producción flexible y descentralizada,
- debe darse una búsqueda de ventajas comparativas y absolutas regiones,
- debe promoverse un comercio intraindustrial, mediante el desarrollo de redes de producción,
- ante la falta de comercializadores regionales deberán de aprovechar a comercializadores nacionales e internacionales que funcionen sobre la base de encadenamientos mercantiles globales,
- para lograr rendimientos crecientes y economías de escala se promoverán las relaciones interempresariales.

Estos principios antes mencionados tienen un carácter neutro, para aplicarlos se requiere partir de la especialización productiva que han desarrollado las diversas regiones del país, bajo la perspectiva de que los agentes locales son la principal fuente motora del desarrollo regional y por lo mismo acciones de corte voluntarista del gobierno central no tienen futuro. Si se va a tomar en cuenta la especialización productiva de cada uno de los estados se tiene que aceptar la discusión de medidas de política industrial vertical y no sólo horizontal; esto significa que la política requiere hacerse bidimensionalmente, abarcando lo regional y lo sectorial.



Tránsito de un esquema de bajo valor agregado y falta de estándares hacia un espacio de alto valor agregado con estándares internacionales

En lo sectorial, deberá tenerse dos ejes; el primero de ellos será fijar estándares en la esfera regional que sean compatibles con la idea de transitar ordenadamente hacia un espacio de mayor competitividad, independientemente de que se mantenga la región especializada en los mismos sectores.

A la fijación de estándares se requerirá agregar un esquema de discusión que vaya creando una cultura de evaluación permanente en las diversas regiones; a partir de la idea de que el proceso se deberá dar entre los diferentes actores: gobierno, empresarios y centros académicos. El gobierno a todos los niveles (federal, estatal y municipal) deberá ser el responsable de impulsar la discusión, y buscar que la misma se realice en forma ordenada y que el proceso de evaluación efectivamente se realice, con el fin de generar un proceso de aprendizaje colectivo. Por otra parte, las organizaciones empresariales debe-

rán ser un lugar de encuentro que permita evaluar cuáles han sido los factores de éxito o fracaso de las diversas regiones, tratando de generalizar los factores de éxito y evitar repetir los errores en que han incurrido los diversos agentes en el proceso de desarrollo regional. A su vez, los centros académicos deberán contribuir a la discusión, mediante estudios, apoyar el establecimiento de estándares regionales, y prestar servicios de asesoría a las empresas directamente.

Esto deberá complementar todas las acciones que el programa propone en términos de los establecimientos de centros de competitividad que se instalarán en cada entidad federativa, los cuales son concebidos como un esquema de ventanilla de apoyo a las empresas. Los esquemas de ventanilla han mostrado en el pasado y en otras latitudes ser limitados para la promoción industrial; se requiere situarlos en un marco de referencia más amplio, puesto que de lo contrario en vez de ayudar a diversificar y fortalecer el patrón de acumulación de la entidad federativa, tienden a consolidar esquemas de corte tradicional con baja competitividad.

Para no caer en este esquema es necesario que en cada una de las entidades federativas se realice un análisis prospectivo de mediano y largo plazos que permita desarrollar un esquema de referencia para la especialización regional. El programa no considera ningún ejercicio de este tipo; por el contrario, limita la temporalidad del mismo a lo que resta de la década, en vez de inducir una visión de largo plazo para el programa.

Finalmente, convendría especificar que para poder realizar un esfuerzo de promoción industrial se requiere desarrollar recursos humanos especializados de forma que tengan permanencia, si no lo contrario es sumamente costoso desarrollar el capital humano para este sector, y para ello se requiere pensar en el establecimiento de fondos que apoyen este propósito en cada una de las regiones. Asimismo, para hacer viable este tipo de promoción se necesita contar con recursos financieros que apoyen e incentiven cierto tipo de acciones; por lo cual se deberá diseñar un esquema de financiamiento para la promoción industrial por región, que contemple apoyos específicos para las industrias en el proceso de transición hacia esquemas de competitividad internacional. El Programa anunciado abre un espacio para discutir estos problemas; se podría pensar como un paraguas para la acción, mas para que esto no se quede en lineamientos indicativos, es necesario el diseño de instrumentos y acciones en el corto plazo para aprovechar las buenas expectativas que se han generado en torno al nuevo Programa.

* Profesor e investigador de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

[1] Poder Ejecutivo Federal, *Programa de política industrial y comercio exterior*, pp. 36-37.

[2] *Ibid.*, p. 26.

[3] *Ibid.*, p. 32.

Desde la economía

Propuesta para evaluar la relación industrial con el medio ambiente

LILIA DOMÍNGUEZ VILLALOBOS*

La conservación del medio ambiente ha adquirido una importancia creciente para la sociedad. Es sin embargo inquietante lo poco que se ha estudiado el tema. En especial los economistas, más preocupados con el desarrollo económico e industrial, poco nos hemos preguntado sobre las consecuencias de éstos sobre el medio ambiente y los costos económicos que esto implica. Igualmente, sabemos poco sobre el comportamiento de los agentes económicos en relación con la preservación del medio. Esta nota tiene dos objetivos. En primer lugar, reseñar brevemente los primeros resultados de una investigación sobre el comportamiento empresarial en referencia al medio ambiente en la industria manufacturera de la zona metropolitana de la ciudad de México.[1] En segundo lugar, intenta introducir un marco de análisis de la influencia mutua de estos factores, con el fin de bosquejar una agenda de investigación.

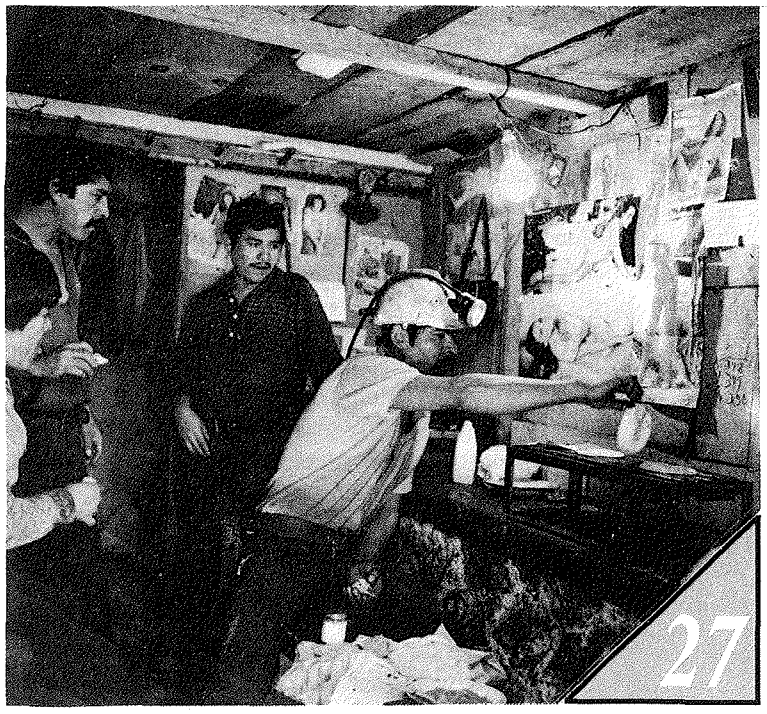
Debe plantearse de inicio que esta incursión en torno al medio ambiente, está influida por la experiencia previa de la autora en la economía industrial. Los no economistas, obviamente, encontrarán un sesgo en la profesión, el cual mucho se enriquecería con trabajo interdisciplinario.

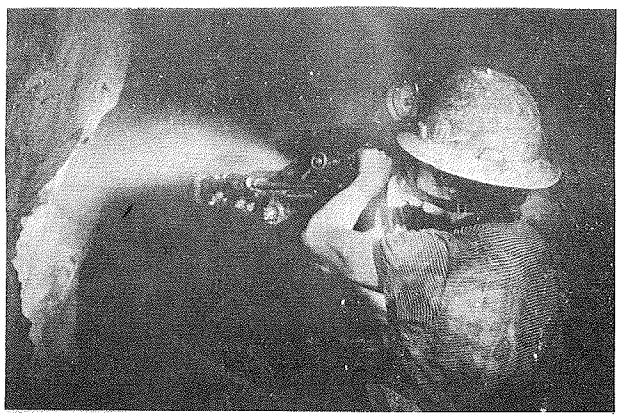
LA RELACIÓN INDUSTRIA-MEDIO AMBIENTE

Los problemas ambientales nos han tomado por sorpresa a los científicos sociales. Hasta muy recientemente son los ingenieros hidráulicos, los ingenieros ambientales, los biólogos y los ecólogos los que han enfrentado el análisis de los principales problemas ambientales. Es así que surgieron las primeras llamadas de atención en el ámbito nacional sobre la contaminación de las aguas y la contribución de la industria a fines de los años setenta y comienzo de los ochenta (véase Zepeda, s.f., y Athie, 1987), el crecimiento acervo de residuos peligrosos (Ortiz Monasterio, 1987) y, el cada vez inmanejable problema de la basura municipal, y el relativamente alto consumo de energéticos por unidad de producto.

El mérito de estos análisis es enorme, ya que fueron ellos tal vez los primeros que señalaron la dimensión de los problemas a los que nos enfrentamos y sugirieron la contribución de las distintas actividades económicas en estos problemas.

Sin embargo, el análisis de los distintos temas ambientales por separado no siempre permite entender los mecanismos que generan estos problemas con el fin de delimitar responsabilidades, en particular a aquéllas relacionadas con la toma de decisiones de las empresas. En este sentido, los instrumentos como los estudios de impacto ambiental tienen también una limitada contribución para entender la relación industria y medio ambiente. Existen impactos que no están relacionados con la construcción u operación de una planta industrial que, sin embargo se originaron a partir de decisiones tomadas en el seno de las empresas. Para abordar la contribución de la industria en los problemas ambientales, es interesante partir de la empresa misma y entender sus necesidades, su racionalidad y el alcance de sus decisiones, tomando en cuenta dos tesis fundamentales para cualquier sugerencia.





1) La relación de la empresa con el medio ambiente está condicionada por su estrategia de competencia y las restricciones mismas del proceso competitivo. La competencia es un proceso crecientemente complejo en el cual intervienen la lucha por lograr ventajas en los costos, la diferenciación de productos por calidad, empaque o formas de distribución, y la creación de nuevos productos. En otras palabras, las acciones que causan impacto en el medio ambiente se relacionan con las decisiones de la empresa alrededor de qué producir, cómo producirlo, con qué producirlo, cómo distribuirlo y venderlo. Cada una de ellas tiene su manifestación en el medio ambiente.[2]

2) La relación entre industria y medio ambiente involucra un continuo intercambio físico. En este intercambio se extraen recursos naturales (agua, energéticos, metales) para ser transformados y se insertan residuos de distintos tipos: descargas, emisiones gaseosas, residuos peligrosos o ruido. En un contexto de mercados incompletos y con la ausencia de la perfecta certidumbre de la teoría establecida, no se generan señales del sistema de precios en gran parte de estas operaciones de intercambio físico, con lo cual la empresa realiza economías externas, que son ahorros para el productor.

A continuación se presentan los resultados principales del análisis de las decisiones empresariales en materia de medio ambiente, realizada para definir después la amplia gama de líneas de investigación sobre este tema.

EL COMPORTAMIENTO AMBIENTAL DE EMPRESAS MANUFACTURERAS

Aunque la investigación reseñada cubrió diversos aspectos, los objetivos centrales fueron: *1*) Examinar los rasgos principales de las decisiones empresariales en materia de control de la contaminación; *2*) Analizar las diferencias de comportamiento existentes entre los distintos tipos de empresas y sectores industriales. *3*) Examinar el uso de instrumentos financieros y fiscales ligados con el control ambiental.

La investigación se centra en las actividades relacionadas con el control de la contaminación derivado de los procesos productivos de la empresa. El intercambio físico más evidente entre empresa y medio ambiente se deriva de las decisiones tomadas en el seno de la empresa respecto de su proceso productivo, es decir, cómo y con qué producir.

La investigación se basó en un amplio cuestionario que, además de cubrir las características básicas de las empresas analizadas, abordó los siguientes temas:

a) Mecanismos de búsqueda, aprendizaje y solución establecidos por la empresa en relación con los problemas ambientales. Es decir, la adaptación de su estructura administrativa en respuesta a la normatividad ambiental, programas de capacitación ambiental y programas de ingeniería o investigación y desarrollo.

b) Modalidades de uso de agua y energéticos. En este aspecto sobre los cambios recientes para evitar el desperdicio. Se inquirió sobre programas y acciones tendientes a un consumo más eficiente del agua y energéticos, contabilización del consumo por unidad de producto, sistemas de tratamiento, recirculación y reciclamiento en el uso del agua, programas de ahorro de energía y las reducciones en el consumo por unidad de producto.

c) Generación y desecho de residuos peligrosos.

Los procesos productivos consumen parcialmente los recursos y los transforman. Una parte de éstos se ven reflejados en el producto de la empresa y, otra, después de ser utilizada, carece de valor económico para la empresa, es decir, es el residuo de su actividad. Este residuo requiere espacio o constituye un estorbo, se desecha en forma de descargas líquidas al drenaje, residuos sólidos o semisólidos a tiraderos o terrenos baldíos o evaporación y emisiones gaseosas. Ésta es la otra cara del intercambio que realiza la empresa con el medio ambiente: la inserción de desechos, alterando los procesos de aquél, sin que eso se refleje en los costos y el precio del bien producido. Puede plantearse, pues, que en la medida en que hay cambios en la valoración de los materiales y recursos naturales utilizados por la empresa y en la actividad de desecho o almacenamiento de residuos, la empresa encontrará un incentivo para reducir tanto su consumo como sus descargas. En relación con lo anterior interesó explorar cómo disponen de sus residuos y descargas y en qué medida se reciclan.

Mostrar los resultados en relación con cada uno de los puntos presentados no es el propósito de esta breve nota. Resumiendo el comportamiento de las empresas en un indicador que denominamos la cultura ambiental[3] de la empresa en tres rangos, las principales tendencias se presentan en los cuadros que se presentan más adelante.

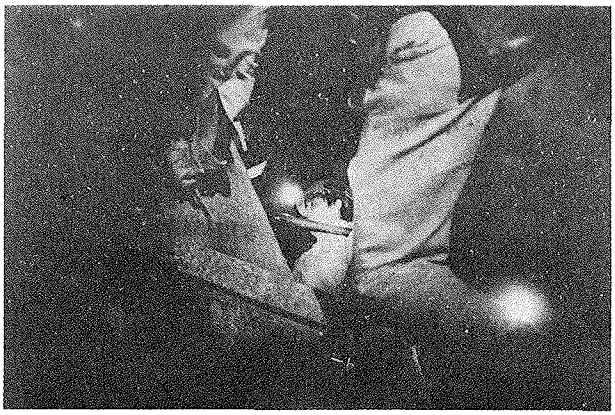
Los resultados muestran un comportamiento altamente heterogéneo. Encontramos un grupo de empresas con cultura ambiental alta, que si bien son una minoría en términos del número de empresas analizadas (14.5%), contribuyen con una parte no despreciable de los conta-

minantes de la muestra (28%) o son altamente consumidoras de agua (papel, química básica y pinturas, lacas y barnices). Estas empresas han definido una política sistemática hacia el medio ambiente, tienen programas de capacitación ambiental, dentro de su estructura organizativa existe una delimitación de las responsabilidades ligadas con las tareas ambientales. Tienen sistemas de tratamiento o reciclamiento de agua, programas de ahorro de energía, disponen de sus residuos en forma adecuada o inclusive los reciclan. Estas empresas están fundamentalmente en el grupo de empresas de tamaño mediano a grande: 90% de las empresas en este grupo tiene una cultura industrial alta y una situación económica favorable tanto en términos del crecimiento de sus ventas en los años previos a la encuesta, como en términos de sus niveles relativamente bajos de capacidad ociosa. La asociación del nivel de cultura industrial (sistematicidad en la administración) y el grado de cultura ambiental sugiere que hay una relación entre las estrategias de mejora continua y de productividad de las empresas y el control de la contaminación.

Haciendo abstracción del grupo de empresas situado en el rango de cultura ambiental media, que constituye una tercera parte del total de empresas encuestadas y el 50% de los contaminantes de la muestra, en el otro extremo del espectro está un grupo de empresas con cultura ambiental baja (54.5%) contribuyendo con 21.5% de los contaminantes de la muestra. Estas empresas se ubican fundamentalmente, aunque no totalmente, en los estratos de empresas de micro, pequeñas y medianas: 70% tiene una cultura industrial media o baja. Son empresas con administración poco sistemática y dado el insuficiente desarrollo de sus capacidades tecnológicas y de ingeniería; por tanto, los ahorros potenciales y ganancias de mayor eficiencia gracias al control de la contaminación no son obvios para éstas. Adicionalmente son empresas con una situación económica precaria a comienzos de 1994, tanto por niveles de capacidad ociosa de más de 50% o ventas decrecientes.

Los resultados sugieren que al igual que cualquier decisión de inversión en la empresa, las inversiones ambientales, al involucrar recursos económicos y tiempo, requieren de expectativas de ventas futuras favorables, las cuales no están presentes para la mayoría de las empresas.

En tanto el perfil de las empresas de cultura ambiental alta sugiere que para este grupo de empresas los instrumentos de mercado pueden ser de utilidad, el perfil de las empresas con cultura ambiental baja sugiere la necesidad de trabajar sobre instrumentos financieros accesibles a estas empresas o instrumentos fiscales con una gama en el terreno de la política industrial. Adicionalmente sería muy útil la presencia de programas gubernamentales a distintos niveles tendientes a generar información, capacitar, propiciar la vinculación con universidades y centros tecnológicos con el fin de ligar la búsqueda de mayor eficiencia con la preservación del medio ambiente.



