
Veinte años de planeación industrial en México

• • • • • JOSÉ LUIS MÉNDEZ*

La política industrial en México tiene una larga historia. Si se adopta una interpretación amplia, es posible remontarse al porfiriato o incluso a los inicios de la vida independiente. Sin embargo, no fue sino hasta fines de los setenta y sobre todo a principios de los ochenta cuando México adoptó una planeación industrial integral e institucional. Si bien antes de esos decenios se promulgaron diversas medidas y hasta programas de apoyo, la planeación fue informal, parcial, desarticulada y discontinua. Esto comenzó a cambiar con la publicación del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982, al que siguieron los programas nacionales de Fomento Industrial y del Comercio Exterior, 1984-1988 (Pronafice) y de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994 (Pronamice). Por último, a principios de 1996 se emitió el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior. Con éste se cumplieron los primeros veinte años de planeación industrial integral continua en México (además de un siglo de una accidentada y no muy venturosa política industrial). ¿Cuáles han sido la evolución y los efectos de la planeación y la política industrial? En este artículo se pretende responder a esa pregunta destacando lo concerniente a las industrias micro, pequeñas y medianas.

LOS PLANES INDUSTRIALES

En los ochenta la política industrial mexicana se comenzó a transformar de manera importante. En decenios anteriores se había basado en la sustitución de importaciones, que giró en torno del proteccionismo comercial y los subsidios. En esa época se crearon algunos bancos de desarrollo, como Nacional

Financiera (Nafin) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext). Asimismo, a finales de los sesenta, se establecieron varios fondos de apoyo a la industria, muchos de los cuales permanecían a principios de los noventa. Entre ellos se encuentran los siguientes: *i*) El Fondo de Equipamiento Industrial (Fonei), creado en 1971 para promover la producción de bienes prioritarios, la descentralización industrial y la modernización tecnológica; *ii*) el Fondo para Estudios y Proyectos (Fonep), establecido en 1967 para fomentar junto con Nafin estudios financieros para regiones prioritarias y actividades estratégicas; *iii*) el Fondo Nacional para el Fomento Industrial (Fomin), instaurado en 1972 con la participación de Nafin y orientado a proyectos de alto riesgo o de larga duración, como los relacionados con el desarrollo tecnológico, y *iv*) el Fideicomiso para Parques Industriales, Ciudades y Centros Comerciales (Fidein), que desde 1970 se concentró en fomentar la descentralización industrial con créditos para el desarrollo de parques industriales fuera de la Ciudad de México.

Como se dijo, en los setenta empezó de manera institucional la planeación industrial en México. Sin embargo, desde finales de ese decenio hasta los últimos años de los noventa la planeación y la política industrial han tenido una evolución un tanto errática. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982 fue la primera muestra de una planeación detallada; el correspondiente a 1984-1988 sería la ópera magna de todos esos años por incluir una planeación precisa y extensa. El presidente Salinas planteó una "planeación estratégica", aunque en realidad no existió una política industrial activa. En la actualidad se ha presentado un programa que tal vez se encuentre entre la gran planeación de 1984-1988 y la del gobierno anterior.

El plan Lópezportillista lo elaboró la entonces Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Constó de 115 páginas (180 con anexos) y se presentó en febrero de 1979. Su plataforma fue

* Profesor y coordinador del Programa de Administración Pública de El Colegio de México. <jmendez@colmex.mx>

el petróleo; su preocupación central el desempleo, y sus prioridades la promoción de las exportaciones (que ganó fuerza en el sexenio anterior), la producción de bienes básicos y el apoyo (por su efectos en el empleo y la descentralización industrial) a la pequeña industria (activos fijos menores a 200 veces el salario mínimo anual del Distrito Federal, entonces cerca de 10 millones de pesos). Estableció metas cuantitativas por año y por período (1979-1982), incluso hasta 1990, las cuales vistas en 1996 resultan de un optimismo increíble. Con base en un diagnóstico, detalló metas para 33 ramas industriales; privilegió en primer término la agroindustria, los bienes de capital y la pequeña industria y en segundo plano industrias como la química y petroquímica, farmacéutica, textil, automovilística y del calzado.

Del mismo modo, se fijaron prioridades regionales; se seleccionaron 11 zonas en donde la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas ejecutaría un plan de desarrollo urbano nacional. En el plan se señalaba: "Resulta necesario concentrar para desconcentrar. La industria, para prosperar, requiere de una masa urbana crítica y de infraestructura adecuada. Sólo de ese modo surgen economías externas y de aglomeración".¹ Así, se establecieron tres tipos de zonas: I. De estímulos preferenciales (IA, puertos industriales y IB, ciudades con potencial industrial); II. De prioridades estatales, y III. De ordenamiento y regulación (de "crecimiento controlado" —el Distrito Federal— y de "consolidación"). Entre las principales formas de fomento destacan los créditos fiscales de 25% sobre inversión para pequeñas industrias (en todas las zonas menos la del Distrito Federal), 20% sobre inversión o empleo para las actividades prioritarias (excepto en el Distrito Federal), así como precios subsidiados de la energía y protección arancelaria (que, curiosamente, según el plan, garantizaba la eficiencia industrial). Estos estímulos serían, en teoría, temporales.

