

# Introducción

Al igual que los demás estados de la República Mexicana, Yucatán aspira a desarrollar su industria. La industrialización es percibida como la gran promesa para resolver el problema del subempleo y el desempleo, especialmente agudo en esta entidad desde el fin de la participación del Estado en la agroindustria henequenera, consumado a principios de los 90. El fin del henequén paraestatal, con el cierre de Cordemex y la liquidación o jubilación de más de 40 mil ejidatarios, provocó una fuerte presión de demandantes de empleo sobre otros sectores productivos, por ejemplo la pesca, que se saturó con el arribo de miles de campesinos convertidos por la necesidad en pescadores improvisados. Era evidente que, después de un siglo de monoproducción henequenera, la economía estatal no podría salir adelante sin desarrollar nuevas actividades productivas y nuevas fuentes de empleo. Esto fue claro para los gobiernos que, en la década de los 80, eliminaron de su repertorio las políticas de corte intervencionista, precisamente los gobiernos que desmantelaron Cordemex y el *gran ejido* henequenero.

El punto de partida del cambio fue el Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán, implementado a partir de 1984 por un gobierno federal inspirado en las tesis del neoliberalismo -el de Miguel de la Madrid- y un gobierno estatal interino -el de Víctor Cervera Pacheco- que relevó al gobierno de Graciliano Alpuche Pinzón, herencia tardía del sexenio de López Portillo. El nuevo programa ubicaba al desarrollo industrial como una de las grandes estrategias de diversificación económica, pero no al estilo de los años 70, con su incesante creación de paraestatales, sino a partir del fomento a la industrialización privada, lo que implicaba una activa labor de atracción de inversionistas, especialmente extranjeros. De entre todas las posibilidades de creación de empleos manufactureros había una que parecía especialmente prometedora, por el desarrollo alcanzado en la frontera norte del país (y Yucatán siempre se ha considerado la otra frontera): la industria maquiladora de exportación.

Sin embargo, las maquiladoras demoraron una década en llegar y cuando lo hicieron, a mediados de los 90, no fue tanto por la activa promoción de los gobiernos estatales (aunque esto también ayudó) sino por un acontecimiento muy importante para la economía mexicana que tuvo lugar el primero de enero de 1994: la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Actualmente las maquiladoras siguen llegando a Yucatán, con

una modalidad muy interesante: se están instalando en los empobrecidos municipios del interior del estado, atraídas por las facilidades que brinda el tratado en materia de reglas de origen y, también, por la disponibilidad de mano de obra estable, dócil y barata en extremo. Poco a poco se va transformando el paisaje de la antigua zona henequenera con los cambios que han generado las nuevas maquiladoras. Los salarios que pagan son muy bajos, pero siempre más altos que los exigüos ingresos que los campesinos mayas podían extraer de sus suelos pedregosos. La nueva disciplina industrial, con su ritmo intenso y sus horarios rígidos, empieza a introducir cambios de orden cultural en las comunidades; la derrama económica, aunque limitada, da paso a nuevas modalidades de consumo. Detrás de todos estos cambios, aunque no siempre evidente para los yucatecos, está la acción del Estado. Han sido los gobiernos federal y estatal, cada uno en su ámbito de competencias y de influencias, los que han impulsado a la entidad por los nuevos caminos de la maquila de exportación, como antes la condujeron, durante más de medio siglo, por los henequenales.

Mientras tanto cambiaron las prioridades de la política industrial del gobierno federal. Si los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas entendían la acción del Estado en esta materia como el fin de la industria paraestatal y del proteccionismo industrial, el fomento a la inversión privada y la apertura comercial, el gobierno de Ernesto Zedillo fue, en cambio, mucho más ambicioso. Aspiraba a desarrollar una industria competitiva capaz de conquistar mercados externos, no con la tradicional ventaja de la mano de obra barata sino con productos de elevado componente tecnológico; más aún, aspiraba a elevar la competitividad de la planta industrial mexicana a un nivel cercano a los de Estados Unidos y Canadá, nuestros socios del TLCAN. Frente a tales objetivos, la industria maquiladora de exportación (especialmente la de uso intensivo de mano de obra y bajo componente tecnológico, como las maquiladoras textiles que se han instalado en Yucatán) pasaron a ocupar un lugar secundario en la lista de prioridades.