Habiendo presentado en forma resumida los resultados y algunas conclusiones del trabajo sobre el comportamiento ambiental de las empresas industriales, es importante señalar que como todo trabajo de investigación tiene sus limitaciones. Cubre una muestra de empresas en una zona metropolitana, y tiene un sesgo hacia empresas de mayor tamaño en comparación a la de la empresa representativa. No están presentes todas las ramas industriales. Hay aspectos que no se analizaron, como las acciones de la empresa en relación con la contaminación por ruido o las acciones de la empresa para proteger el medio ambiente interno de ella y asegurar la salud laboral de sus trabajadores. Eso también está relacionado con el medio ambiente.

La investigación sugiere que sabemos muy poco de ciertos temas. Por mencionar algunos: en primer lugar, cuáles son las empresas que se dedican al confinamiento de residuos; sus condiciones de operación, su redituabilidad, sus problemas económicos. ¿Convendría estimular su presencia? Éste es un tema que requiere una discusión extensa. En segundo lugar, la gran interrogante sigue siendo el comportamiento de las pequeñas empresas y la forma como distintos incentivos pueden alterar este comportamiento. Es verdad que individualmente su contribución a la contaminación es pequeña, pero vista en su conjunto no puede ignorarse. Si bien la normatividad y la presencia de las autoridades es ineludible, se antoja que deben explorarse formas distintas a una Profepa-Conagua como policías o sacarlas del mercado. En otras palabras, se perfilan dentro del marco abordado por el proyecto mencionado varias líneas futuras para profundizar. Existen además otras líneas de investigación que hasta ahora no han sido abordadas en la literatura y que pueden tener un interés fundamental, las cuales se presentan en seguida.

HACIA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

La investigación reseñada y las propuestas para profundizar están involucradas en la relación de los procesos productivos con el medio ambiente. Sin em-

bargo, como se menciona al principio, las decisiones de la empresa tocan otros ámbitos.

MEDIO AMBIENTE Y EL CICLO DEL PRODUCTO

Una decisión básica para la empresa es qué producir. Es decir, definir su producto. Las decisiones sobre las características de su producto (calidad, envase, volumen, composición) tienen resonancia en el medio ambiente. El producto sigue una trayectoria a lo largo de la cadena productiva hasta llegar al consumidor y de ahí al basurero o al confinamiento. Es decir, las decisiones sobre las características de este producto están relacionadas con los desechos industriales. Si éste es un producto contaminante o tóxico, es susceptible de generar contaminación a lo largo de la cadena productiva, independientemente de qué tan "limpio" se produzca inicialmente. Algunas empresas en el mundo se enfrentan ante la necesidad de eliminar su producto del mercado. Sabemos muy poco de lo que sucede en México alrededor de este asunto.

Otro aspecto tiene que ver con su calidad o durabilidad: en la medida que el diseño afecta la durabilidad del producto, llegando éste en algunos casos a transformarse en totalmente desechable, la empresa afecta al medio ambiente a través de la inserción del desecho de su producto en el basurero, al término de su vida útil. Una variante de la competencia por diferenciación es la establecida por nuevos productos. La actividad de investigación y desarrollo se enfoca a la generación de nuevos productos en la búsqueda de proporcionar satisfacción al cliente, el cual en los mercados de altos ingresos se ha vuelto cada vez más exigente, a la vez que se crean nuevas necesidades. Las empresas que sacan el producto por vez primera gozan de una ventaja, y esto obliga a las competidoras a buscar variantes; el resultado es que la tasa de obsolescencia de productos crece. La relación del diseño del producto de la empresa y el medio ambiente, pasa en estos casos a través del consumidor. Éste desecha los productos o los empaques como parte de su basura. Algunos de ellos plantean problemas cualitativos específicos al municipio: el uso de colores con materiales tóxicos, sustancias tóxicas, empaques fácilmente inflamables, materiales no biodegradables que requieren espacios crecientes.

Una cuestión que salta a la vista es que para la empresa no existía ninguna consideración acerca de qué va a suceder al término de la vida del producto ni se pregunta si es costoso el manejo de los desechos de su producto o si son tóxicos. Ya en los desechos municipales estos productos pueden plantear problemas de contaminación de suelos y mantos acuíferos.

Actualamente la literatura reporta casos de empresas que, presionadas por las comunidades, y presionadas por medidas que limitan el volumen de basura al consumidor como en Alemania o incentivadas por el ahorro de costos, están afectando sus decisiones de diseño de producto adecuándolas a metas como limitación de volumen de desechos, posibilidad de reciclamiento de materiales, remanufactura de partes. La pregunta es: ¿qué pasa en México en este terreno?, ¿qué instrumentos se han utilizado en otros países para cambiar estos comportamientos?, ¿cuáles han funcionado, cuáles no?

MEDIO AMBIENTE Y LA DISTRIBUCIÓN A GRAN ESCALA

Se ha hablado de la incidencia de las decisiones de qué

Cuadro 1
Cultura ambiental industrial y volumen de contaminantes

Nivel	Empresas	%	% de contaminantes
Baja	49	54.4	21.9
Media	28	31.1	49.6
Alta	13	14.4	28.0
Total	90	99.9	99.5

Cuadro 2
Cultura ambiental y utilización de la capacidad promedio 1991-1994

Nivel	Menor a 50%	Entre 50 y 75%		Más del 75%
Bajo	20	14	11	45
Media	7	14	4	25
Alta	0	6	6	12
Total	27	34	21	82

Cuadro 3
Cultura ambiental con relación a la cultura industrial de la empresa

Nivel	Baja	Media	Alta	Total
Baja	14	20	15	49
Media	3	9	16	28
Alta	1	1	11	13
Total	18	30	42	90

Cuadro 4
Cultura ambiental en relación con el crecimiento de ventas en los últimos tres años

Nivel	Decrecientes	Constantes	Crecientes	Total
Baja	8	24	17	49
Media	5	11	12	28
Alta	3	2	8	13
Total	16	37	37	90

producir, cómo y con qué producir. También las decisiones sobre distribución y comercialización tienen un impacto en el medio ambiente.

La produccción en gran escala, propia de las tecnologías modernas, requiere sistemas de distribución a mercados masivos y a largas distancias. El impacto en el medio ambiente de la distribución a gran escala se puede ver desde varios ángulos. En primer lugar, el transporte a largas distancias requiere contenedores y empaques para garantizar que los productos lleguen a su destino final en buenas condiciones. Con el fin de disminuir costos de transporte, los materiales de empaque son crecientemente ligeros, sustituyendo la madera y metales más pesados, pero que al no ser biodegradables, sus desechos presentan un alto grado de persistencia en los ecosistemas. En segundo lugar, el transporte es intensivo en energía y por tanto genera emisiones. Una valoración inadecuada de estos energéticos propiciaría que en el intercambio, aun haciendo abstracción del grado de contaminación del producto mismo, su modalidad de comercialización resulte en efectos negativos al ambiente. A través de una complicada logística, los distribuidores tratan de llegar a mercados remotos, lo que implica que estos procesos de distribución son intensivos en energéticos.

Así pues, estas formas de competencia son causantes de cambios cuantitativos y cualitativos en los desechos industriales y municipales que descansan en la existencia de efectos ambientales externos, gracias a que el mercado no genera las señales correctas. Surgen dos preguntas:

1) si el consumidor que ya ha pagado los empaques en el precio compraría el producto si él tuviera que encargarse de pagar el costo de su desecho y, 2) si la empresa que produjo estos bienes o empaques tuviera que responder por el desecho, mantendría la competencia de diferenciación de productos al mismo ritmo. La respuesta es que muy probablemente habría un cambio en consumidores y empresas en el sentido de reducir esos costos; y, por tanto, a la larga habría una menor tasa de desechos. Nuevamente aquí hay todo un campo de análisis pendiente. ¿Qué pasa en México en este terreno? ¿Qué instrumentos se han utilizado en otros países para cambiar estos comportamientos? ¿Cuáles han funcionado, cuales no? Qué sucedería si se tomasen medidas en este terreno? ¿Qué tipo de empresas saldrían del mercado?

Bibliografía

Athié, *Calidad y cantidad de agua en México*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1987.

Domínguez, L., "El comportamiento ambiental de la industria de la zona manufacturera en la ZMCM", mimeo. Trabajo presentado en el seminario internacional "Instrumentos fiscales y financieros para un comportamiento empresarial favorable al medio ambiente", 20 de noviembre de 1995.

Mercado, A., "Las decisiones ambientales de empresas prestadoras de servicios en la ZMCM", mimeo. Trabajo presentado en el seminario internacional "Instrumentos fiscales y financieros para un comportamiento empresarial favorable al medio ambiente", 20 de noviembre de 1995.

Restrepo, Bernatche y Ratche, *Los demonios del consumo basura y contaminación*, México, Centro de Ecodesarrollo, 1991.

Smart, B., *Beyond Compliance*, World Resources Institute, 1992.

Ortiz Monasterio, F., *et al.*, *Manejo de los residuos industriales peligrosos en México*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1987.

Urquidi, "Economía y medio ambiente", en Lichtinger y Glender, *La diplomacia ambiental: México y la conferencia de las Naciones Unidas*, México, FCE, 1993.

Zepeda, J., *Perfil del uso del agua en las plantas de nueve industrias*, SARH, Comisión del Plan Nacional Hidráulico, s/f.

* Profesora de la Maestría en Ciencias Económicas, CCH, UACPyP, UNAM, y catedrática de la Facultad de Economía.

[1] Lilia Domínguez, "Comportamiento ambiental de la industria manufacturera en la ZMCM", mimeo, Seminario internacional de instrumentos económicos para un comportamiento favorable al medio ambiente, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, octubre de 1995.

[2] A su vez, el medio ambiente se ha introducido como un elemento de competencia, especialmente en los países desarrollados.

[3] La cultura ambiental se estimó por la suma de puntos obtenidos en las respuestas de las empresas en relación con los incisos a, b y c.

Cuadro 5

Cultura ambiental por rama industrial

	Bebidas	Papel	Curtiduría	Electrónica	Farmacéutica	Imprenta	Siderurgia	Pinturas	Química	Total
Baja	5	0	2	7	8	15	5	4	3	49
Media	2	2	1	1	1	5	2	5	9	28
Alta	0	6	0	0	0	0	0	1	6	13
Total	7	8	3	8	9	20	7	10	18	90

Federalismo y democracia

México: el papel de los municipios en el desarrollo social

ARMANDO BARTRA*

UN CRECIMIENTO ECONÓMICO SOCIALMENTE SOPORTABLE

1 Si algún día los apuros de la crisis recurrente nos dejan tiempo para reflexionar sobre el Plan Nacional de Desarrollo, deberán abordarse las evidentes tensiones entre la política económica, dictada por un modelo neoliberal arrinconante, y la política social supuestamente enfocada a combatir la marginación. Pues sucede que, en la virtual competencia entre los aferrados propósitos del gabinete económico y los objetivos formales del gabinete social, las decisiones excluyentes han dominado sobre las opciones de "combate a la pobreza", dejando un saldo de marginalidad creciente que ningún programa social, por sí solo, puede remontar.

Algunos pensamos que el combate a la pobreza y el desarrollo con equidad debieran ser también las prioridades del gabinete económico, pues de otro modo la acción asistencial siempre resultará deficitaria. Pensamos, igualmente, que los esfuerzos por diseñar una vía de desarrollo social económicamente sustentable y por combatir la pobreza con acciones productivas, no debieran ser retos exclusivos de la Sedesol, sino principalmente de la Secretaría de Hacienda. Pensamos, en fin, que crecimiento no es desarrollo, que los equilibrios macroeconómicos —cuando los hay— no garantizan la salud de la microeconomía y que la riqueza no gotea, de modo que la expansión productiva por sí misma no deriva en equidad.

Pero no todos piensan así. Al respecto es curioso que el eje de crecimiento económico del Plan Nacional de Desarrollo incluya como diagnóstico el deterioro ambiental y como premisa la sustentabilidad ecológica, pero no incorpore la radiografía del deterioro social y tampoco la justicia y la equidad como requisitos. Según el PND, la expansión productiva debe ser sustentable en lo ambiental, que sea socialmente soportable no incumbe a la política económica, para eso están las acciones asistenciales.

Las estrategias del desarrollo social son básicamente compensatorias (buscan equilibrar las desventajas relativas de ciertas regiones y sectores) y redistributivas (subsidian el acceso a los servicios básicos de los grupos sociales más desprotegidos), y su éxito depende de que marchen al unísono con la política económica. Pero si las estrategias de crecimiento productivo son esencialmente descompensatorias y concentradoras (favorecen el desequilibrio sectorial y regional y propician la creciente exclusión tanto de la actividad productiva como de los servicios), la disonante política social estará condenada al fracaso.

2. La equidad no es resultado automático del crecimiento ni tampoco un añadido externo; o la equidad forma parte del plan económico o la justicia social no será más que una frase hueca.

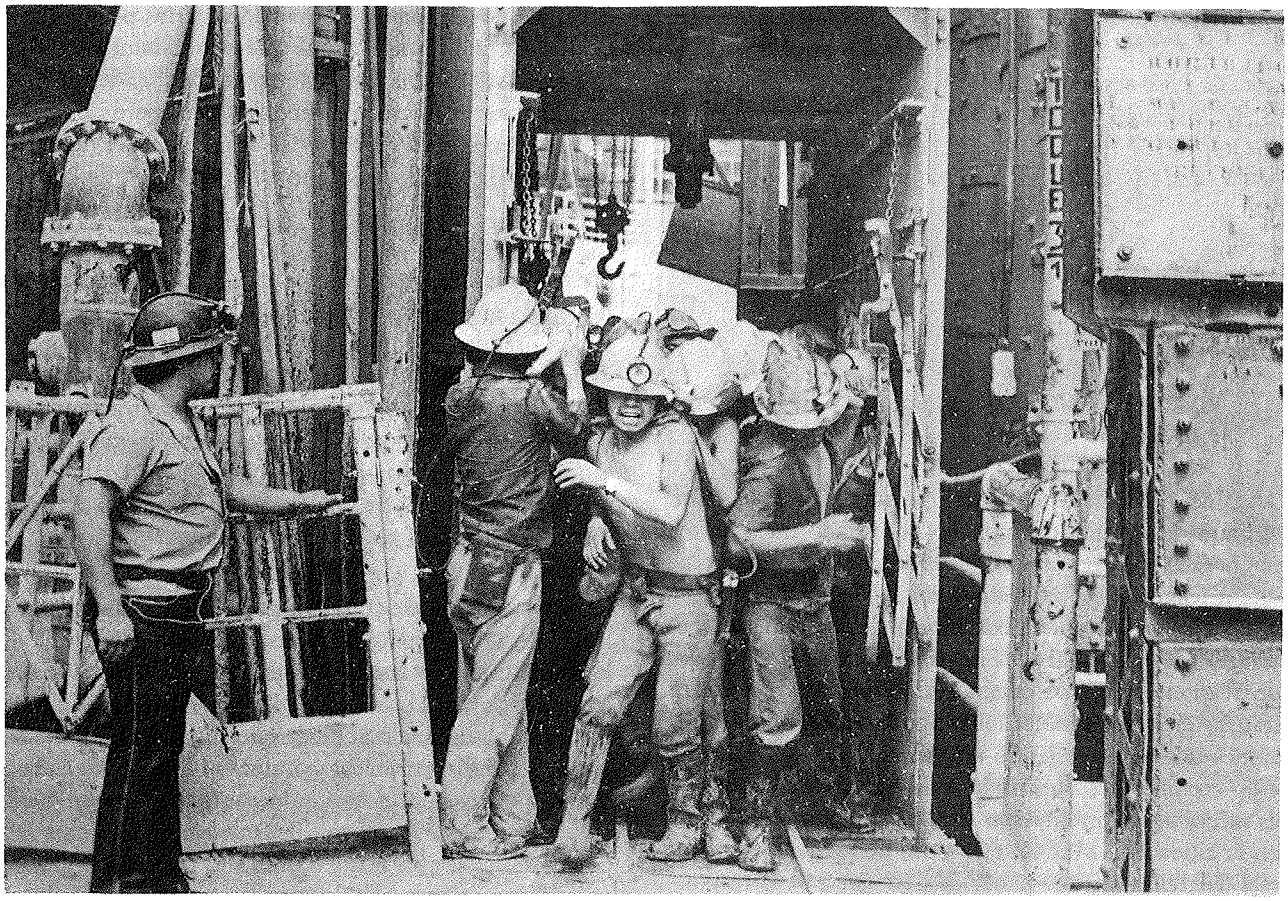
El desarrollo social económicamente sostenible es correlato de un crecimiento económico incluyente y equitativo, es decir socialmente sustentable. No hay uno sin el otro.

Si la política agrícola, por ejemplo, además de buscar la eficiencia e impulsar una conversión productiva sensible a las señales de los mercados, no asume como prioridades el empleo, el ingreso y el fomento a la agricultura campesina, la ya gravísima marginalidad rural se profundizará aún más condenando a la impotencia a los programas de combate a la pobreza. Más específicamente: si en la distribución regional y sectorial de PRODUCE se opta por premiar la productividad y se abandonan los criterios compensatorios, los subsidios se sumarán a las tendencias polarizantes del mercado y el arrinconamiento de sectores y regiones en desventaja agroecológica y económica será irreversible.