El plan previó tasas anuales de crecimiento económico y empleo de 10.5 y 5.0 por ciento en 1982, respectivamente, frente a 7 y 3 por ciento en 1979. Asimismo, calculó un crecimiento industrial de alrededor de 12% anual. Se pensaba que todo ello era posible mediante un crecimiento ordenado y el control de la inflación. Asimismo, consideró el establecimiento de canales de comunicación "ágiles" entre el gobierno y los sectores privado y social, tanto con la creación de una Comisión Intersecretarial que coordinaría las acciones y el otorgamiento de estímulos, como con la organización de un Foro Nacional de Desarrollo Industrial. Este último supuestamente sesionaría en diversos niveles para concertar acciones a corto y mediano plazos.²

La crisis económica de 1982 condujo a Miguel de la Madrid a instrumentar una estrategia que estabilizara la economía. Para ello se emprendió el Programa Inmediato para la Reestructuración Económica (PIRE), que se orientó a proteger el empleo mediante cuatro programas estratégicos. Uno de ellos fue el Programa para la Protección de la Productividad Básica y el Empleo, sustentado en la reducción de las tasas de interés; la suspensión de aranceles a las importaciones para industrias exportadoras; el apoyo a proyectos de inversión estratégica, y

el fomento de las pequeñas y medianas empresas, la inversión extranjera y las regiones estratégicas.

Aunque en un entorno radicalmente distinto, el Pronafice de De la Madrid desarrolló aún más la concepción general del plan del gobierno anterior. Mantuvo la preocupación por los bienes básicos y la descentralización; se basó en una clasificación de zonas muy similar, y mantuvo —e incluso perfeccionó— los estímulos fiscales. La gran diferencia fue su planteamiento más consciente de la vulnerabilidad externa y las restricciones presupuestarias y crediticias y haberse orientado a fomentar la eficiencia, el desarrollo tecnológico y, sobre todo, las exportaciones (un propósito más bien declarativo en el plan del sexenio anterior). Respecto a la pequeña industria, la diferencia fue que no sólo buscó apoyarla, sino articularla con las empresas grandes y medianas. En general, hubo mayor preocupación por la articulación del sector manufacturero, tanto interna como con el resto de la economía.

El plan lo elaboró la recién creada Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y se presentó el 30 de julio de 1984. En un texto de 199 páginas (217 con anexos), con seis partes y doce secciones —más extenso y preciso que el de López Portillo—, preveía la modernización administrativa, aunque entendida básicamente como descentralización, desregulación y simplificación. Tuvo una vertiente "obligatoria" para el sector público federal, "coordinada" para los estados de la república (mediante los Convenios de Desarrollo) y "concertada" con los sectores privado y social (vía Programas Integrales de Desarrollo Industrial y Comercial, PIDIC). Se previó el establecimiento de una Comisión Nacional Consultiva (formada por la Secofi, la Semip, la Concamín, la Canacintre y el Congreso del Trabajo) que por medio de subcomisiones daría seguimiento al plan.

El Pronafice incluyó programas específicos para varios objetivos industriales; algunos de ellos son los siguientes:

1) El Programa de Financiamiento, que estableció diversos tipos de apoyo financiero para orientar a ciertas áreas prioritarias al sector externo e inducir cambios estructurales. Además, se otorgó gran importancia a la banca de desarrollo y a los incentivos fiscales dirigidos a áreas prioritarias; uno de los instrumentos fundamentales fueron los certificados de promoción fiscal (Ceprofis), orientados básicamente a las empresas que compraran tecnología nacional. Las secretarías de Hacienda y Comercio desarrollarían los criterios para los incentivos fiscales y la segunda se encargaría de su aplicación.

2) La Política para el Desarrollo Tecnológico impulsaría el aumento de las exportaciones con la creación de un Sistema de Información Nacional para el Desarrollo Tecnológico (Infotec) y con la participación del Fomin y del Fonei en la aportación del capital de riesgo para el desarrollo tecnológico; el Fonep apoyaría los estudios para la innovación tecnológica.

3) La Política de Localización Industrial tendría por objeto coordinar esfuerzos estatales y federales para aprovechar recursos y nuevas inversiones. Los municipios seleccionados como centros de desarrollo industrial se clasificarían como zona I (de máxima prioridad); de esta manera, el gobierno federal reforzaría la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial, canalizándoles las mayores inversiones estatales. El Fidein transferiría el apoyo necesario para construir y operar parques industriales en esos lugares. Los gobiernos estatales, en coor-

1. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan Nacional de Desarrollo Industrial*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1979.

2. *Ibid.*

dinación con los municipios, elegirían los municipios para constituir la zona II (de máxima prioridad estatal). La Ciudad de México y su zona conurbada se definirían como zonas IIA (de crecimiento controlado) y IIIB (de consolidación).