3. En última instancia, la eficacia del combate a la pobreza depende del curso global que se le imprima a la economía y la sociedad. Pero en las acciones específicas es necesario prestar especial atención a los sectores y regiones donde el problema es más agudo.

La delimitación de prioridades tiene un aspecto sectorial, pues hay grupos sociales que se encuentran en evidente desventaja, independientemente de su ubicación geográfica: mujeres, niños, ancianos, desempleados, indios, jornaleros agrícolas, minusválidos, etcétera.

Pero sin duda es necesario, también, un análisis espacial de la marginación. En este sentido, resulta pertinente definir regiones prioritarias con base en indicadores



estadísticos, y para ello parece razonable atender a ciertos servicios cuya ausencia se correlaciona directamente con la pobreza. Finalmente es sensato ordenar las prioridades regionales atendiendo al peso específico que en ellas tenga la población marginada. El resultado de este ejercicio ha sido la definición de regiones con fuertes carencias o alto déficit social, medidos básicamente en servicios.

Si de lo que se trata es de ir proporcionando paulatinamente los servicios ausentes, la regionalización basta. En cambio, si lo que se busca es actuar también sobre las raíces de la marginación, erradicar productivamente la pobreza impulsando un bienestar social económicamente sustentable, el mapeo resulta del todo insuficiente.

El objetivo de los programas sociales no es tanto atenuar asistencialmente las carencias como reducir productivamente la pobreza, y para esto la regionalización de la marginalidad debe completarse con la ubicación, también espacial, de los recursos, y oportunidades que permiten atacar el problema desde sus raíces. Para esta identificación de las palancas de un desarrollo social económicamente sustentable, es necesario una radiografía regional de la pobreza no sólo cuantitativa sino también cualitativa; un diagnóstico que no se quede en el grado de marginalidad, sino que establezca igualmente el tipo, los condicionantes y las tendencias, pues de otra manera no podrán diseñarse estrategias viables ni calcularse la rentabilidad social de recursos y acciones, decisiva a la hora de establecer prioridades.

Resumiendo: parte de los recursos del gasto social deben destinarse a la satisfacción emergente de necesidades superbásicas —prácticamente con una lógica de catástrofe social—. Para este cometido es extremadamente útil una regionalización que establezca el grado de marginalidad. Pero otra parte sustantiva de los recursos debe aplicarse en acciones de impacto estratégico, dirigidas no tanto a atenuar la pobreza como a "reconvertirla" productivamente en bienestar. Y aquí el mapeo por grados de marginalidad no sirve para priorizar, pues lo que se busca son los máximos efectos multiplicativos, que por lo general no pueden lograrse donde están ubicadas las carencias más graves.

MUNICIPIO LIBRE Y ARRINCONADO

1. Pese a que, conforme a la Constitución, el municipio es la célula política básica y la instancia primaria de gobierno, su papel en la planeación, ejecución y gestión de los programas de fomento económico y desarrollo social ha sido ínfimo.

El municipio es también el ámbito del sistema político donde mayor es la cercanía entre gobernan-

tes y gobernados y por tanto el más propicio para la participación ciudadana en el diseño, supervisión y evaluación de las políticas públicas.

Lo escuálido de esta instancia de gobierno denuncia, pues, la nula participación social en el ejercicio cotidiano de la administración pública.

2. El problema tiene raíces económicas: el 80% de los recursos fiscales lo administra la federación, el 15 % los estados y sólo el 5% los municipios. Así, las alcaldías están reducidas a practicar una economía de subsistencia: el 80% de su ejercicio es gasto corriente y sólo el 20% es de inversión, además de que la mayor parte de los recursos provienen de participaciones federales.

3. La marginación del municipio se origina, también, por el marcado centralismo político del Estado mexicano y por la extrema concentración de la administración pública.

Al respecto, las primeras acciones descentralizadoras se orientaron a abatir el extremo congestionamiento institucional de la capital de la República, primero trasladando al interior algunas dependencias federales y después transfiriendo a los gobiernos estatales la ejecución de funciones que seguían siendo responsabilidad federal. Pero estas acciones desconcentran sin descentralizar, y si bien es importante contrarrestar el hacinamiento burocrático en la ciudad de México, esto poco tiene que ver con la real federalización del poder de decisión y de la responsabilidad.

4. Mas reciente aún es la preocupación por asociar descentralización con democratización; entendiendo que no se trata sólo de transferir atribuciones y responsabilidades de la federación a los estados y municipios, sino también a los ciudadanos organizados, redistribuyendo el poder de decisión tanto en el interior del Estado como entre el Estado y la sociedad civil.

Conceptos como concertación con particulares, participación social, consulta popular y contraloría social, se han hecho habituales. Aunque, por desgracia, lo sea menos una verdadera cultura de rendir cuentas, entendida ésta no sólo como atenerse al premio o castigo electorales, sino también, y sobre todo, como el establecimiento de mecanismos para la cotidiana evaluación social de la administración pública.

5. La desconcentración que tiene como destinatario a la sociedad, también se expresa en los ámbitos administrativos y económicos cuando se transfieren a particulares empresas y funciones que antes manejaba el Estado. Pero esta desincorporación sólo tiene un sentido democrático cuando la transferencia es en beneficio del llamado "sector social" y está condicionada a la prestación de un servicio. Así, la función no se privatiza, sino que la gestión pasa a manos de los beneficiarios pero conservando el compromiso social que supuestamente debía imprimirle el Estado. De otra manera, las privatizaciones pueden tener un sentido desconcentrador pero no democrático. A menos que se piense que la voz del mercado no sólo es la voz de dios, sino también la voz de las mayorías.

6. Su excesiva centralidad política y administrativa ha impedido que el Estado mexicano cumpla adecuadamente con una de sus funciones básicas: la de promover un desarrollo del país equilibrado en lo regional y lo sectorial, y socialmente equitativo. Lejos de contrarrestar las tendencias polarizadoras del mercado, con su saldo de desequilibrios, exclusiones y desigualdades, el centralismo político mexicano ha favorecido la concentración regional y sectorial del desarrollo y de sus beneficios.

7. No es cuestión de voluntad política, sino de poder. Si la planeación se realiza sólo en una perspectiva federal, las decisiones resultarán inevitablemente centralistas y concentradoras del desarrollo. Para que las políticas y acciones públicas sirvan al desarrollo equilibrado de las regiones, es indispensable que quienes representan a estos ámbitos participen efectivamente en su diseño y ejecución. Por desgracia en este terreno el papel de los gobiernos estatales ha sido mínimo y el de los municipios prácticamente nulo. En la planeación del desarrollo el federalismo ha brillado por su ausencia.

8. Desde 1942, se crearon los Consejos Mixtos de Economía Regional, que debían conferirle un carácter federalista a la política de fomento. Sin embargo, escasa fue su relevancia. En 1981 se conforman los Comités de Planeación para el Desarrollo, y poco después se establecen los Convenios Únicos de Desarrollo, instancias y mecanismos orientados a armonizar los esfuerzos y recursos federales y estatales que han corrido con mejor suerte. Durante el sexenio pasado el Estado abandona funciones de fomento económico para supuestamente centrarse en las acciones de bienestar social, y los Convenios Únicos cambian de nombre y de eje; ahora se llaman Convenios de Desarrollo Social y su principal sustento está en los recursos del ramo 26 y de los programas normales de las secretarías agrupadas en el gabinete social.

9. Las atribuciones de los gobiernos estatales en la planeación del desarrollo regional no son aún suficientes, pero sin duda se han incrementado. El municipio, en cambio, sigue relegado de la toma de decisiones. Los municipios no participan en la formulación de los Convenios de Desarrollo Social, de modo que no intervienen en la definición y distribución de las asignaciones presu-

puestales de las que dependen; y aunque desde 1983 existen Comités de Planeación del Desarrollo Municipal, éstos o no funcionan o si lo hacen no tienen poder decisorio.

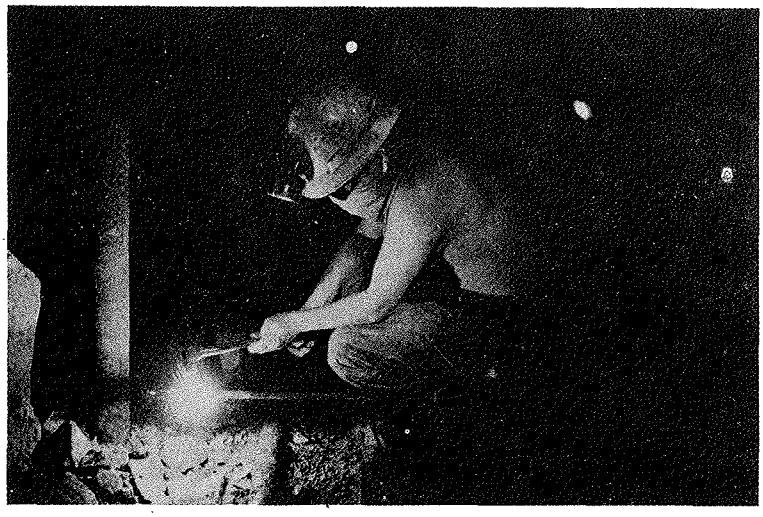
10. Si el municipio –y a través de él la ciudadanía local– debe participar eficazmente en la planeación del desarrollo, es indispensable garantizar la incorporación de las alcaldías en la programación del gasto por entidad federativa, normando su intervención en la elaboración de los Convenios de Desarrollo Social.

De otra manera, aun cuando se amplíe su capacidad de decidir el destino de los recursos –como sucede con el significativo incremento de los Fondos de Solidaridad Municipal a costa de programas que se diseñaban al margen de la comuna–, el hecho es que las alcaldías seguirán enfrentándose a su techo financiero como un hecho consumado y decidido por la federación y el gobierno estatal sin la participación de los directamente interesados.

Un ejemplo: los Fondos Municipales de Oaxaca, Chiapas, Hidalgo y Guerrero, forman parte de una asignación del Banco Mundial destinada a la Descentralización y Desarrollo Regional y etiquetada por la entidad financiera para ejercerse en "los municipios más pobres". Paradójicamente la distribución municipal de recursos destinados a promover la descentralización regional es decidida centralistamente por la federación y los gobiernos estatales al margen de las alcaldías a las que van dirigidos. Estudios de caso sugieren que en todas estas entidades federativas los gobernadores han sido discrecionales en la asignación de los Fondos, pero mientras que en Oaxaca los criterios han sido más o menos transparentes y se ha logrado una efectiva dispersión del gasto público en beneficio de las localidades con mayores carencias, en Chiapas y Guerrero las consideraciones para la asignación han sido turbias y politizadas.

11. La misma contradicción se presenta en la normatividad del Convenio del Desarrollo Social para la asignación de los recursos del ramo 26, cuyos lineamientos generales insisten en "otorgar un renovado impulso al Federalismo, propiciando el fortalecimiento municipal y la descentralización", mientras que se deja en manos de la federación (Delegación de Sedesol) y de los gobiernos estatales, la distribución entre las comunas de los recursos correspondientes al Fondo de Solidaridad Municipal, sin más recomendación que la de tomar en cuenta "indicadores de marginación, población y capacidad de ejecución, entre otros".

De esta manera, el notable incremento de los Fondos Municipales –que a partir de 1995 agrupan a 14 programas– y la decisión de que cuando menos el 50% de los recursos considerados en el Convenio de Desarrollo Social se destine a los municipios, no fortalecen realmente la autonomía de las comunas y de otros actores locales y regionales, pues si antes éstos podían negociar algunos programas directamente con instancias federales como el INI y la Sedesol, hoy dependen de la voluntad del gobierno estatal para el acceso a la mayor parte de sus recursos.

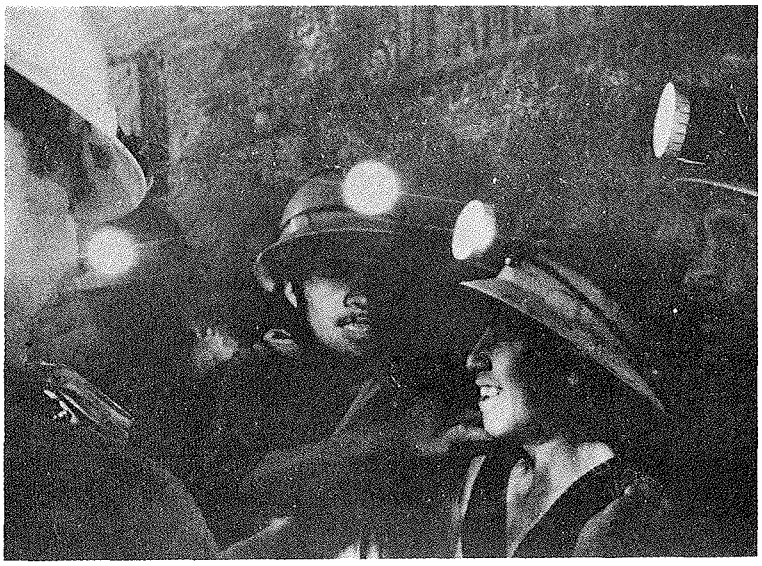


12. El fortalecimiento del municipio demanda ajustes constitucionales, pues su debilidad *de facto* tiene en la Carta Magna su complemento *de jure*.

La necesaria adecuación no consistiría tanto en suprimir limitantes como en incorporar atribuciones que están ausentes. El artículo 115 constitucional le asigna expresamente al municipio el manejo de los servicios públicos, básicamente la infraestructura urbana y la seguridad, y le confiere la facultad de formular planes de desarrollo urbano y de participar en el control del suelo y las reservas territoriales y en la administración de las zonas de reserva ecológica. Nada sobre la planeación y promoción del desarrollo y mucho menos sobre el fomento económico.

El artículo 25 le asigna al Estado la "rectoría del desarrollo", así como la planeación, conducción, orientación y fomento de la actividad económica. El artículo 26 lo obliga a organizar un sistema de "planeación democrática". Pero estas dos atribuciones constitucionales recaen fundamentalmente en el ejecutivo federal y en menor medida en los gobiernos estatales. El tercer nivel de gobierno, el municipio, ni siquiera está considerado, y en su normatividad específica no se le confiere más responsabilidad sustantiva que la de planear el desarrollo urbano y manejar la infraestructura correspondiente.

La tendencia a municipalizar el desarrollo social y la prioridad que en éste se le asigna a los programas de fomento a la producción, están poniendo en manos de las comunas la responsabilidad de planear y ejecutar programas de desarrollo social y promoción eco-



nómica, como los comprendidos en los Fondos de Solidaridad Municipal, que rebasan con mucho el simple equipamiento urbano. Estas atribuciones deberían incorporarse formalmente al 115 constitucional, y posiblemente al 25 y 26 y sus reglamentarias, de modo que quedaran expresamente definidas las atribuciones del municipio en lo tocante a la planeación y promoción del desarrollo social y el fomento económico.

13. Si el fortalecimiento del municipio como célula básica del Estado pasa por una redistribución del poder, la capacidad decisoria y las atribuciones, que coloque a la comuna en plano de igualdad con el gobierno federal y los gobiernos estatales, en una perspectiva interna la consolidación del municipio demanda también una profunda reforma descentralizadora y democrática.

El microcosmos municipal reproduce, por lo general, el centralismo y la escasa participación democrática propias del sistema global. Lo más frecuente es que la cabecera municipal y los grupos de poder en ella asentados definan unilateralmente el destino de los recursos de inversión asignados a la comuna, de manera que las localidades periféricas quedan al margen de los programas de equipamiento urbano y los grupos de población más débiles participan poco de los beneficios del desarrollo social y nada de su planeación.

La pretensión participativa de los programas de Solidaridad se ha materializado en la creación de instancias de cogestión social como los Comités de Solidaridad, promotores, ejecutores y supervisores de obras, la Asamblea General de Representantes, contraparte del INI en el manejo de los Fondos Regionales de Solidaridad, los Comités de Validación y Seguimiento que monitorean la operación de los Fondos de Solidaridad para la Producción, etcétera.

Los Consejos de Desarrollo Municipal, encargados de los Fondos de Solidaridad Municipal, están expresamente enfocados y propician la participación social y la descentralización en las comunas. Sin embargo, su integración está poco clara y se corre el riesgo de que reproduzcan el centralismo autoritario predominante en numerosos municipios.

En el Manual Único de Operación de 1995 se establece que, además del gobierno municipal, en los Consejos deben participar: "representantes comunitarios", "grupos sociales organizados", "Comités de Solidaridad". En la práctica los Consejos Municipales que más o menos han funcionado –quizá porque programaron recursos del Banco Mundial expresamente destinados a promover la descentralización– se integraron con representantes de las diferentes localidades del municipio. Tal es el caso de los Consejos de Oaxaca, que se conformaron con los "Comisarios", electos para representar a cada ranchería dentro del gobierno municipal. Dado que en Oaxaca los portavoces de los intereses locales dentro de la comuna son nombrados en las rancherías, los Consejos resultaron más o menos democráticos. Pero esta fórmula para integrar los Consejos no podría generalizarse, pues en otros estados en vez de "comisarios" electos hay "delegados" designados por el alcalde.

En entidades como Sonora, Sinaloa y Baja California, por ejemplo, el enlace entre el gobierno municipal y las localidades son personeros del alcalde, que reproducen, dentro de la comuna, el viejo y autoritario sistema de jefes políticos, que sirvió a los gobernadores porfiristas para ejercer su dictadura sobre los municipios, y que está expresamente prohibido por la Constitución (art. 115-I). Pero la Carta Magna no legisla en lo tocante al régimen interno de los municipios, lo que ocasiona una gran diversidad normativa y la reproducción de procedimientos autoritarios tan anacrónicos como el de los delegados.

En municipios ubicados en estados con sistema de delegados, pero donde se ha tratado de impulsar la democracia, ha sido un paso indispensable abolir el método de la designación. Así, en el municipio de Ensenada, en Baja California, la alcaldía panista recurrió a la auscultación, mientras que en el priista Mexicali de plano se apeló a la elección directa.

Mientras no se democratice, tanto *de facto* como *de jure*, el régimen interno de los municipios, las pretensiones participativas y descentralizadoras implícitas en el sistema de comités impulsado por el Programa Nacional de Solidaridad y por Sedesol, navegarán a contra corriente. Así como la Constitución rechaza explícitamente la mediación de los jefes políticos entre los gobiernos estatales y los municipios, debería también establecer la representación democrática de las localidades en el gobierno municipal.

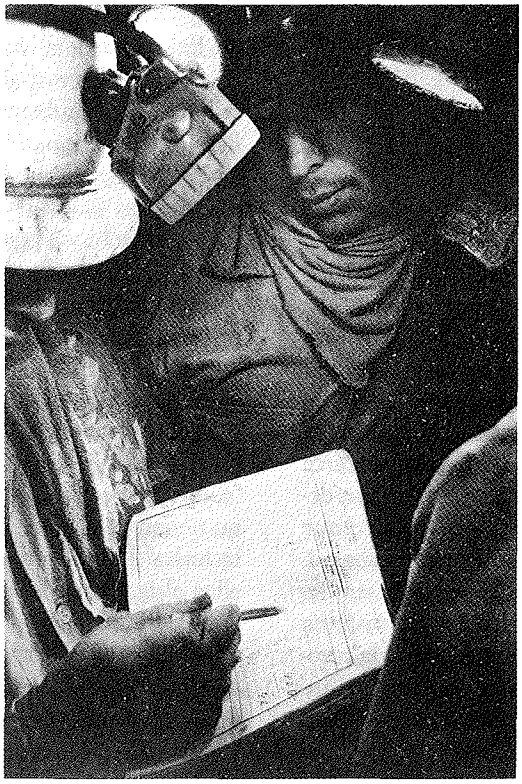
* Director del Centro de Investigaciones Mayas, A.C.

Dudar de la revolución

ENRIQUE RAJCHENBERG S.*

Este año se cumplen treinta abriles de la publicación del libro *¿Ha muerto la Revolución Mexicana?*, compilado por Stanley Ross. Reunió este historiador un número considerable de textos escritos en fechas diversas y que respondían directa o indirectamente a la pregunta del título de la antología. No se trató, por tanto, de un debate que contó con la presencia física de los autores sino que el espacio de interlocución fue recreado *in vitro* por el historiador estadunidense.

A treinta años de distancia, el libro adquiere relieve porque delimita el fin de una época de reflexión acerca del movimiento de 1910 y, por supuesto, el inicio de una nueva que, desde perspectivas metodológicas diferentes, tuvo que saldar cuentas con su herencia historiográfica. *¿Ha muerto la Revolución Mexicana?* constituye entonces una síntesis de esa herencia, de un modo de concebir y de leer la revolución, mismo que dominó el escenario interpretativo desde que se empezó a escribir la historia de la revolución.

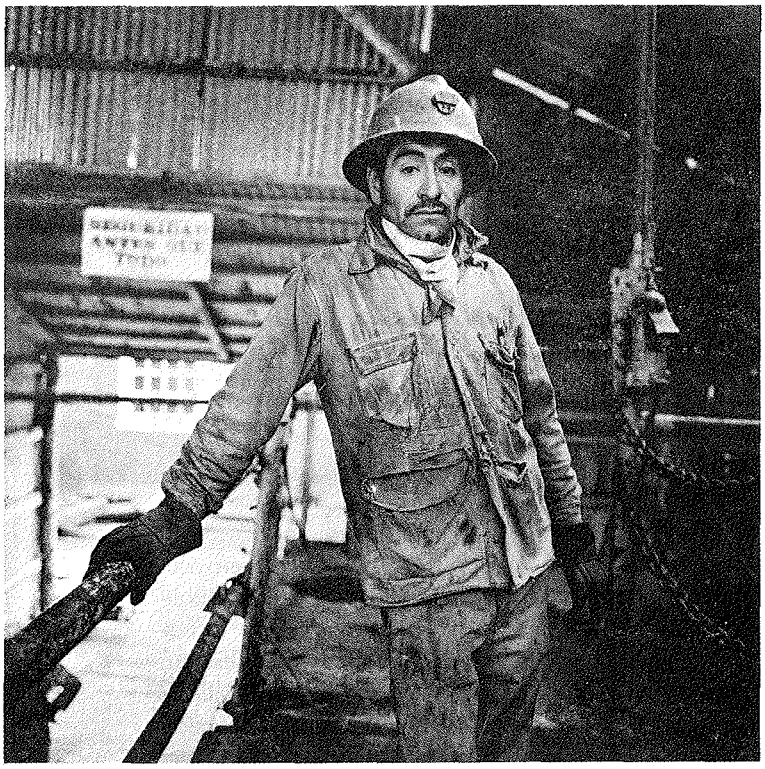


La mitad de los sesenta constituyó la culminación de una reflexión que desde el final del régimen cardenista había ganado adeptos y detractores. El libro *¿Ha muerto la Revolución Mexicana?* sintetizó la polémica en torno a la buena salud, agonía o defunción de la revolución, pero sobre todo puso de relieve las diferentes posturas ante la enorme carga histórica que aquella representaba. *Grosso modo*, se perfilaron dos *bandos*. Uno, el de los hombres del poder político que refrendaron la consigna de la fidelidad del régimen a los principios revolucionarios, plataforma ideológica de legitimidad estatal. El otro, el de los intelectuales y de los sujetos de la oposición, que criticaban al régimen por haberse apartado de los mismos principios de los que el gobierno aseguraba ser su encarnación genuina. Revolución en marcha o revolución extraviada y muerta, fueron los dos polos del debate que Ross recreó en su antología.

La historiografía siempre alimenta ideologías políticas, pero ocurre también que las ideologías políticas dictan la escritura de la historia.[1] A mediados de los sesenta, era ésta la situación que prevalecía en torno a la Revolución Mexicana. Era la posición política la que guiaba la interpretación de la revolución. Por ello, ésta giraba en torno al balance del movimiento iniciado en 1910, a sus logros y sus fracasos, a las tareas inconclusas y a sus sueños imposibles de alcanzar.

De hecho, la propia ciencia histórica no parecía interesarse demasiado por la revolución. Lo más cercano cronológicamente al tema era el porfiriato, minuciosamente analizado en la monumental obra coordinada por Daniel Cosío Villegas y publicada en 1957. Cincuenta años de por medio, dirían algunos historiadores, es poco tiempo para asegurar la distancia emotiva entre el objeto de estudio y el investigador. La literatura producida sobre la revolución era fundamentalmente, como lo señaló Alan Knight, la correspondiente a la primera generación de escritores de ese proceso histórico, compuesta por protagonistas y observadores directos de los acontecimientos quienes redactaron crónicas y testimonios con sus respectivas dosis de subjetividad, es decir, de filtros amnésicos y memorias sobrecargadas por los hechos que más los habían impresionado y conmovido o bien que ellos más habían odiado.

La interrogación sobre la posible muerte de la revolución exigía la definición de qué era o había



sido. Pero en la coyuntura de mitad de los sesenta, "pensar la revolución" no contenía un mero afán académico; implicaba una toma de definición directa, inmediata acerca del presente, algo que para los mexicanos de este fin de siglo ya no resulta tan evidente. Para éstos, la reflexión sobre el devenir político puede escindirse de la curiosidad histórica, no de la referencia ideológica, acerca de la revolución. Cuestionar sus límites, certificar su defunción, entrañaba la crítica de un régimen político que se proclamaba su heredero. Al contrario, resaltar sus éxitos, los tramos por los que era imperioso transitar aun recorriendo el mismo sendero iniciado en 1910 constituía la prueba más fehaciente de que los gobiernos de la revolución *todavía la hacían* y de que su permanencia era indispensable para asegurar el triunfo revolucionario total. En el debate, la alineación de los que opinaban se establecía en torno a una línea de demarcación de diagnóstico de la revolución: su muerte significaba referir la crisis del régimen político; en cambio, su vitalidad se traducía por buen gobierno. Así, por ejemplo, Daniel Cosío Villegas confirmaba la defunción de la revolución como un hecho que no permitía duda alguna. Si no se proclamaba de viva voz, proseguía, era porque, al igual que con cualquier muerto, se procedería a la investigación de su herencia. En el caso de la revolución, dicha indagación podría dejar a los dirigentes políticos huérfanos de ideología y lenguaje.[2] De modo similar, Jesús Silva Herzog sentenciaba que "la Revolución Mexicana es ya un hecho histórico": "Ahora, después del tiempo transcurrido, pienso con cierta tristeza y siento con claridad que la Revolución Mexicana ya no existe."[3]

En la otra posición, la que confirmaba la lozanía revolucionaria del país y del régimen, fiel guardián de los anhelos de 1910, se ubicaba Alberto Jiménez Morales quien, en un escrito que retomaba paradójicamente una consigna trotskista, reprochaba a los reaccionarios su impaciencia por lapidar la revolución cuando había que darle tiempo para la realización de su programa.[4] De este modo, se sancionaba simultáneamente el modo maniqueo de distinguir a los intérpretes de la revolución: proclamar su muerte equivalía a reconocerse no como crítico de los gobiernos posrevolucionarios, sino como enemigo de la revolución, y esta condición era equiparable a la de los porfiristas, "los enemigos de los Flores Magón, de Madero, de Carranza, Zapata y Obregón".[5] A la invención de los enemigos acompañaba la unión inventada de los héroes, antiguos y reales enemigos entre sí.[6]

En realidad, al *bautizar* su antología, Ross mismo encaminaba las respuestas. En vez de preguntar si había muerto, bien hubiera podido preguntar: *¿Sobrevive la Revolución Mexicana?* Para él, la revolución había acabado en 1940, certeza compartida por otros aun si discrepaban en cuanto a las causas de defunción: ¿muerte natural?, ¿desviaciones? o bien ¿Termidor mexicano? En el diagnóstico discrepaban, pero estaban seguros de que la continuidad de la revolución, sin sobresaltos ni inflexiones a lo largo de medio siglo, constituía un recurso legitimador del poder y no una verdad histórica.

Algunos de los incluidos en el libro de Ross habían sido participantes de la revolución, como Heriberto Jara y Luis Cabrera, aunque como dijo este último en 1936, "todos los revolucionarios de entonces están ya viejos y no tienen ni el vigor físico ni la agilidad intelectual para la lucha".[7] Sin embargo, al proceder a su diagnóstico, ellos al igual que los nacidos después o externos al movimiento de 1910, se referían a la obra de la revolución, a sus éxitos y derrotas o errores, no a la práctica de los sujetos revolucionarios. Mediante la hipóstasis de la revolución, ésta devenía sujeto actuante, guía de la conducta gubernamental o blanco de las impugnaciones.

La hipóstasis de la revolución opacaba a los hombres: no eran éstos los elogiados o cuestionados, sino la revolución. Esta despersonalización de la revolución constituía uno de los ingredientes de su mitificación: había adquirido vida propia. "¿Qué hizo la Revolución Mexicana?", se preguntó Silva Herzog. La revolución, sujeto actuante, diluía a los hombres que habían protagonizado o simplemente contribuido al movimiento de 1910. Los hombres tenían cabida en la historia de la revolución aunque sólo en calidad de héroes, al igual que en todo relato mitificado. Pero los héroes son mitad hombres, mitad figuras divinizadas que aparecen en el mundo terrenal para imponerse, conducir y ordenar la vida de los hombres de carne y hueso.

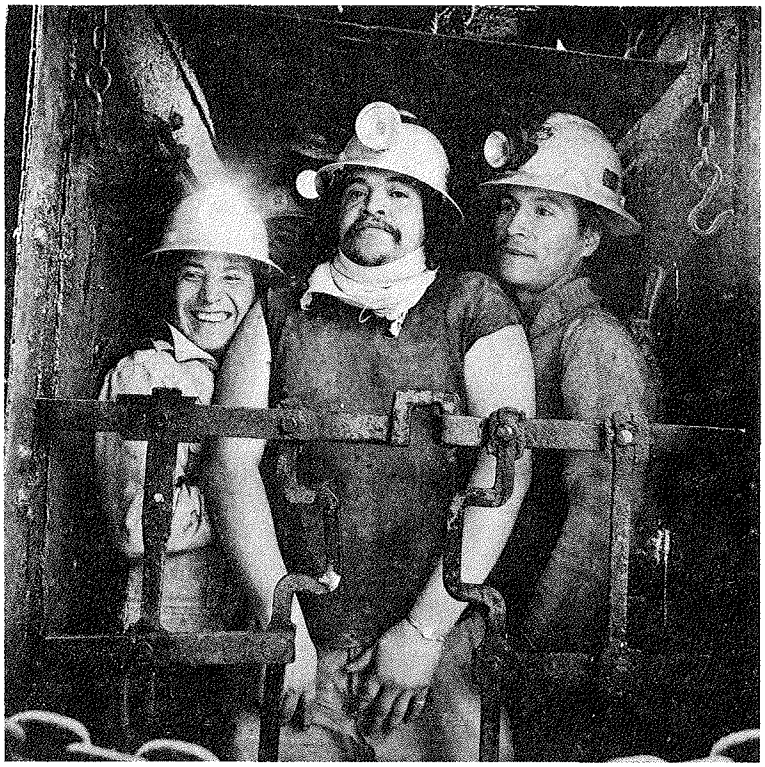
La herencia de la Revolución Mexicana, su objetivación, ocultaba el análisis de la misma revolución. La pregunta, ¿qué había sido la revolución? se transfería al plano de la evaluación de su obra. Ello impedía, por una parte, estudiar a los actores del proceso y, por otra, diferenciarlos. José Revueltas fue el único que aludió a la participación clasista diferenciada en el movimiento, pero remitió la diferencia, no a intereses sociales diversos, sino a posiciones morales, para concluir que la revolución había sido hecha por un crisol de clases: "La Revolución Mexicana ha sido hecha por un grupo de clases, cada una de las cuales ha aportado su respectiva porción de virtudes y de vicios."[8] La alusión a *la obra de la revolución* entrañaba el despliegue de un manto englobador de todos los sectores sociales y de sus respectivos proyectos que opacaba que el producto revolucionario era diferente a la suma de sus partes porque había vencidos y vencedores, intereses hegemónicos e intereses subordinados o silenciados. El monolitismo del proceso revolucionario era todavía la concepción prevaleciente en la mayoría de los autores.[9]

La mitificación del proceso revolucionario imposibilitaba que fuera asumido como pasado histórico, que pudiera convertirse en un objeto de estudio de los historiadores, relativamente autonomizado de la crítica y del análisis políticos. En su introducción, Stanley Ross establecía empero una agenda de problemáticas que debería ser estudiada. Ross inquiría sobre el concepto de revolución, sobre su finalización, sobre el carácter del movimiento que él, por su parte, definía de agrario y subrayaba que no había sido monolítico[10] y que, en cambio, había sido "un movimiento local y regional antes de transformarse en nacional".[11] Las contribuciones que conformaron el libro no se ajustaron a la línea investigativa que trazaba Ross. Debería esperar algunos años más para empezar a ser abordada por historiadores profesionales.

Eric Hobsbawm, al introducirse en el complejo problema de definir cuándo acaban las revoluciones, enumera dos criterios. El que considera más relevante es el referido al momento de canonización de las revoluciones.[12] Precisar con exactitud ese momento en la Revolución Mexicana resulta difícil, pero no hay duda de que para mediados de los sesenta el proceso de canonización estaba concluido y consolidado, si por canonización entendemos la memoria de la revolución convertida en religión de Estado. A la canonización no se le oponía aún, en la época de la duda acerca de la muerte de la revolución, una reinterpretación histórica de la Revolución Mexicana, sino una contracanonización.

Los elementos que integraban el dogma revolucionario eran básicamente los siguientes:

1. El porfiriato era la expresión política de una estructura económica semifeudal que, consiguientemente, frenaba o impedía el desenvolvimiento capitalista;[13]



2. la revolución había sido un movimiento de profundas raíces populares y con una protagonista participación popular;
3. la revolución abarcó todo el territorio nacional y sus repercusiones fueron homogéneas y en ruptura total con el porfiriato. Así, por ejemplo, Jiménez Morales afirmaba que "la Revolución vino a transformar totalmente la estructura social de México";[14]
4. en la mayoría de los autores, la industrialización, valor positivo indiscutible, constituía uno de los logros revolucionarios;
5. el impacto de la revolución podía ser analizado a través de la política económica y, sobre todo, de la política social.