Una de las metas más importantes del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 era el apoyo a la mayor diversificación de las relaciones económicas externas y al fomento de las exportaciones no petroleras. Los mecanismos fueron principalmente estímulos financieros, tipo de cambio competitivo, protección comercial, eliminación de aranceles, devolución de impuestos y financiamiento de las importaciones usadas en la producción de exportaciones (programas Profide y Pitex, 1983), acuerdos comerciales internacionales, así como el establecimiento de oficinas gubernamentales para presentar diversas solicitudes.

El Pronafice estuvo vigente de 1984 a 1988, aunque es difícil conocer con precisión sus efectos. Se puede decir que diversos fondos industriales tuvieron una actividad importante. Por ejemplo, en 1987 y 1988 el Fomin apoyó el capital de riesgo; el Fidein mantuvo el apoyo a los parques industriales, haciendo algunos cambios para evitar ciertos "errores" cometidos con frecuencia en el pasado, y vigiló el desarrollo de obras públicas, la mayoría relacionadas con la habilitación y la urbanización de tierras para uso industrial y la construcción de plantas industriales (en 1987 se realizaron 19 proyectos en 53 852 metros cuadrados de construcción); el Fonep apoyó varios proyectos de infraestructura, así como algunos cursos, y el Infotec mantuvo activa su participación.

Aunque fueron bastante precisos, los planes industriales de López Portillo y de De la Madrid tuvieron al parecer pobres resultados. La industria nacional siguió siendo ineficiente en muchas de sus ramas, la concentración industrial no cedió (a lo más, se amplió el círculo de la concentración a algunas ciudades del centro de la república) y persistió el sesgo antiexportador de la industria no petrolera.

En general, los incentivos no tuvieron la capacidad suficiente para restringir el crecimiento de las áreas congestionadas e impulsar las menos desarrolladas. Por un lado, la crisis impidió realizar un fomento selectivo y, por otro, los estados más ricos siguieron captando la mayor parte de los recursos. Hubo poca coordinación entre las políticas industrial, espacial y urbana. Mientras que los planes clamaban por la descentralización, el gasto de las secretarías fomentaba la concentración. El desarrollo industrial que se registró fuera del centro, en realidad ocurrió en todas partes y al mismo tiempo. Hubo poca vinculación entre los objetivos generales y las acciones particulares. Las fundamentaciones teóricas y los diagnósticos fueron débiles, así como los aparatos técnico-administrativos.³ La inversión en diversos parques industriales fue un desperdicio, pues a algunos de ellos acudieron muy pocas industrias. Los parques suelen caer en un círculo vicioso en que los empresarios no se instalan porque no hay infraestructura y los gobiernos no la desarrollan puesto que no hay empresas que se instalen. En

3. I. Aguilar, *Descentralización industrial y desarrollo regional en México*, El Colegio de México, México, 1993, y G. Garza, *Desconcentración, ecología y localización industrial en México*, El Colegio de México, México, 1992.

síntesis, la política industrial mostró una extrema debilidad para llevar adelante objetivos y metas.

En el gobierno de Carlos Salinas se adoptaría un enfoque muy distinto respecto a la planeación, es decir, de tipo más práctico. Para empezar, el programa tardó más en salir a la luz. El Programa Nacional de Modernización Industrial y de Comercio Exterior, 1990-1994 (Pronamice) se publicó en enero de 1990, dos años después de la toma de posesión. Lo verdaderamente inesperado —de acuerdo con la experiencia de sexenios anteriores— fue constatar que se trataba de un plan más reducido y menos preciso que los dos que le antecedieron. Las razones que pudieran explicar esa concepción diferente se refieren, por un lado, a una ideología más liberal que pudo haber sido reforzada o incluso causada por los magros resultados del enfoque "planeador". Por otro, se podría especular que el entonces presidente habría calculado que la presentación anticipada de las duras medidas que estaban por tomarse atemperaría la resistencia.

El Pronamice plantea el crecimiento de la industria nacional mediante de cinco objetivos: a) el fortalecimiento de un sector exportador muy competitivo; b) un desarrollo industrial más equilibrado geográficamente y sectorialmente; c) la promoción y la defensa de los intereses comerciales de México en el exterior; d) la creación de empleos más productivos, y e) el aumento del bienestar de los consumidores. Aunque con mayor brevedad, el Pronamice aborda muchos de los aspectos considerados en otros planes, aunque en el texto es difícil observar cuáles serían sus prioridades. Por ejemplo, señala una zonificación para la promoción industrial —sin especificarla como en los planes anteriores— y de parques industriales, aspectos a los que en realidad no se les prestaría mayor atención durante el sexenio.

Así, más que en los lineamientos —generales en exceso— del Pronamice, la política industrial se fue realizando en la práctica. Manifestó una preocupación mayor por los intereses de los consumidores y, por tanto, por producir una apertura económica más radical que redujera precios y abriera la gama de opciones en la compra de productos. Otro punto novedoso sería la mayor importancia a la desregulación, la privatización y la promoción de las exportaciones. Los aspectos principales de la política salinista se pueden dividir en nueve rubros.

1) Protección del exterior. Parte fundamental de la nueva concepción de la política industrial fue la reducción de la protección arancelaria: de 25% en 1985 a 10-13 por ciento en el período 1988-1992. Más que promover la eficiencia mediante un plan, se consideró que una apertura económica rápida obligaría al sector privado a imprimir eficiencia a sus actividades.