Los kilómetros de carreteras, la proporción decreciente de analfabetas y de habitantes en localidades de más de 2 500 almas, es decir, el índice de urbanización, el número de hospitales, etc., podían ser abonados a la cuenta de la revolución que seguía escribiéndose con mayúsculas. En suma, el análisis estaba permeado por la idea del progreso y de la modernidad. Frank Brandenburg señalaba que el régimen de Díaz, a pesar del fomento a los ferrocarriles y de las instalaciones de energía eléctrica y de las plantas fabriles, no había alterado "la economía agrícola estática que estaba retrasando el desarrollo interno".[15] La economía porfirista controlada por los terratenientes rurales, el clero y los extranjeros había sido exitosamente desterrada. Incluso los críticos de los

gobiernos posrevolucionarios aceptaron *la obra de la Revolución Mexicana* como su dimensión positiva, a pesar de que, como alegó Silva Herzog, en el campo político "es honrado confesar el fracaso de la Revolución".[16]

La excepción fue Cosío Villegas, para quien nada de lo creado había sido mejor que lo destruido. El argumento tenía, por lo demás, ecos moralizantes. La causa del fracaso residía en la destrucción de las jerarquías cuyo vacío había provocado "la deshonestidad universal".[17]

Probablemente el único que discrepaba con los criterios del dogma revolucionario aun si aceptaba las virtudes de la revolución era Frank Tannenbaum. Ross escogió para su antología un extracto del libro *México. La lucha por la paz y el pan.*[18] En este texto, que le valió la lapidación intelectual de sus comentaristas, con excepción de Cosío Villegas, Tannenbaum interpretaba la gesta revolucionaria desde una dimensión diferente: la revolución había sido un esfuerzo por recuperar "la dignidad humana". La realización culminante del proceso revolucionario, la expropiación petrolera, poseía asimismo un contenido que no se restringía a sus efectos económicos. Se había efectuado por "razones políticas y morales". Para Tannenbaum, el 18 de marzo de 1938 nació por fin la nación mexicana generando el sentimiento de pertenencia a una gran comunidad. Por tanto, los indicadores del triunfo de la revolución debían ser hallados en otro nivel:

> Lo que puede decirse acerca de este turbulento periodo que denominamos la Revolución es que forjó un nuevo sentido de identidad en la gente, que le ha dado una visión de libertad y un sentido de crecimiento más importante que los triunfos o fracasos en la esfera económica y política. Existe algo en México que no existía antes: un renacimiento del espíritu.[19]

No eran las toneladas de acero producidas, ni los metros de cableado telefónico los resultados exitosos de la revolución, sino la nueva trama de relaciones sociales que desbarató un mundo dividido entre "pelados y señoritos".[20] Entonces, el éxito de la revolución radicaba en la sociabilidad política generada a partir de la intensa movilización de inicios de siglo.

En el extremo de la crítica a la obra-de-la-revolución, se encontraba Luis Cabrera, a contracorriente de la ideología dominante desde el decenio del treinta. Su desalentador y temprano balance de la revolución posee tintes de desencantamiento y desilusión ante un panorama que el ideólogo de Carranza vislumbra como neoporfirista:

> Nos encontramos en las mismas condiciones exactamente en que nos encontrábamos en la época del general Díaz con la sola diferencia de que mientras el general Díaz asumía históricamente la responsabilidad del Gran Elector, en la actualidad el Gran Elector es el Partido Nacional Revolucionario que dizque ausculta previamente el sentir de las masas por medio del plebiscito.[21]

Los mitos, incluso los revolucionarios, no pueden sostenerse exclusivamente a través de los artificios de la retórica. La preservación de los mitos requiere que la gente crea en ellos. La realización de prácticas rituales asegura a sus participantes que la realidad, a la que supuestamente alude el mito, pueda perdurar. Implica, en consecuencia, que para que el mito sea creíble es preciso que la realidad sea deseable. Sin embargo, hacia mediados de los sesenta, este último requisito no contaba con la fortaleza de que se había beneficiado durante la fase tardía de la revolución. La progresiva penetración extranjera en la industria, emblema de la obra nacionalista de la revolución; la depauperación del campesinado; la represión del movimiento ferrocarrilero y de los médicos y, fundamentalmente, los acontecimientos del 2 de octubre de 1968 hacían difícil convencer, por una parte, de que el Estado era el producto de un movimiento popular que había delegado su voluntad en él y, por otra, de que entre 1910 y los sesenta había una línea de continuidad sin torceduras. Sólo las proezas oratorias de los presidentes lograban vincular el régimen político que encabezaban con la Revolución Mexicana para justificar su práctica gubernamental.

¿Ha muerto la Revolución Mexicana? La respuesta fue variada como se expuso más arriba, pero la duda no se restringió a la sobrevivencia o sepultura definitiva de la revolución, sino que se extendió a otro ámbito más académico y aparentemente despolitizado, aunque sí menos ideologizado. La duda alcanzó la historia oficial de la Revolución Mexicana. El Estado mexicano perdió de esta manera uno de sus monopolios, el de la exclusividad interpretativa del movimiento de 1910. La ruptura no fue inmediata ni tajante; sólo poco a poco se fue agrandando la brecha entre dos *historias* paralelas, la oficial y la académica. La agenda temática que Stanley Ross esbozó en la introducción de su antología tardó tiempo en ser desahogada. Tampoco fue retomada literalmente. Sin embargo, en 1969, Jean Meyer elaboró una lista más exhaustiva de las *ignorancias* históricas.

Poco se sabía, decía el entonces historiador francés, de las rebeliones indígenas y, en general, del México rural del siglo XIX; no se disponía de una "verdadera historia económica y social"; el conocimiento del villismo y zapatismo se restringía al carácter heroico de sus personajes más visibles, etc. Además, Meyer adelantaba algunas hipótesis de trabajo que constituían un *desideratum* de los senderos metodológicos por los que debería transitar la historiografía y un anticipo del revisionismo que se instauraría algunos años más tarde. Así, por ejemplo, Meyer

insistía en que era preciso investigar la estructura social de México teniendo siempre presente que "en la base de todo se encuentra el hombre concreto".[22] Por ello, proseguía, hay que conocer "la persona, la psicología, utilizar la demografía y tener un tinte etnológico para comprender los rasgos de este pueblo".[23] Faltaban biografías: Obregón estaba en la sala de espera. Había que aventurarse en la historia de las mentalidades donde todavía *todo* estaba por hacerse.

Los *enfants terribles* de la historiografía de la revolución, que hoy ya no son ni *enfants* ni *terribles*, produjo a partir de principios del decenio del setenta la vasta literatura que hoy conocemos y que subvertían las convicciones de antaño. Así, por ejemplo, hubo quien afirmó que los zapatistas había hecho una revolución para no cambiar; alguien más negó que el movimiento de 1910 fuera realmente una revolución, que tenía que contentarse con ser una gran rebelión; y otro aun afirmó que la revolución no era sino una prolongación del porfiriato. Sus *herejías* han terminado por convertirse en una nueva doxa que seguramente contará con sus críticos revisionistas. La revolución mexicana indudablemente ha muerto, pero la escritura de su historia goza de muy buena salud.

* Profesor de la Facultad de Economía-UNAM.

[1] "El Estado mexicano se hizo maestro en el arte de utilizar a la historia como un instrumento de persuasión ideológica y en confundir el discurso de los orígenes con sus propios objetivos y programas políticos inmediatos de cada momento", Adolfo Gilly, "México contemporáneo: revolución e historia", en *Nexos*, núm. 67, México, 1983, p. 16.

[2] Daniel Cosío Villegas, *La Revolución Mexicana, entonces y ahora*, 1960, p. 125. De aquí en adelante, las citas corresponderán, a menos que se indique lo contrario, a los textos incluidos en el libro de Stanley Ross, *¿Ha muerto la Revolución Mexicana?*, México, Premiá Ed., 1979. La fecha de publicación del artículo original se encuentra entre paréntesis.

[3] *La Revolución Mexicana es ya un hecho histórico*, 1949, p. 113.

[4] *La Revolución permanente*, 1942.

[5] *Ibid.*, p. 156.

[6] Muchos años más tarde, Moisés González Navarro cuestionaría el carácter permanente de la Revolución Mexicana, interpretación todavía en vigor: "Se pretende que la Revolución Mexicana es algo así como una revolución permanente y, por tanto, no ha concluido y puede hablarse como de un fenómeno social-unitario de la lucha armada iniciada hace cincuenta años y de la época actual", Moisés González Navarro, *La ideología de la Revolución Mexicana*, 1961, p. 171.

[7] "La Revolución de entonces (y la de ahora)", en Eugenia Meyer, *Luis Cabrera: teórico y crítico de la revolución*, México, SEP/80-FCE, 1982, p. 201.

[8] *Crisis y destino de México*, 1947, p. 149.

[9] En un texto sociológico, no historiográfico, Pablo González Casanova constituía la excepción al caracterizar la estructura social mexicana como dual o plural. Se basaba en la teoría dualista del subdesarrollo, posteriormente impugnada, que había sido desarrollada por Lambert —*Os dois Brasils*— y en la visión de Simpson y su libro *Many Mexicos*.

[10] "La Revolución no nació en su plenitud ni desarrollo en una sola dirección", p. 45.

[11] *Idem.*

[12] Eric Hobsbawm, "Revolution", en Roy Porter y Mikulas Teich, *Revolution in History*, Cambridge University Press, 1987, p. 33.

[13] Stanley Ross denominaba al porfiriato "feudalismo moderno", sobre el que se superponía el capital extranjero (p. 75), mientras Silva Herzog evidenciaba como logro de la revolución el haber liquidado los restos del feudalismo heredado de la Colonia, facilitando de esta manera el desarrollo del capitalismo. No se trataba de una intención por conceptualizar rigurosamente el porfiriato, sino más bien de emplear el estereotipo que asocia el feudalismo con una sociedad retrógrada: "El movimiento armado de 1910 nos arrebató de la feudal oscuridad porfirista", Jiménez Morales, art. cit., p. 136.

[14] Art. cit., p. 136.

[15] "Conquistas revolucionarias de la vida económica".

[16] Art. cit., p. 115.

[17] *La crisis de México*, 1947, p. 102.

[18] Traducido en *Problemas agrícolas e industriales de México*, núm. 4, vol. 3, 1951.

[19] *Ibid.*, p. 194.

[20] De manera algo similar, Brandenburg había indicado que los pobres de la época posrevolucionaria seguían siendo pobres, pero que a diferencia del porfiriato ya no eran olvidados por "la élite política que gobierna la nación" (art. cit., p. 211).

[21] Art. cit., p. 173.

[22] "Historia de la vida social", en *Investigaciones contemporáneas sobre historia de México. Memorias de la 3a. reunión de historiadores mexicanos y norteamericanos*, UNAM-Colmex-University of Texas at Austin, 1971, p. 374.

[23] *Idem.*

Estado y mercado: hacia una nueva historia de la fiscalidad mexicana

ANTONIO IBARRA*

Marcelo Carmagnani, Estado y *mercado. La economía política del federalismo mexicano, 1850-1911*, FCE-Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1994, 371 pp. + apéndices.

El estudio histórico de las finanzas públicas vive un renovado momento en la historiografía mexicana. En efecto, el examen de la evolución de las finanzas públicas y privadas es un tema de interés y de actualidad no como moda sino como resultado de años de investigación y en relación con los ingentes dilemas de la República. Estudios recientes han puesto en discusión el modelo fiscal mexicano en perspectiva histórica y en sus conexiones fundamentales: el liberalismo económico, la autonomía estatal y el pacto federal.[1]

Los tres temas, aparentemente muy tratados en la historiografía política del siglo pasado, se nos han revelado como insuficientemente explicados a la luz de los estudios fiscales. Así, por ejemplo, el tema de las "sanas finanzas públicas" no ha sido explicado en sus repercusiones políticas, sino solamente contables, de la misma manera que la equidad fiscal y la distribución de la carga tributaria, así también como el modelo de ingresos y la política de gasto en el marco de la creciente autonomía de los estados de la federación.

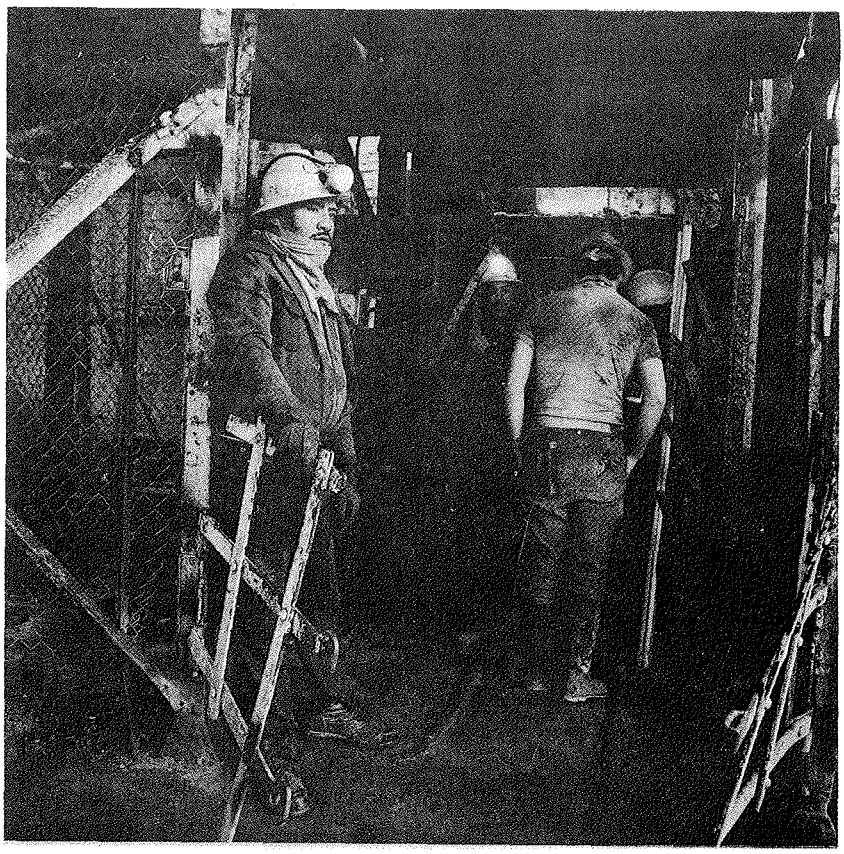
En el siglo pasado, a diferencia del presente, la discusión fue a la vez doctrinaria y de acción política: se procuraba conciliar el liberalismo con las vitales funciones de un Estado moderno, ofrecer bienes públicos y retener la soberanía financiera de la nación. Pero, valdría preguntarse, ¿cómo se entrelazaron los procesos de conformación estatal, creación de una hacienda pública moderna y cambio económico? Esto es, de qué manera se construyó el Estado, la economía pública y el crecimiento económico de largo plazo? Una explicación histórica tiene, evidentemente, una extraordinaria actualidad.

El reciente trabajo de Marcello Carmagnani, *Estado y mercado*, no solamente nos ofrece una visión histórica del problema sino que, con agudeza analítica, nos propone un modelo a partir de la integración de tres vectores fundamentales: el político, el doctrinario y el de gestión económica estatal financiera y de política económica. El camino elegido fue el examen del presupuesto, en sus referentes políticos y doctrinarios, mediante el cual se diseñó una política económica que pasó del compromiso a la conciliación entre poderes constitucionales e intereses fácticos. Es, a la vez que un estudio sobre la maduración doctrinaria del liberalismo posconstitucional, un examen de sus instrumentos de política fiscal y financiera, de sus mecanismos de negociación parlamentaria y del colapso ético del Estado social de liberalismo. En conjunto, el modelo de Carmagnani nos permite adentrarnos teórica y analíticamente en el estudio de la economía pública en sus dimensiones económicas y sociopolíticas, así como rediscutir el liberalismo mexicano a partir de sus inconsistencias entre doctrina y acción política.

Hace unos años el historiador Charles Hale escribió que el liberalismo mexicano en el siglo pasado se transformó de una ideología de confrontación, antes del acuerdo constitucional de 1867, en un "mito político unificador" que permitió un gran margen de maniobra a las élites intelectual y política del régimen, señaladamente a los científicos, que dio por resultado la esclerosis del propio ideal liberal, sancionó el centralismo y restringió las libertades constitucionales hasta el rompimiento del modelo decimonónico de sociedad y política, en 1910.[2]

Esta interpretación, fundamentalmente doctrinaria y social, cobra mayor relevancia de cara al trabajo de Carmagnani, en el que no solamente se explica el sustrato constitucional de la política liberal tardía, sino que se revela su contradicción al transitar de una política expansiva del gasto —social diríamos ahora— a una política restrictiva del mismo, lo que significó un giro que dio la espalda a los ideales y compromisos del liberalismo constitucional, contrajo la oferta de bienes públicos y recortó los beneficios del gasto agudizando el carácter regresivo de la carga tributaria.

Partiendo de los clásicos de la economía pública —Wagner, Wicksell, Einaudi, Seligman— y estudios recientes teóricos e históricos —Buchanan, Brennan, Peacock, Vildavski, Ardant—, Carmagnani logra integrar el examen de las finanzas públicas con el problema del crecimiento económico a través del examen del impacto de la acción fiscal en los *costes de transacción*, siguiendo a Douglas North,[3] de la economía mexicana del siglo pasado. Pero no solamente es un modelo teórico consistente, sino un seguimiento puntual del pensamiento económico del liberalismo mexicano: del Constituyente de 1867 a los Científicos, de las ideas de Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez y Manuel Altamirano sobre derechos económicos y equidad tributaria a la promoción del gasto público progresi-



vo en Pablo Macedo, así como las gestiones hacendarias de Matías Romero y José Ives Limantour, principal artífice de la política fiscal regresiva del porfiriato. En suma, un estudio de ideas, proyectos y acciones de política económica que guiaron los propósitos de los hombres de las finanzas públicas del régimen liberal.