2) Incentivos fiscales y crediticios. En 1991 los incentivos fiscales (Ceprofis) se habían eliminado y sólo existían algunos relacionados con las importaciones y la depreciación; desde 1988 más de 90% los estímulos se otorgaban a las exportaciones. Al mismo tiempo, sin embargo, se redujeron las tasas impositivas. Los incentivos crediticios, basados en tasas preferenciales pero no subsidiadas, se dirigieron básicamente a las micro, pequeñas y medianas empresas,⁴ a la modernización

4. En su tercer informe de gobierno, el presidente Salinas señalaba: "Con objeto de que la recuperación económica no sea concentradora de oportunidades, pusimos en marcha un programa especial de apoyo a la

industrial y a las exportaciones. Se promovió también una legislación laboral para "aumentar la competitividad", así como una liberación general de precios.

3) Programas sectoriales. Si bien la planeación industrial no se basó en los grandes planes, como en los sexenios anteriores, se desarrolló una actividad considerable en cuanto a programas sectoriales. A partir de 1989 se ejecutaron políticas específicas para las industrias automovilística, de cómputo y farmacéutica y se emprendieron programas para 31 ramas productivas. Se creó un comité de financiamiento coordinado por Nafin, en el que participó la banca de primer piso, para analizar y resolver los problemas de proyectos viables de desarrollo. Se buscó igualar las condiciones de competencia de las empresas nacionales e internacionales en materia de compras gubernamentales y se redujeron las tarifas de la energía eléctrica y la petroquímica.

4) Desregulación. Se desregularon 50 áreas mediante 300 medidas concretas referentes a una multitud de leyes y reglamentos, se creó la Comisión Federal de Competencia y se emitió la Ley Federal de Competencia Económica, con la preocupación central de evitar el abuso monopolístico.

5) Desarrollo tecnológico. Se decretó la Ley de Propiedad Industrial y se crearon el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y el Centro Nacional de Metrología. Asimismo, se desincorporaron los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial y se creó la Unidad de Transferencia Tecnológica para apoyar el desarrollo tecnológico de las empresas pequeñas y medianas.

6) Normalización y calidad. Se decretó la Ley de Normalización y Metrología, que creó la Norma Oficial Mexicana, de carácter obligatorio, a fin de brindar información al consumidor y proteger el ambiente. Luego de establecer una serie de requisitos, se otorgó la posibilidad de certificar las normas a cerca de 150 laboratorios privados; aunado a ello, se instituyó el Premio Nacional de Calidad.

7) Promoción de la industria maquiladora. En 1989 se presentó un nuevo decreto para el fomento de las actividades maquiladoras que promovía el empleo de insumos nacionales.

8) Promoción de la inversión externa. Se decretó una nueva Ley de Inversión Extranjera y en general se impulsó la imagen de México en el exterior.

9) Promoción de las exportaciones. Se firmaron varios acuerdos comerciales, entre ellos el TLCAN, y se establecieron programas como el Sistema de Comercio Exterior, el Centro de Información para el Comercio Exterior, etcétera.

Uno de los objetivos centrales fue la reforma del Estado con tres metas básicas: a) el desmantelamiento del "Estado propietario" y su sustitución por b) un "Estado solidario" y c) un "Estado promotor". Mientras que la primera meta representaba la salida del Estado de diversas áreas, las otras dos señalaban los

micro, pequeña y mediana empresas [...] Se trata de un paso fundamental de la reforma del Estado. Al inicio de mi gobierno, Nacional Financiera [...] canalizaba sus recursos a subsidiar cuatro paraestatales. Ahora, con la reforma, apoya a miles de pequeños y medianos empresarios". Rebolledo señala: "El liberalismo social busca también un Estado promotor [...] En lo económico, el propósito de esta concepción es [...] eliminar el carácter predominantemente regulador, promotor, correspondiente en el desarrollo y la promoción de la justicia". Juan Rebolledo, *La reforma del Estado en México*, Fondo de Cultura Económica, 1993.

ámbitos en que debía concentrar su actividad. Con el impulso del "Estado promotor" se pretendía evitar tanto el intervencionismo y la regulación asfixiantes del "Estado propietario" como el abandono total de los mecanismos de promoción económica. Este paso de propietario a promotor entrañó la desincorporación de la mayoría de las empresas paraestatales (de 646 en diciembre de 1988 a 217 en diciembre de 1993) y la concentración del Estado en la desregulación y la promoción de la inversión, de las micro, pequeñas y medianas empresas, de las exportaciones y del desarrollo tecnológico. Con esto se abandonaba la política industrial que podría denominarse "clásica" en términos de la notable reducción del proteccionismo externo y de los subsidios crediticios y fiscales. En general, durante el gobierno anterior predominó la idea de que, más que planear, lo realmente importante era desregular, abrir la economía y asegurar condiciones macroeconómicas estables. El gobierno proclamó que con esta orientación fomentaba la producción de manera más eficaz, ordenada y permanente.⁵