El estudio del vector político, crucial en la definición del presupuesto, es puntualmente examinado a partir de los mecanismos institucionales de negociación parlamentaria: proyecto, cuenta y asignación de recursos fueron relevantes momentos de conflicto y negociación, tanto entre fuerzas políticas como en relación con el tenso pacto federal. Así, también, el trabajo empírico de Carmagnani nos permite contar con una estadística confiable de ingreso y gasto público entre 1867 y 1911, tanto en sus grandes agregados como en su evolución por categorías analíticas. Y es aquí donde reside otra virtud del trabajo: propone una ordenación conceptual de los ramos contables como vía para examinar el *background* político y económico-social de la fiscalidad liberal. El factor crucial en la explicación de la política de ingresos como de la de gasto, se nos revela a través del presupuesto, en tanto criterio de validación histórica entre el accionar de una hacienda de Antiguo régimen, que privilegia el ingreso, y la Hacienda Pública moderna, que integra gasto y presupuesto.

En Carmagnani, también podemos leer una interpretación sobre el ocaso ético del liberalismo y la desigualdad social en el México porfiriano. En efecto, su estudio demuestra la evolución de un Estado comprometido con un referente doctrinario a un gobierno preocupado en sanear su presupuesto, restringir el gasto en bienestar y abandonar los espacios de regulación económica que la oposición liberal reclamaría, y más tarde, formaría parte del programa maderista de equidad y buen gobierno, para finalmente traducirse en la política de gasto social del régimen de la Revolución. El México moderno, a los ojos de la investigación de Carmagnani, no se explica sin su liberalismo histórico que definió un accionar político con la sociedad que ahora, sin memoria ni proyecto, se pretende abandonar. Quizá, ahora más que antes, valdría citar una esclarecedora conclusión del autor:

> La relación entre Estado y mercado que se dio en México fue, al mismo tiempo, evolutiva y tensorial, pues encuentra su fundamento en el pluralismo de las decisiones colectivas de los ciudadanos que dio vida a la colaboración necesaria para excluir la violencia de la apropiación y distribución de los recursos federales y para ofrecer una serie de bienes públicos que beneficiaron a la ciudadanía. En esta forma, la economía pública antes inexistente logró nacer y desarrollarse en el curso de la segunda mitad del siglo XIX y en la primera década del presente.[4]

* Posgrado de Economía/UNAM.

[1] Véase el trabajo de Marcello Carmagnani, *Los federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, FCE-Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1993, y Carlos Marichal *et al.*, *Historia de las finanzas públicas del Estado de México*, El Colegio Mexiquense, 1995, y de Leonor Ludlow, *et al.*, *Los negocios y las ganancias de la Colonia al México moderno*, UNAM-Instituto Mora, México, 1993, particularmente la sección VI (El restablecimiento del crédito público), entre otros.

[2] Charles A. Hale, "La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX", *Vuelta*, México, 1991.

[3] En particular el trabajo de North, *Instituciones, cambio institucional y crecimiento económico*, FCE, México, 1993 y *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza, Madrid, 1984.

[4] *Op. cit., supra*, p. 371.

*La economía matemática: ¿un desarrollo de la ciencia económica o una "nueva" economía?**

CARLOS MARTÍNEZ FAGUNDO**

La celebración del XXV aniversario de la constitución de la Academia de Economía Matemática en la Facultad de Economía de la UNAM, nos da la oportunidad de proponer algunas reflexiones acerca del lugar y el papel de las matemáticas en la ciencia económica. Más que un compromiso, se trata de un modesto homenaje de tributo que cumplimos con orgullo y honor —quienes en alguna forma nos sentimos empeñados en su futuro—, como reconocimiento a los que hicieron posible el surgimiento de la Academia y la han sostenido y hecho avanzar durante este tiempo.

Y lógicamente, cuando se trata de hacer reconocimientos a profesores que han dedicado 25 años de su vida a impartir conocimientos y formar generaciones de economistas, nada mejor que ofrecer nuestras reflexiones de hoy a los estudiantes. Desechamos la idea de hacer "ilustraciones" sobre las bondades de una u otra técnica matemática específica para su aplicación en los problemas que constituyen el quehacer diario de los economistas —por fin que, con mayor o menor éxito, es lo que debemos hacer diariamente en los salones de clase—, y nos inclinamos por aprovechar la ocasión para invitar a reflexionar en un ámbito más general.

Permítanme comenzar recordando una anécdota personal que conservo como mi primer recuerdo del día ya lejano en que comencé a estudiar economía. Nos reunimos cerca de un centenar de alumnos en un gran salón en la Universidad de La Habana —corría el año 1962—. Pocos teníamos apenas una vaga idea de lo que significaba ser "economista"; nuestra primera clase comenzó, y apareció en el pizarrón la representación de un determinante; un compañero que pensaba en aquella época que la economía no requería de conocimientos matemáticos, asombrado, se incorporó bruscamente de su sitio y preguntó:

—¿Pero cómo, no estamos en la carrera de economía?; ¿y entonces para qué vamos a estudiar matemáticas?

Aquel amigo —desafortunadamente ya fallecido— llegó después a ser un destacado economista de nuestra generación y aprendió, con el tiempo, que sin las matemáticas mal habría podido desempeñarse en su trabajo como profesional. Muchas veces después utilizamos el incidente como motivo de burla entre nosotros, y se incorporó al anecdotario de recuerdos que conservamos todos los que hemos vivido los años de estudiantes, que nos hacen sonreír y añorar con no poca nostalgia; pero, para mí, devenido tempranamente en "profesor" —un poco de manera casual—, aquel recuerdo se ha mantenido inusitadamente vivo y revitalizado. ¡Cuántas veces he escuchado a estudiantes que preguntan, ¿y para qué nos sirven tantas matemáticas?!

Cada vez más la pregunta me parece lógica, como inquietud natural de quienes apenas inician su encuentro con la ciencia económica; y cada vez más, me convenzo de que para responderla, es absolutamente insuficiente atiborrar a los estudiantes con un cúmulo de "ejemplos" de aplicaciones. En estos años de ejercicio académico —en mi doble condición de economista que emplea las matemáticas, y de profesor que las enseña en sus aplicaciones a la economía— he hecho esfuerzos por tratar de explicarme convincentemente por qué no es posible desempeñarnos como economistas sin las matemáticas, más allá de cualquier interpretación superficial, que sólo atribuye a las matemáticas un simple papel de "técnica cuantitativa" que nos sirve para medir y para calcular. Reconozco que no me siento aún satisfecho, ni creo haber llegado a una comprensión cabal del problema; pero algo he avanzado, pretendo hacerles partícipes de esos modestos avances.

Comenzaremos por recordar que cualquier ciencia estudia relaciones de determinada naturaleza.[1] Así, por ejemplo, para sólo mencionar algunas, la ciencia biológica estudia las relaciones físicas y químicas que tienen lugar en determinados tipos de organismos, las que se sintetizan en procesos metabólicos que dan lugar a los organismos vivos; la ciencia química estudia las relaciones entre los átomos, moléculas, etc., que constituyen las diferentes sustancias conocidas, y las reacciones mutuas que de esas relaciones se derivan. La ciencia económica, por su parte, estudia de las relaciones que se establecen entre los hombres en su interacción con la naturaleza, con el objetivo de transformarla y obtener de ella los medios para la subsistencia y desarrollo de la especie humana.

Existen dos aspectos comunes al desarrollo de todas las ciencias: 1) Todas estudian relaciones propias de la naturaleza, y mediante ese estudio, las clasifican siguiendo un orden y una jerarquía analítica determinada; y 2) en la medida en que el conocimiento de los fenómenos estudiados se va haciendo más profundo, las relaciones se van haciendo más complejas y diversas. Para

clasificar esas relaciones se emplean dos criterios fundamentales: el primero, las propiedades formales que se pueden distinguir para las relaciones estudiadas; y el segundo, el de las formas en que unas relaciones se pueden considerar compuestas formalmente de otras relaciones. Ambos criterios son lógicos.

La importancia de la reflexión anterior radica en que la matemática, en tanto ciencia, se ocupa del estudio de relaciones, pero en este caso de carácter general. Vale decir, la *ciencia matemática* se puede considerar como una *teoría abstracta o formal de las relaciones.*[2] En consecuencia, *en tanto ciencia que estudia las relaciones en general, la matemática puede ser aplicada a todas las demás ciencias en la misma medida que éstas se desarrollan.* Lo antes expuesto, válido con carácter general,[3] es igualmente aplicable al caso de la ciencia económica.

¿Cuál es entonces el papel de las matemáticas en la ciencia económica? Mi respuesta a esta interrogante es coincidente con los criterios expresados en diversas ocasiones por prestigiosos profesores al referirse a la misma cuestión: *en esencia,* la matemática *es un lenguaje para la ciencia económica.*[4] Aquí es conveniente detenerse por un instante, para precisar algunas cuestiones que en ocasiones son pasadas por alto:

1. Si la matemática es para la ciencia económica un lenguaje, de ello se deriva que el contenido de las expresiones encuentra su base en la ciencia económica; en consecuencia, *aplicar matemáticas a la economía supone, en un lugar primordial y preferente, un conocimiento cabal de la ciencia en la cual las matemáticas serán aplicadas, esto es, la precondición indispensable es poseer conocimientos profundos de la ciencia económica.*

2. De lo anterior se deriva que *las matemáticas son un instrumento de apoyo para la ciencia económica. El conocimiento matemático* —por profundo y completo que sea— *no capacita por sí mismo ni es suficiente, para poder aplicarlas convenientemente a la solución de problemas de naturaleza económica.*

3. Y por último, en tanto la aplicación de las matemáticas a la economía depende del nivel de desarrollo alcanzado por la ciencia económica misma —lo que viene a confirmar la tesis sustentada en su momento por Bertrand Russell para las ciencias en general—, y como en su carácter de *lenguaje* las matemáticas sólo podrán expresar aquellos avances que hayan sido alcanzados en la ciencia económica, resulta un corolario importante: *los avances en la ciencia económica, al plantear nuevos y más complejos requerimientos a la ciencia matemática, se convierten en un incentivo importante para el desarrollo de esta última.*[5]

Recordemos las reflexiones hechas en algún momento por el célebre científico Lavoisier, cuando expresó:

> Como son las palabras las que conservan y transmiten ideas, resulta de ello que no es posible perfeccionar el lenguaje sin perfeccionar la ciencia, ni la ciencia sin el lenguaje y que, por ciertos que sean los hechos, por justas que fueren las ideas que hicieren nacer, éstos no transmitirían sino impresiones falsas si no tuviéramos expresiones exactas para darlas.

Inspirado en el interés de encontrar respuestas a la interrogante sobre la importancia de las matemáticas para la economía, podemos derivar de lo anterior algunas conclusiones:

1. En tanto la economía es una ciencia en desarrollo, que se ocupa de relaciones crecientemente más complejas y diversas, resultaría bastante difícil —cuando no imposible— expresar esas relaciones sin contar con un *lenguaje* apropiado. En el caso de la economía, en su estado actual y futuro previsible de desarrollo, ese lenguaje es la ciencia matemática.

2. El uso de las matemáticas en la economía no se puede reducir a la necesidad de contar, calcular o medir; por el contrario, la creciente complejidad y diversidad de la naturaleza de las relaciones que son estudiadas en la ciencia económica, es la causa esencial que permite explicar el necesario y conveniente encuentro de la economía con las matemáticas.

Entonces, el término *economía matemática* es absolutamente justo, y para aquellos que en la Facultad de Economía de la UNAM hace 25 años tuvieron la visión y la iniciativa de fundar una Academia de Economía Matemática, nuestro reconocimiento y nuestro agradecimiento.

Permítanme unas breves consideraciones adicionales. Si las matemáticas son un lenguaje para expresar las ideas económicas más avanzadas, entonces, *¿cuáles son las matemáticas que deben aprender y conocer los economistas?* La respuesta a esta interrogante no es fácil, y no dudamos que existen diversidad de opiniones; nos permitiremos expresar sintéticamente la nuestra.

Si los economistas queremos y debemos apropiarnos de un lenguaje adecuado para expresar nuestras ideas, si lo queremos hacer con precisión y corrección, no cabe otra alternativa que aprender correctamente cuáles son las reglas que norman ese lenguaje. En otros términos, quienes tengamos el interés de convertirnos en economistas capaces de aplicar las matemáticas a la ciencia económica, debemos estar dispuestos a asumir las responsabilidades: en primer lugar, de profundizar en la teoría económica; y en segundo lugar, de aprender matemáticas.

Pienso que no es exagerado afirmar que el desarrollo del pensamiento económico ha girado, entre otras, alrededor de tres cuestiones fundamentales: la comprobación de las condiciones que deben regir para la existencia de equilibrios o desequilibrios; la selección de alternativas para determinar los usos más convenientes de los factores en condiciones de escasez absoluta o relativa de los recursos; y en estrecha vinculación con lo anterior, la toma de decisiones en presencia de incertidumbre y/o conflicto entre los agentes económicos involucrados.

Resulta imposible estudiar estas cuestiones prácticamente sin utilizar instrumentos matemá-

ticos apropiados. Pero aún hay más. Los requerimientos planteados por la ciencia económica, ante la necesidad de profundizar en el estudio de estos temas cruciales tanto desde el punto de vista teórico como el práctico, han promovido importantes avances en la ciencia matemática.

Para sólo mencionar algunos ejemplos: el desarrollo de la teoría matemática en las técnicas de selección de alternativas en presencia de restricciones (tales como la programación lineal, la paramétrica, en enteros o la no lineal), deben una buena parte de su progreso a los requerimientos que fueron impuestos desde el lado de la economía; y más recientemente, y tal vez hasta en forma más decisiva, los progresos en la teoría de juegos han sido decisivamente influenciados por la economía.

¿Se podrían estudiar en la ciencia económica en nuestro tiempo, problemas tales como el del crecimiento y el desarrollo o los del monopolio y la concentración del capital o los del equilibrio entre mercados, sin recurrir a esos avances de la ciencia matemática, que permiten expresar concisamente relaciones complejas entre múltiples variables? Ciertamente parece muy improbable que tales estudios se pudieran desarrollar en extensión y profundidad sin contar con el lenguaje matemático apropiado.

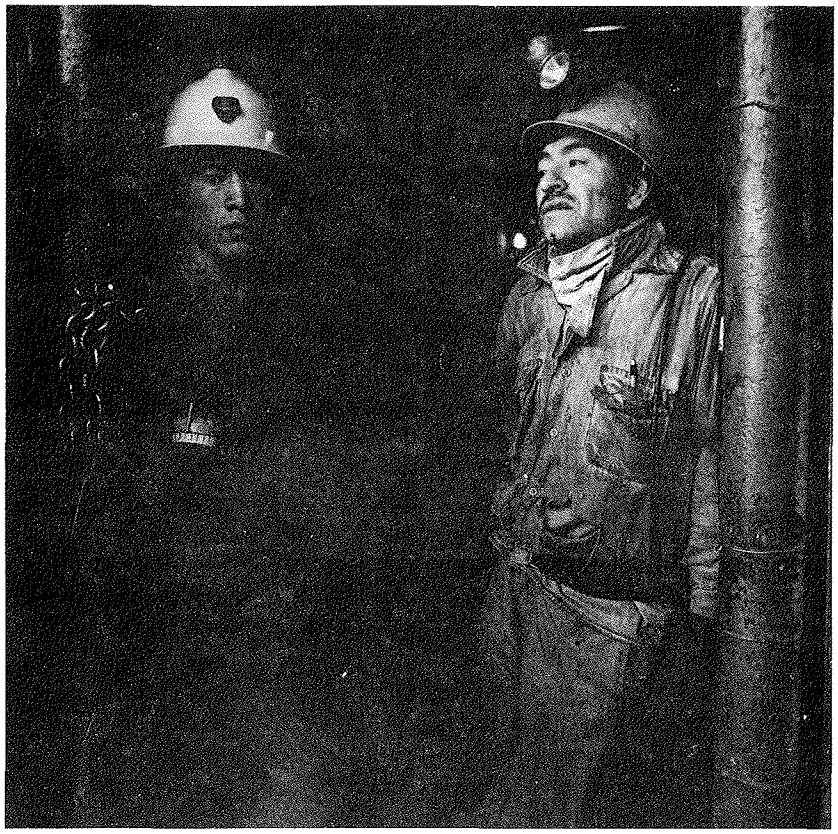
Ha tenido lugar una especie de fusión entre la economía y la matemática que enriquece a ambas ciencias. Cada una de ellas, sin perder su propia identidad, se ve beneficiada de esa fusión y contribuye a beneficiar a la otra; es indudable que cuando la economía utiliza el lenguaje matemático, los principios y las reglas de ese lenguaje pueden complementar al análisis económico. Aquí no se trata de sustituir el razonamiento económico por el matemático, sino de ampliar sus posibilidades incorporándole aquellos elementos del razonamiento matemático que lo pueden enriquecer. No se trata, por tanto, de que estemos en presencia de una "nueva" economía; asistimos a un desarrollo de la ciencia económica, en la cual, la matemática podríamos definirla como un metalenguaje para la ciencia económica.[6]

¿Estamos entonces en presencia de una "matemática especial" que está hecha a propósito para servir sólo a la economía? No soy del criterio de que existen unas "matemáticas para economistas" (como tampoco para ingenieros o para cualquier otra profesión en particular). Así como me resulta absurdo admitir que hay un idioma español para cada ciencia, de igual forma me resulta extraño admitir que existen "matemáticas diferentes".