EL APOYO A LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

Por lo menos desde los años cincuenta, en México se han instrumentado diversos programas para el fomento de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Sin embargo, hasta mediados de los setenta se trató sólo de acciones desarticuladas. Esta situación empezó a cambiar en 1977, cuando se estableció el Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña. En 1979 el Plan Nacional de Desarrollo Industrial incluyó una sección para esas unidades, así como importantes estímulos fiscales. Aunque la crisis condujo a la reducción del nivel de asistencia (30% de 1983 a 1984), también el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior dedicaría una sección a esas industrias. Diversas fuentes hacen referencia a una variedad de programas particulares durante el período 1982-1988, aunque su vinculación no queda clara. A principios de los ochenta se creó el Programa de Apoyo Integral a la Pequeña y Mediana Industria (PAI), que consistió principalmente en proporcionarles asistencia financiera, técnica, de capacitación y de investigación. En 1984 este programa se amplió para convertirse en el principal instrumento de coordinación para el apoyo de este sector entre las diferentes entidades federales. En 1985 se dio a conocer el Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña y el año siguiente se publicó el de Apoyo Financiero de la Micro, Pequeña y Mediana In-

5. Este tipo de política industrial favorece las medidas orientadas a mejorar el funcionamiento de los mercados. Se centra en mejorar el acceso a la información, el nivel y la administración de la regulación, la educación y la capacitación, la cooperación académica-gubernamental-empresarial, la amplitud y la eficacia del sistema financiero, la seguridad de los contratos y los derechos de propiedad. Las barreras de entrada al mercado las ataca vía regulaciones antimonopólicas o el fomento de la organización interempresarial. La justificación de esta corriente es que las "fallas del gobierno" son mayores que las del mercado. Una versión más "suave" de esta política permite el uso de incentivos fiscales o crediticios de carácter general que no incidan sobre los precios relativos (por ejemplo, para capacitación, desarrollo tecnológico, etc.).

industria, concebido para el desarrollo de adquisición pública y centros tecnológicos, uniones de crédito, así como para incrementar la integración de las pequeñas empresas a las grandes compañías. Algunos fondos, como el Infotec y el Fogain, también proporcionaron asistencia; este último constituyó el principal fondo de financiamiento de las PYMES, para diversos propósitos, como equipo, infraestructura o expansión.

Hasta mediados de los ochenta, las microindustrias no habían recibido un trato diferencial y se habían rezagado. Sin embargo, en 1985 el mecanismo de apoyo de las PYMES (el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña, Fogain) comenzó a otorgarles asistencia reduciendo la de las medianas industrias. En general, a partir de ese año, la administración de los fondos se simplificó y uniformó. En enero de 1988 se emitió la Ley Federal de Fomento a la Microindustria (no más de 15 trabajadores y 200 millones de pesos en ventas anuales)⁶ que estableció las bases de la coordinación intergubernamental para la mejor atención a la microindustria. El nuevo ordenamiento promovió, por ejemplo, la firma de los acuerdos entre la Federación y varios estados para la creación de ventanillas únicas para este sector. Para aplicar la ley, se desarrolló el Programa para la Atención Integral a la Microindustria (Promicro), que incluía apoyo financiero, técnico, de capacitación y de ventas.

La política hacia las PYMES en el sexenio anterior fue especialmente activa y se puede dividir en tres períodos básicos: 1989-1990, el arranque; 1991-1992, cuando surge el Programa hacia el sector, y 1993-1994 cuando, con el programa Impulso, la política alcanzó su mayor amplitud. En el primer lapso se efectuaron algunos cambios importantes en la política hacia las PYMES: a) Nafin se convirtió en banca de segundo piso, aduciendo que con ello elevaría su eficiencia al transferir costos de operación a la banca comercial; b) en 1989 la asistencia financiera aumentó 58% respecto a 1988. Al tiempo, Nafin apoyó el desarrollo de intermediarios financieros no bancarios por parte de las agrupaciones empresariales (uniones de crédito, arrendadoras, empresas de factoraje); c) Nafin fusionó e incorporó los seis fondos de fomento que asistían a las micro, pequeñas y medianas industrias, como el Fogain o el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (que atendía a la gran industria privada). Los 39 programas de esos seis fondos se simplificaron, reestructuraron, homogeneizaron y se agruparon en sólo seis programas; d) Nafin buscaría también atender a empresas de servicios y comerciales, ya que éstas —se señaló— son las que completan el círculo productivo, y e) sus criterios se centraron en la competitividad, el empleo, la descentralización, la conservación ecológica y el desarrollo tecnológico.

En febrero de 1991 se puso en marcha el Programa para la Modernización y el Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994, de cuya aplicación y vigilancia se haría cargo la Comisión Mixta para la Modernización de la Industria Micro, Pequeña y Mediana (Comin), a la que se integraría el llamado Comin financiero, formado por la SHCP, Nafin, el Bancomext, la AMB y la Concamin.