Si usted quiere expresar correctamente sus ideas jurídicas, ingenieriles o médicas en idioma español, tendrá que aprender el idioma español. Si no lo habla bien, mal podrá expresar sus ideas en ese *lenguaje*. De manera semejante ocurre con las matemáticas como *lenguaje*; si usted no conoce sus *reglas, sus principios*, mal podrá expresar sus ideas en ese lenguaje. No se interprete esto como que el economista debe hacerse matemático, pero sí como que debe poseer los conocimientos matemáticos mínimos —tan-

to teóricos como prácticos— como para poder identificar dónde se pueden aplicar las matemáticas a la economía y en qué forma se puede hacer.[7]

Para terminar, una recomendación: ¡estudien mucha teoría económica, en profundidad; y no descuiden los fundamentos de las matemáticas que sirven para expresar mejor esos conceptos económicos!



* Varias de las ideas utilizadas han estado inspiradas en la obra *Introducción a la teoría de conjuntos y el formalismo en la matemática*, del profesor Ramón Rubio, editada por el Instituto del Libro, en Cuba, en febrero de 1988. Con el Profesor Rubio —destacado egresado de la escuela Bourbaki en Francia—, además, estoy en deuda personal por haber contribuido decisivamente a estimular mi interés por las matemáticas. Al profesor, y al amigo nunca olvidado, ¡gracias!

** El autor es licenciado en Economía, graduado por la Universidad de La Habana en 1967 y con estudios de posgrado en métodos matemáticos aplicados a la economía en la Academia de Ciencias de Hungría (1969-1970). Entre sus experiencias profesionales, se incluye haber ejercido la docencia desde hace más de 25 años, impartiendo cursos regulares, posgrados y en asistencia a maestrías, tanto en la Universidad de La Habana como en otros centros de educación superior de diferentes países (entre ellos, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, en Argentina, en la Facultad de Economía de la UNAM y en la Facultad de Economía de la Universidad Técnica de Oruro, en Bolivia). Desde 1994 forma parte de la planta de profesores de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM, como miembro del área de Economía Matemática.

[1] El concepto de *relación* en este sentido, de una manera un tanto intuitiva, se puede comprender como la vinculación (dependencia o interdependencia) que se puede establecer entre elementos de un mismo conjunto o entre elementos de dos o más conjuntos diferentes.

[2] O como planteara Bertrand Russell en alguna ocasión, como una parte o un desarrollo de la lógica.

[3] Podrían señalarse innumerables ejemplos de ciencias que en su desarrollo han requerido de aplicaciones crecientes de las matemáticas; basta en este caso una referencia concreta al caso de la medicina. Con el creciente progreso alcanzado en esta ciencia, sobre todo en los últimos 30 o 40 años, se han diversificado y extendido las aplicaciones de métodos matemáticos en campos diversos. Hoy en día, en su concepto de que la función de la medicina es preventiva antes que curativa, se utilizan profusamente métodos de investigación estadística para la detección de focos probables de propagación de enfermedades, para investigar las causas probables de otras, para probar la eficiencia de vacunas y métodos de curación de muchos males, para derivar comportamientos frecuentes en patologías específicas, etc.; y más aún, en algunas técnicas modernas, prácticamente las aplicaciones matemáticas se han hecho imprescindibles en la medicina, como es el caso de procedimientos muy precisos para hacer intervenciones para atacar tumores malignos en ciertas áreas del cerebro o para la aplicación de radiaciones nucleares para el tratamiento de diversas afecciones en regiones vitales del organismo humano.

[4] En un sentido similar se han expresado, por ejemplo, los profesores Pedro Uribe, de la Universidad Autónoma de Guadalajara, y Martín Puchet, de la Universidad Autónoma de México.

[5] Permítanme los matemáticos esta consideración. En la opinión de algunos autores parecería como si la economía hubiera cambiado su fisonomía como consecuencia de la irrupción de las matemáticas en su campo; esto sin duda tiene algo de verdad, pero no es toda la verdad. No es menos cierto que existen innumerables ejemplos de desarrollos importantes en la teoría matemática, que han estado inspirados en la necesidad de plantear soluciones a problemas que originalmente fueron identificados en el campo de la economía, y para los cuales, en su momento, las teorías matemáticas disponibles eran insuficientes.

[6] "...Si un lenguaje L_1 se usa para hablar sobre otro lenguaje L_2, se dice que L_1 es un *metalenguaje* con respecto a L_2..." (*Introducción a la teoría de conjuntos...*, Ramón Rubio, *op. cit.*).

[7] Es obvio que un abogado, un ingeniero o un médico no necesitan ser capaces de construir "poesías", no tienen por qué conocer aquellas sutilezas del lenguaje que lo permiten hacer, pero sí deben conocer sus reglas básicas indispensables, suficientes como para poder hacer un uso eficiente del lenguaje para poder expresar "sus" ideas en ese idioma o lenguaje. Del mismo modo ocurre cuando se trata de emplear las matemáticas como lenguaje en cualquier otra ciencia.

La Consulta en Oaxaca: una experiencia innovadora

Oaxaca es el estado de mayor población indígena en el país y el único en que es mayoría. Conviven en él 17 pueblos indígenas, de los 54 reconocidos en el país, y mantienen ahí, hasta ahora, prácticas culturales y políticas propias. Cobró por ello especial importancia la participación de Oaxaca en la Consulta nacional sobre Derechos y Participación Indígena, organizada por la Secretaría de Gobernación y el Congreso de la Unión, cuyos resultados en el plano nacional se dieron a conocer el mes pasado. Tanto en términos cuantitativos como cualitativos, la voz de los pueblos indígenas oaxaqueños tuvo un peso decisivo en ellos.

Para apreciar las circunstancias en que se realizó, conviene tomar en cuenta que desde el 21 de marzo de 1994 el gobernador del estado propuso a los pueblos de Oaxaca un Nuevo Acuerdo, tendiente a organizar, junto con ellos, una profunda descentralización política, económica y administrativa. Como interlocutores para concertar ese Nuevo Acuerdo, surgieron cientos de consejos indígenas, desde la comunidad hasta el municipio, la microregión y la región, en los cuales han estado expresándose, a través de autoridades formales y tradicionales, las demandas, iniciativas y propuestas de los pueblos indígenas de Oaxaca. A partir de los Consejos, se ha estado impulsando una política social que aparece como la síntesis de la política del estado. Esto implica, como ha señalado el gobernador del estado, "que el bienestar de los grupos más amplios de la sociedad absorbe la mayor prioridad", y que "las comunidades indígenas, las más rezagadas y marginales, marcan la pauta del quehacer público en Oaxaca".

Asimismo, debe tenerse presente que el 30 de agosto de 1995 se reformó el código electoral de Oaxaca, con el fin de responder a una vieja demanda de los pueblos indígenas, para poder elegir a sus autoridades locales conforme a sus "usos y costumbres" y sin la necesaria intervención de los partidos políticos. La ley entró en vigencia de inmediato. Las nuevas autoridades municipales, designadas ya con el nuevo mecanismo, tomaron posesión el 1o. de enero del presente año. Como los Consejos creados para el Nuevo Acuerdo eran eslabones fundamentales para la Consulta, y como las autoridades municipales forman parte central de ellos, se consideró indispensable dar tiempo a la llegada de los nuevos funcionarios para la realización de la Consulta.

Igualmente, se consideró indispensable adaptarse a los tiempos y ritmos de los pueblos. En vez de convocarlos a un evento puntual, para que expresaran sus puntos de vista, se les invitó a un proceso que se prolongó en dos ocasiones y permitió organizar la Consulta como una serie de foros a diversos niveles, en que pudieran expresarse directamente los pueblos indígenas a partir de sus comunidades, y al mismo tiempo fuese posible procesar progresivamente sus planteamientos en municipios y regiones.

Finalmente, considerando que en Oaxaca han estado teniendo lugar numerosos foros, organizados por las autoridades o en forma independiente, que han servido para la reflexión y capacitación colectivas, para tomar acuerdos o para presentar demandas, se consideró indispensable tomar en cuenta los avances así logrados, con el fin de articular con ellos las preguntas y temas de la Consulta, en un formato apropiado, que abarcó lo siguiente: lo indígena y lo nacional; la libre determinación de los pueblos indígenas; derecho indígena y derecho nacional; territorio, tierra y recursos naturales; formas de gobierno y participación política; asignación y administración de los recursos públicos; mujeres indígenas; migración indígena; y concertación e implantación de acuerdos.

Con ese temario, se organizó una amplia tarea de difusión y animación, para que pudiesen participar en la Consulta 2 000 localidades, 430 municipios, 34 microregiones y 9 regiones, en foros amplios y abiertos en que los indígenas pudieron expresarse en sus propias lenguas, cuando así lo decidieron, y en que las conclusiones de cada foro fueron sometidas a la aprobación de los asistentes antes de darlo por concluido.

A medio camino del proceso de la Consulta, como uno de sus componentes importantes, se organizó un coloquio sobre derechos indígenas, en el que participaron varios cientos de académicos, autoridades y representantes, indígenas y no indígenas, así como funcionarios de los gobiernos federal y estatal, para realizar el análisis y discusión de los nueve temas de la Consulta, en otros tantos talleres y en sesiones plenarias. El Coloquio, que tuvo lugar del 16 al 18 de febrero de 1996, se convirtió en un espacio de diálogo fructífero, del que surgieron numerosas propuestas.

Al inaugurar el Coloquio, el gobernador de Oaxaca hizo ver que

> el predominio de la población y las culturas indias en el estado es mucho más que una demografía reveladora; de hecho, el perfil indígena de Oaxaca ha delimitado los márgenes del poder público. El ejercicio de la política resultaría incomprensible sin incorporar y conocer las particularidades y el vínculo profundo que existe entre la autoridad y las comunidades indias.

Agregó que "aún estamos a tiempo para evitar que la grieta entre marginación y desarrollo, se transforme en una frontera virtual entre los pueblos que conforman la nación plural y diversa, profundamente indígena, de la cual formamos parte".

A pesar del gran número de planteamientos, y de su diversidad, se observó una gran coherencia en los resultados de la Consulta en Oaxaca.

Se planteó con toda claridad que debe establecerse una nueva relación con los pueblos indígenas, radicalmente distinta a la que ha prevalecido hasta ahora, y celebrar un nuevo pacto social, basado en un auténtico diálogo intercultural entre todos los mexicanos. Se trata de reconocer y respetar a los pueblos indios, como sujetos sociales e históricos, con el fin de dejar atrás para siempre la discriminación, opresión, explotación y exclusión a que se les ha sometido hasta ahora, y así fortalecer sobre nuevas bases la unidad nacional. Sus demandas actuales son profundamente nacionalistas.

Se consideró de fundamental importancia reconocer y respetar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, una de cuyas principales expresiones es la autonomía. Aunque es una práctica cotidiana en ellos, enfrenta un entorno de incomprensión y hostilidad que la limita en todas sus manifestaciones. De ahí la importancia de crear los marcos jurídicos y políticos para que se ejerza a plenitud, lo cual, lejos de fragmentar el país, contribuirá a su fortalecimiento en la libertad y la justicia. Se subrayó la necesidad de incluir otros dos niveles en la estructura política, el de la comunidad y el de la región, como condición para el ejercicio pleno de la autonomía.

El derecho indígena, como un conjunto de normas de valor jurídico, vigentes entre los distintos pueblos indios y aplicadas cotidianamente para regular su vida social y resolver sus conflictos internos, debe ser reconocido, buscando su armonización con el derecho positivo.

Hubo consenso general en la necesidad de reconocer los territorios de los pueblos indígenas y proteger su integridad ecológica y cultural, así como de atender sus demandas agrarias. La legislación agraria fue objeto de severas críticas, y se planteó la necesidad de replantear la formulación del artículo 27 de la Constitución.

Surgió clara coincidencia en cuanto a la necesidad de reconocer y dar valor legal a las formas propias de gobierno de los pueblos indígenas, en particular para la designación de sus autoridades locales. También hubo consenso respecto a la necesidad de ampliar la participación y representación política de los pueblos indígenas.

Se reiteró continuamente, en los foros y el Coloquio, la necesidad de ampliar los fondos públicos para las áreas indígenas, e impulsar la participación de sus habitantes en la concepción, planeación y ejecución de los programas, dentro de un proceso de profundas reformas institucionales.

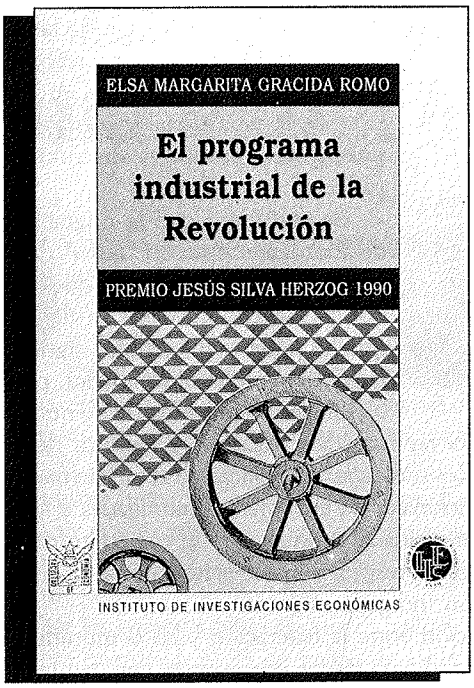
Se apuntó con insistencia la necesidad de ampliar la participación de la mujer indígena en todos los órdenes, reconocer la importancia de su papel actual en la reproducción de la vida social y combatir todas las formas de opresión y discriminación que padecen.

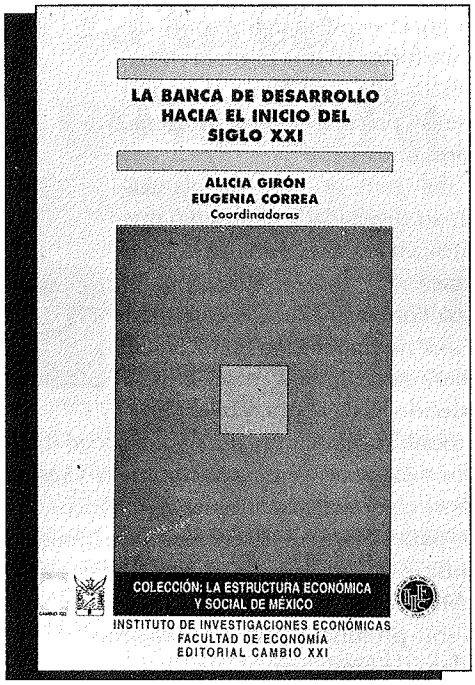
Se consideró que la migración no puede abordarse como un "tema" de la Consulta, pues es un fenómeno que atraviesa todos los aspectos incluidos en ella. Se hizo ver que ha provocado cambios significativos en la gente y en las comunidades, pero también ha fortalecido procesos de identidad y ha posibilitado la reproducción social y económica de cientos de comunidades indígenas, modificando al mismo tiempo los conceptos tradicionales de territorio, comunidades e identidad. Se planteó la necesidad de contar con un marco jurídico nacional que garantice el respeto a los derechos humanos y laborales de la población indígena migrante.

La relación entre la federación y las comunidades ha asumido formas diferenciadas, con avances pero también con limitaciones para atender a las comunidades indígenas. Se consideró necesario multiplicar los mecanismos para promover la participación y corresponsabilidad de los propios beneficiarios en las decisiones de diseño, planeación, ejecución, vigilancia y evaluación de los programas y proyectos para los pueblos indios del estado. Se observó que la concertación e implementación de acuerdos depende, más que de aspectos técnicos, de la voluntad política para lograr trans- parencia en la aplicación de los recursos, confianza entre las partes y respeto a los proyectos de los pueblos indios.

Los planteamientos realizados a lo largo de la Consulta en Oaxaca fueron acompañados de numerosas propuestas para realizar cambios en la Constitución y las leyes, así como en el modelo económico; para avanzar en la construcción de un régimen jurídicamente pluralista, con base en el diálogo intercultural; para realizar cambios institucionales, sustituyendo las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social por otras que conciban y operen los propios pueblos indios; y para adoptar una nueva política en relación con los indígenas migrantes, con las comunidades de origen, las zonas receptoras y Estados Unidos.

Para la concertación y la implantación de los resultados de la consulta, se planteó realizar un programa en tres etapas: difusión y análisis de los resultados, validación social de los mismos y negociación de acuerdos. El programa está en proceso de realización y los poderes del Estado han manifestado su compromiso de atenderlos puntualmente, junto con los pueblos indios, en los ámbitos de sus respectivas competencias. Se han comprometido también a impulsar los planteamientos de los dos millones de oaxaqueños indígenas en el ámbito federal.





El TLC y la Agricultura - NAFTA and Agriculture

¿Funciona el Experimento? - Is The Experiment Working?

A Tri-Nacional Research Simposium

1º y 2 de noviembre 1996, San Antonio, Texas, Sede: Hotel LA MANSION

Se convoca a presentar trabajos sobre:
Impactos generales del TLC en el sector agrícola; Conexiones macroeconómicas; Mercados de productos agrícolas y alimentos; Barreras no-arancelarias; Valor agregado/Procesamiento de alimentos; Mercado de menudeo y servicios alimentarios; Temas acerca del transporte; Desarrollo rural; Infraestructura; Temas socioeconómicos (trabajo, educación, inmigración, etc.); Implicaciones regionales; Bloques regionales de comercio; Acuerdos contractuales y la integración; Sistemas de información y colección de datos; etc.