6. Secofi, *Ley Federal para el Fomento de la Microindustria*, México, 1988.

Los objetivos del programa consistían en fortalecer el crecimiento de las PYMES mediante cambios cualitativos en sus formas de comprar, producir y comercializar, a fin de que se consolidaran en el mercado interno, incrementaran su presencia en el mercado de exportación y elevaran su calidad y nivel tecnológico. También se pretendía desregular, descentralizar y efectuar una simplificación administrativa; promover el establecimiento de PYMES en todo el país y con ello alentar el desarrollo regional; impulsar la creación de empleos productivos y permanentes, y favorecer la inversión en el sector social para fomentar las actividades manufactureras.

El Programa señalaba que ante la globalización era preciso contar con una organización interempresarial que desarrollara la producción en escala. Buscó también impulsar programas de capacitación gerencial y laboral, así como la participación del subsector en el mercado de exportación, mediante la organización de empresas de comercio exterior, la subcontratación y la proveeduría a exportadores y a la maquila. Otra propuesta fue la creación de “incubadoras de empresas” como soporte de servicios compartidos y de apoyo técnico y financiero.

En 1993 la política hacia las PYMES alcanzó niveles de actividad importantes (comparados con el período 1989-1991). El 7 de mayo de 1993 se publicó el marco legal para el fomento de empresas integradoras, orientado a fortalecer a las pequeñas y medianas industrias en sus operaciones de compra, producción y comercialización. El ordenamiento permitió a la banca de desarrollo formular programas específicos para que estas empresas contaran con servicios tecnológicos, de promoción, comercialización, subcontratación, administrativos, fiscales y de financiamiento; las empresas integradoras no pagarían impuestos sobre las utilidades reinvertidas. Nafin otorgaría créditos a los socios para que aportaran el capital social de la empresa, con lo que se simplificaba su creación. En general, la política de fomento en 1993 privilegió la organización interempresarial por medio de empresas integradoras y bolsas de subcontratación.

En los primeros meses de 1993, el Centro Nafin inició el Programa Especial de Impulso Financiero a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el más importante en materia de fomento a las PYMES. Las acciones principales de la política para esas empresas al final del sexenio anterior se pueden resumir de la siguiente manera. Por un lado, el número (oficial) de industrias apoyadas se elevó de 7 434 en 1988 a 39 386 en 1993. Por otro lado, si bien en 1989 la totalidad de los recursos de Nafin se orientaron a empresas industriales, en 1992 y 1993 dicho porcentaje fue de 30.8; el restante 69.2% se canalizó a unidades comerciales y de servicios. Esto se presentó como un logro; se señalaba que así se apoyaba a las empresas en todo el círculo de la producción. Sin embargo, algunos de los rubros que parecen haber tenido un aumento considerable en el número de créditos fueron los correspondientes a taxis y microbuses (fáciles de otorgar porque se deja la unidad en garantía) que sólo tienen que ver indirectamente con el fomento a la producción, y en todo caso, básicamente del sector automovilístico conformado por grandes empresas.

De hecho, la participación del crédito de la banca de desarrollo en la industria de la transformación con respecto al total otorgado a entidades privadas bajó de 10.5% al 31 de diciembre de 1993 a 8.5% al 30 de julio de 1994. El crédito de toda la

banca a la industria energética, de la transformación y de la construcción bajó de 23.2 a 19.8 por ciento de enero de 1992 a julio de 1994; aumentaron los canalizados a vivienda, servicios y comercio (especialmente a vivienda, al que se le otorgó más del doble de créditos).⁷

Al primer trimestre de 1994 la Comisión Mixta para las PYMES se había reunido más de 350 veces y había atendido problemas de más de 20 000 empresarios. Las empresas integradoras sumaban 51, además de 15 sociedades de responsabilidad limitada que agrupaban a 2 000 empresarios y 250 sociedades cooperativas. Se contaba con el Centro Coordinador de la Red Mexicana de diez bolsas de subcontratación y múltiples bolsas de residuos industriales. Aparte de la tarjeta empresarial, se habían creado varias líneas específicas de crédito para facilitar el acceso a los recursos. Nafin apoyó la restructuración de pasivos, el establecimiento de nuevas formas de garantías y la canalización de financiamiento por parte de las grandes empresas a las PYMES. El programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO), de la Secretaría del Trabajo, había desarrollado más de 30 unidades promotoras de capacitación e impartido cursos en más de 4 000 empresas pequeñas y medianas. En 1994 la Red Nacional de Capacitación estaba constituida por cerca de 2 000 instituciones—universidades, cámaras, y otras— y más de 1 000 instructores. El sistema de ventanillas únicas ascendía a 117 en todo el país.

En el sexto informe de gobierno (noviembre de 1994), Carlos Salinas señaló que durante su gestión se había auspiciado la creación de 90 empresas integradoras y 350 uniones de crédito, Nafin había apoyado a 415 000 empresas y el Bancomext a más de 50 000; en el último caso, su Programa Integral de Impulso a la Pequeña y Mediana Empresa apoyó la exportación de las PYMES sobre todo de manera indirecta.