Fechas: 12 de Junio: Fecha límite de recepción de resúmenes de ponencias. 2 de Julio: Selección de ponentes sobre la base de los resúmenes recibidos. 14 de Octubre: Recepción de ponencias definitivas. 1 y 2 de Noviembre: Simposium en San Antonio, Texas.

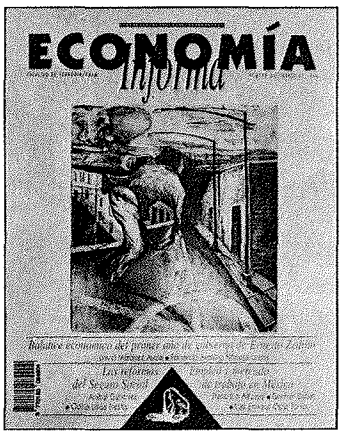
Las propuestas deberán enviarse a: Dr. Manuel A. Gómez Cruz, Director, CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo, Km. 38.5 Carretera México-Texcoco, C.P. 56230, Chapingo, Edo. México, México. Tel. y FAX + 595-50279, Tel. + 595-52174, INTERNET:103503.3264@compuserve.com. Cuota de recuperación US$ 75.00.

Center for Study of Western Hemispheric Trade (CSWHT)
Texas A&M University - University of Texas

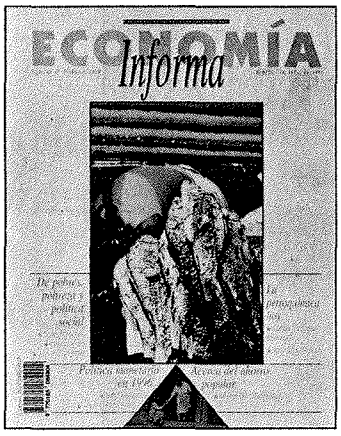
Texas Agricultural Market Research Center (TAMRC)
College Station, Texas

Centro de Investigaciones y Postgrado (CIESTAAM)
Chapingo, México

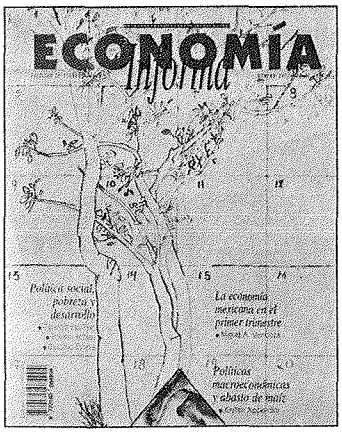
CONACYT
México



Primer año de gobierno de Ernesto Zedillo: un balance David Márquez Ayala ◆ **4**
Un año más de expectativas racionales Fernando Antonio Noriega Ureña ◆ **8**
Cambio estructural en el empleo manufacturero, Francisco Aguayo ◆ **16**
Empleo en las maquiladoras (1992-1995) Germán Dabat ◆ **23**
Un análisis regional del mercado de trabajo en México Luis Enrique Ortiz Torres ◆ **27**
La reforma del Seguro Social Aníbal Gutiérrez ◆ **33**
Enfoque liberal de la seguridad social en México Odilia Ulloa Padilla ◆ **37**
MISCELÁNEA
Desarrollo industrial: el camino del crecimiento autosostenible Noemí Levy ◆ **47**

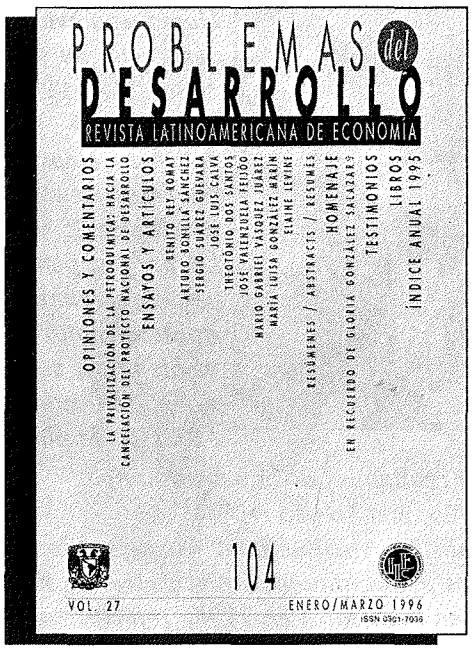


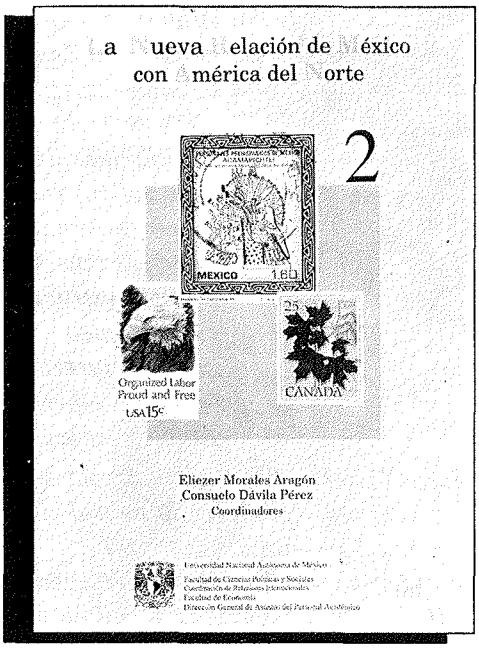
Hacia una evaluación del desarrollo en el periodo 1984-1994 Julio Boltvinik ◆ **4**
¿Qué hacemos con la pobreza? Carlos M. Vilas ◆ **7**
De pobres, pobreza y empobrecimiento. Política económica vs ***bienestar social*** Armando Labra M. ◆ **11**
Modelos de planeación sobre las realidades de la petroquímica Carlos E. Escobar Toledo ◆ **17**
El artículo 27 constitucional y la venta de los complejos petroquímicos José Luis Manzo ◆ **29**
La política monetaria en 1996: ¿efectos reales o nominales? Luis M. Galindo e Ignacio Perrotini ◆ **32**
Acerca de la promoción del ahorro popular Eliseo Díaz González ◆ **36**
RESEÑA ***Divulgación de la metodología para la investigación*** Ricardo Bravo Anguiano ◆ **45**



Los dineros de la pobreza (una nota sobre la distribución de los fondos para la superación de la pobreza) Gerardo Esquivel ◆ **4**
La propuesta zedillista en lo social: la no política Rosario Robles ◆ **12**
El debate sobre el desarrollo Gustavo Esteva ◆ **17**
La economía mexicana en el primer trimestre Miguel A. Mendoza ◆ **32**
Políticas macroeconómicas y abasto de maíz Kirsten Appendini ◆ **36**
RESEÑA ***El campo mexicano y las políticas de ajuste estructural*** Blanca Rubio ◆ **39**
Guanajuato, escenario de cambios políticos, 1908-1913 Carlos Martínez Assad ◆ **41**

El federalismo fiscal y las desigualdades regionales (evaluación y propuestas) David Colmenares Páramo ◆ **4**
Balance económico del primer trimestre de 1996 Luis Rodríguez Medellín y Agustín Moreno Suárez ◆ **10**
La cartera vencida del sector agropecuario. Evaluación-causas-soluciones Rita Schwentesius Rindermann, Manuel Ángel Gómez Cruz, José Luis Calva Téllez ◆ **16**
John Maynard Keynes. Una nota sobre la filosofía keynesiana Fidel Aroche ◆ **31**
Nota comparativa: una revisión de la interpretación de Hicks al modelo keynesiano Ramón Tirado Jiménez ◆ **33**
La función de ocupación en Keynes Nora Ampudia Márquez ◆ **38**
Más allá de la crítica al neoliberalismo Rodolfo de la Torre ◆ **42**

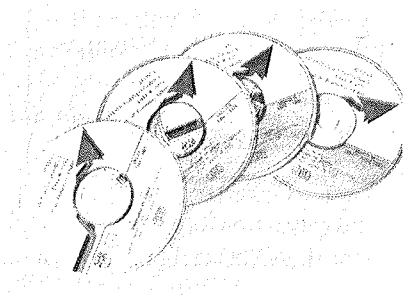




investigación económica

revista de la facultad de economía de la universidad nacional autónoma de méxico

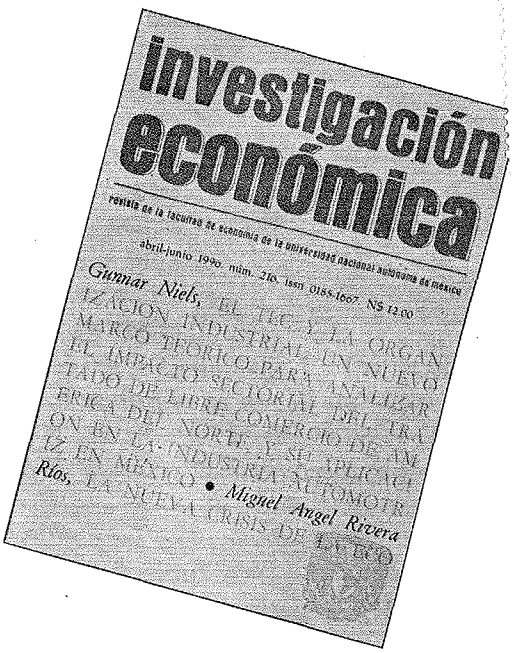
La Facultad de Economía de la UNAM pone a disposición del público interesado la colección de la revista *Investigación Económica* en discos compactos (CD-Rom).



La colección incluye trabajos y documentos de investigación en el ámbito de la ciencia económica, así como la revisión de los clásicos en la materia; todo ello elaborado por autores de gran prestigio nacional e internacional.

Los discos contienen la más completa información reunida por *Investigación Económica* desde 1941, fecha en que fue fundada por don Jesús Silva Herzog.

El costo de la colección (conformada por cuatro discos) es de N$ 2 000.00 y está a la venta en la librería de la Facultad de Economía (Edificio Principal, Planta Baja, Circuito Interior, Ciudad Universitaria). Mayores informes en el teléfono 622-21-55.



Sí ha*cemos* MEMORIA

Una revista mensual de cultura política, donde la REFLEXIÓN, el análisis, la información y las nuevas corrientes del pensamiento fluyen hacia el TERCƎR MILENIO.

A través de IMÁGENES visuales e ideas frescas conozca el poder de LAS PALABRAS Y LAS COSAS encuéntrese con los SUJETOS EMERGENTES

PEGUE SU ESTAMPILLA AQUÍ

n toda la república

librerías del Distrito Federal

ONOMÍA
Informa

TAD DE ECONOMÍA
RTAMENTO DE DISTRIBUCIÓN
IO ANEXO, CIRCUITO INTERIOR
NIVERSITARIA
O 04510, D.F.

... Norte No. 233, Col. Guadalupe Inn.

Librería "Quinto Sol". Glorieta del metro Insurgentes, local CC02-A.

Librería "Sonora". Sonora y Colima, Col. Hipódromo Condesa.

Librería "El Parnaso de Coyoacán". Carrillo Puerto No. 2-1, Coyoacán.

Librería "Pegaso". Av. Álvaro Obregón No. 99, Col. Roma.

Librería "La Torre de Lulio". Av. Nuevo León No. 125-C, Col. Hipódromo Condesa.

Puesto de periódicos y revistas en la banqueta de la Catedral. Plaza de la Constitución.

Puesto de periódicos y revistas. Monterrey No. 50, Col. Roma.

Puestos de periódicos y revistas y en "VIPS" de Av. Universidad y Miguel Ángel de Quevedo.

En puestos de periódicos en Ciudad Universitaria.

Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista. Monterrey No. 159, Col. Roma

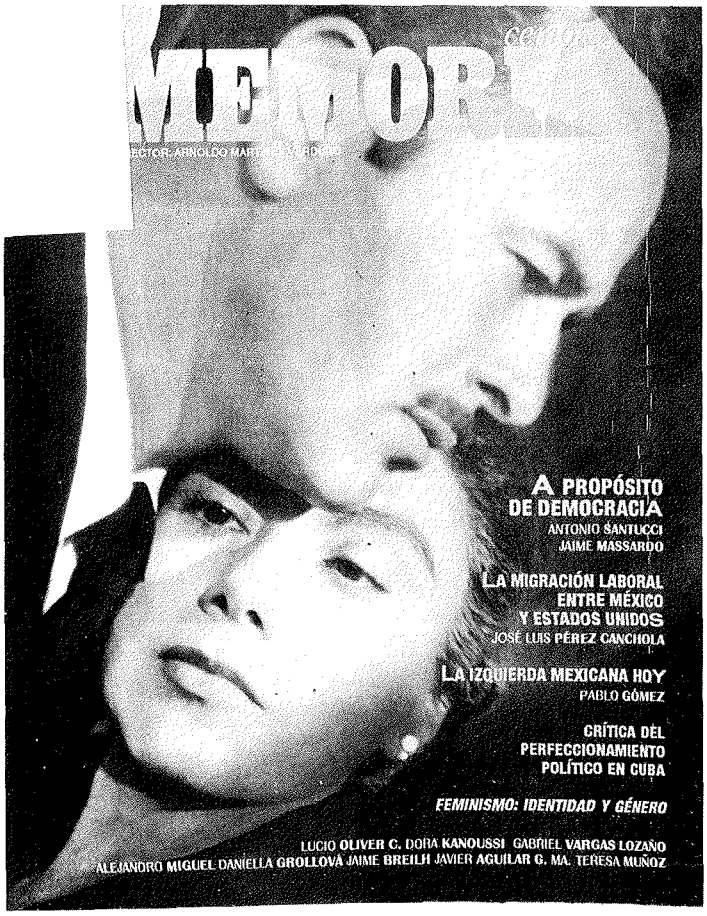
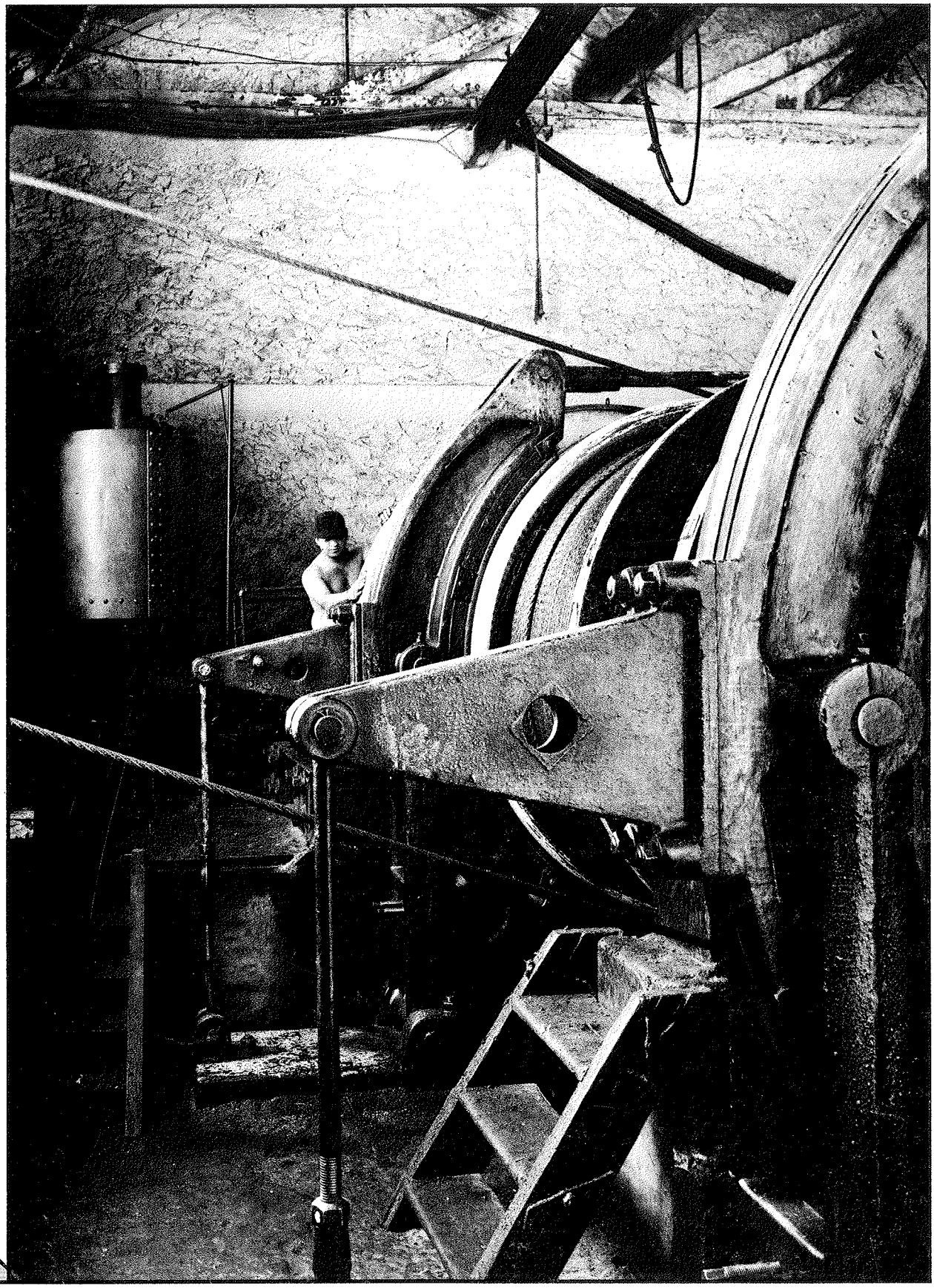



Foto de Marco Antonio Hernández B.