En otro trabajo del autor⁸ se ha concluido que el gobierno anterior profundizó considerablemente la política hacia las PYMES, pues el apoyo que éstas recibieron aumentó de manera notable en términos cuantitativos y cualitativos. También se señala, sin embargo, que esa política fue en cierta medida retórica, ya que: a) el apoyo fue limitado e insuficiente y no correspondió a la fuerte campaña publicitaria en torno a esa política; b) rápida y crecientemente incurrió en una tendencia hacia el comercio y los servicios, y c) el mayor activismo de esta política no bastó para que las cámaras y los industriales dejaran de manifestar su claro descontento ante esa estrategia.

En el trabajo citado se destacan diversos factores que pueden explicar el carácter parcialmente retórico de la política hacia las PYMES. Por ejemplo, la naturaleza de tipo “regulatorio” de esta política y la estrategia de recuperación de la legitimidad implícita en la reforma del Estado. En otras palabras, la orientación hacia las PYMES comerciales y de servicios pudo haber sido, dadas las restricciones tradicionales al crédito para las pequeñas industrias, la única manera de aumentar significativamente el número de PYMES apoyadas y dar cierto contenido a este aspecto de la reforma. Otras razones complementarias

fueron la sensación de incertidumbre generada por el TLCAN⁹ y, por supuesto, el que el desarrollo de esas unidades se haya visto como una oportunidad para elevar la competitividad y la capacidad de generación de empleos de la economía mexicana.

PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

El 8 de mayo de 1996 el Ejecutivo presentó el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice). Luego de reconocer la indispensable promoción de las exportaciones, se indica que ello debe acompañarse de una sustitución eficiente de importaciones y una política industrial activa. Este aspecto pudo obedecer, por una parte, a las opiniones de amplios sectores (principalmente en los últimos años del sexenio anterior) de que la apertura se había dado de manera indiscriminada y sin una política industrial que permitiera concertar esfuerzos y orientar el desarrollo industrial y, por otra, a la aguda crisis económica de fines de 1994.

El nuevo programa tiene 175 páginas de texto, más 26 de anexos. Si se juzga por el número de páginas se acercaría más al programa de De la Madrid, pero en realidad el texto incluye objetivos o medidas menos precisos que ese programa y que el plan anterior. En realidad expresa una posición intermedia que concede importancia al diagnóstico y la planeación, pero le falta claridad en cuanto metas y objetivos. El Propice establece ocho políticas generales: estabilidad económica y desarrollo financiero; mejoramiento de la infraestructura física, humana e institucional; fomento de las cadenas productivas; desarrollo tecnológico; desregulación; promoción de las exportaciones; apertura de mercados, e impulso de la competencia.

Las novedades del programa se refieren a la importancia que se otorga a ciertas líneas de acción, así como al tipo de medidas específicas propuestas. En cierta medida el Propice recupera la visión del plan Lópezportillista que privilegiaba la promoción de los agrupamientos industriales—cadenas productivas—regionales y presenta esta opción como la salida para alcanzar de manera simultánea tres objetivos: aumentar la competitividad, inducir un mayor desarrollo de las industrias micro, pequeñas y medianas (mediante las cadenas productivas) y mejorar la distribución regional. El programa, por ejemplo, presenta de nueva cuenta la política de parques industriales.

Es meritorio que el programa haya diagnosticado el rompimiento de las cadenas productivas que causó la apertura y que se proponga actuar en consecuencia por medio de la promoción del desarrollo de las PYMES en el entorno de las cadenas. También es destacable que el programa intente de nuevo vincular esos propósitos con la descentralización industrial.

El problema radica en que no queda claro cómo se conseguirán los objetivos. Por ejemplo, el programa en sí mismo no establece una zonificación como fue el caso de los planes industriales de López Portillo y de De la Madrid. Deja tal propósito

9. Aunque los datos sobre el empleo presentados en el estudio mencionado no muestran que el ajuste o la apertura hayan conducido a quiebras ostensiblemente mayores que las normales en el sector de las PYMES, ya que su proporción del empleo total se mantuvo prácticamente igual.

7. José Luis Méndez, “Del Estado propietario al Estado promotor; la política industrial de Carlos Salinas”, por aparecer en *Foro Internacional*.
8. *Ibid.*

a un “grupo conjunto de trabajo” con la Secretaría de Desarrollo Social, así como al Programa de Desarrollo Urbano. Así, en el Propice no aparece instrumento alguno que indique la forma de lograr la orientación regional que deberá buscar el fomento de las cadenas productivas.¹⁰ El programa no responde a la grave situación financiera de las empresas, pues las medidas en este sentido son muy vagas. Cabe reconocer, empero, que en realidad ello es materia principalmente de la SHCP, la cual ha instrumentado diversas medidas al respecto.

Además de la importancia que se concede a las cadenas productivas, las novedades reales del programa se refieren a algunas medidas relacionadas con la desregulación y la competitividad de las micro, pequeñas y medianas industrias. En primer lugar, el establecimiento de la figura de la *afirmativa ficta*, por la cual se autorizarán automáticamente, después del plazo establecido, los trámites federales relativos a actividades no riesgosas, por ejemplo, las referentes a la apertura de una empresa (la aplicación inmediata de esta figura se anunció ya cuando menos para el Distrito Federal). En segundo lugar, la propuesta de una red nacional de centros de competitividad empresarial y, de manera relacionada, el programa Compite, para incrementar la productividad de las industrias (sobre todo las micro, pequeñas y medianas). El programa lo impartirán consultores autorizados con la participación de un grupo de la misma empresa.

Otra novedad parcial del programa se refiere al objetivo de institucionalizar y ampliar los mecanismos de consulta para el seguimiento del programa, por medio de una serie de consejos (el Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresas, establecido el 9 de mayo de 1995, el Consejo para la Desregulación Económica, la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones, el Consejo Asesor de Negociaciones Comerciales Internacionales). Si bien el programa reconoce que en el pasado una de las deficiencias fundamentales de la política industrial fue la falta de coordinación, no queda claro cuál será la instancia que tendrá a su cargo la coordinación y la vigilancia global de los diversos propósitos de la política industrial, así como de la evolución de la industria en su conjunto y de los programas sectoriales. Es probable, por ello, que esta política presente problemas de coordinación entre los diferentes objetivos (descentralización, promoción, competitividad).


COMENTARIOS FINALES

Después de casi veinte años de planeación y política industriales destaca la incapacidad de los planes para, en realidad, conducir un cambio suficientemente rápido y significativo hacia una estructura industrial más eficiente y descentralizada. En general, los instrumentos (o su aplicación) han sido por demás débiles y cuando éste no ha sido el caso, como con la apertura indiscriminada, han incurrido en el error de “tirar al bebé con el agua sucia”. El gobierno actual ha presentado un plan que parece ser una opción intermedia entre la planeación del régimen de De la Madrid y la de la administración anterior. El

Propice puede ser un plan realista. Sin embargo, la carencia de una política industrial clara deja en cierta medida el desarrollo nacional a la deriva. Incluso los países que supuestamente no han tenido una política industrial activa han apoyado su desarrollo en un conjunto de programas que han aplicado con eficacia y eficiencia (por ejemplo, los programas agrícolas y tecnológicos de Estados Unidos).

El Propice contiene algunas medidas que pueden ser positivas pero que difícilmente cambiarán el panorama de la industria nacional en el corto o mediano plazos. En realidad, se trata de los mismos objetivos de integración, competitividad, descentralización y exportación industrial, y de (casi) los mismos mecanismos de concertación con los grupos privados. Se podría decir que esperar del nuevo plan lo contrario sería excesivo y que ello incluso podría conducir a modelos planificadores autoritarios y también ineficientes. Puede ser. Empero, la pregunta es por qué un país como México no puede establecer mecanismos de promoción y concertación que, como en otros países —por ejemplo, los llamados tigres asiáticos— conduzcan a la transformación eficiente y acelerada de la estructura industrial.

En otro artículo del autor se señala que es probable que la incapacidad tradicional de la política industrial se relacione con la falta de cuando menos tres factores: a) una suficiente continuidad y profesionalización del personal a cargo de la política industrial; b) mecanismos de evaluación que dejen de ser endogámicos a los sectores público y privado e incorporen más a los ciudadanos-consumidores, y, en términos más generales, c) una suficiente capacidad político-administrativa para actuar en favor de los intereses nacionales y no de grupos.

Todo esto por supuesto no implica que México esté en un callejón sin salida. Por ejemplo, el Propice puede constituirse en la brújula general que guíe el desarrollo de mecanismos más específicos de promoción, sin que impliquen subsidios o un proteccionismo. Esto siempre y cuando se desarrollen mecanismos menos endogámicos que aseguren su aplicación efectiva y eficiente. 

Bibliografía

- Argüelles, A., y Gómez, J.A. (comps.), *La competitividad de la industria mexicana frente a la concurrencia internacional*, FCE y Nafin, México, 1994.
- Clavijo F. y J. Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, FCE, México, 1994.
- Clavijo, F., M. Fernández, E. Pérez, F. Sánchez, *La política industrial en México*, Secofi, El Colegio de México, ITAM y Concamin, México, 1994.
- Espinoza, O., *El impulso a la micro, pequeña y mediana empresas. Una visión de la modernización de México*, FCE, México, 1993.
- IBAFIN, *Hacia una nueva política industrial. Alternativas para el futuro. La competitividad como objetivo*, Diana, CIDAC e IBAFIN, México, 1988.
- IBAFIN, *La conversión industrial en México. Alternativas para el futuro. Concepto y requisitos para su éxito*, Diana, CIDAC e IBAFIN, México, 1988.
- Lustig, N., *México, hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México y FCE, México, 1994.
- Secofi, *Programa Nacional para el Fomento a la Industria y al Comercio Exterior, 1984-1988*, México, 1984.
- , *Ley Federal para el Fomento de la Microindustria*, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1988.
- , *Programa Nacional para la Modernización Industrial y el Comercio Exterior 1990-1994*, 1990.
- Story, D., *Industria, Estado y política en México. Los empresarios y el poder*, Conaculta y Grijalbo, México, 1986.
- Terrones, V. M., *Política industrial. Retos y propuestas*, Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, México, 1994.

10. Secofi, *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, 1996-2000*, México, 1996.