La primera prioridad, que los diseñadores de la política industrial del gobierno zedillista derivaron del análisis de la experiencia internacional, fue el desarrollo de conglomerados, agrupamientos industriales o *clusters* que, como esa experiencia demuestra, permiten alcanzar los más altos niveles de competitividad a nivel mundial: los automóviles de Detroit, las computadoras grandes de Minneapolis, el acero de Brescia, los productos ópticos de Wetzlar, las empresas farmacéuticas de Basilea. Aquí estaría el futuro de la industria mexicana. Los diseñadores de la nueva política industrial celebraban que en nuestro país hubieran podido desarrollarse algunos *clusters* exitosos: la industria electrónica de bienes de consumo de Tijuana, la informática de Guadalajara-Aguascalientes, la automotriz de los corredores Saltillo-Monterrey y Chihuahua-Ciudad Juárez, pero advertían claramente que los *clusters* son obra del mercado; el Estado puede apoyarlos, pero en cambio no

puede crear uno allí donde no existen iniciativas privadas substanciales, lo que a su vez indica que no existe el complejo conglomerado de factores que determinan el éxito industrial.<sup>1</sup>

Los diseñadores de la política industrial del gobierno de Zedillo fundamentaron muy bien sus puntos de vista. Era imposible rebatirlos cuando demostraban cómo los agrupamientos industriales son la vía de la competitividad global. En cambio dijeron muy poco de esas zonas que no han tenido la suerte de que el mercado las proveyera de un *cluster* exitoso. Entre esas zonas, desafortunadamente, está Yucatán. Si la opción eran las industrias de menor uso relativo de mano de obra y mayor componente tecnológico, el mercado determinó para Yucatán el perfil exactamente contrario: uso intensivo de mano de obra y bajo componente tecnológico, no sólo en la industria nativa (alimentos y bebidas, vestido, minerales no metálicos, principalmente) sino también en la industria maquiladora de exportación. Si la opción eran los conglomerados industriales, la política industrial del gobierno estatal tuvo que privilegiar la desconcentración hacia los municipios del interior, presionado como estaba por la demanda de ocupación en el campo yucateco y, también, por la relativa escasez de mano de obra en Mérida. Con su obsoleta industria local y sus maquiladoras textiles, Yucatán -y todo el sureste mexicano- quedaron fuera de la lógica del modelo.

Esta investigación, cuyo punto de partida es el Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Industrial de Yucatán (1984), se ocupa de las políticas de fomento a la industria manufacturera en la entidad, tanto del gobierno federal como del estatal. Uno de sus objetivos es estudiar precisamente la concurrencia de los dos órdenes de gobierno en una misma materia, en este caso el fomento a la industria manufacturera: cuáles han sido los contenidos de ambas políticas, cómo han interactuado y cuáles han sido su impacto y sus resultados. Un segundo objetivo, derivado del anterior, es analizar los problemas de diseño y los de implementación de ambas políticas.

Por lo que respecta al diseño hemos partido de la hipótesis de que, al responder a realidades distintas y constelaciones diferentes de intereses, encontraríamos divergencias conceptuales de fondo entre las dos políticas; el análisis sólo confirmó parcialmente esta hipótesis: en efecto, actualmente existen diferencias conceptuales de fondo entre el gobierno estatal, comprometido con la generación masiva de empleos, y el federal, entusiasmado con los agrupamientos industriales de alta tecnología; sin embargo, el análisis de los 17 años del periodo bajo estudio nos hizo derivar una conclusión de carácter más amplio, a la que queda subordinada cualquier diferencia conceptual: en el marco del centralismo *de facto* que ha existido en México, los gobiernos yucatecos -todos ellos priístas- se han subordinado en la práctica a los dictados del centro en esta materia.

<sup>1</sup> Secofi, *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior*, mayo de 1996, p. I.22.

Hubo de hecho dos gobernadores cuyas respectivas políticas industriales diferían de las que a nivel federal estaban vigentes en los años de sus mandatos: uno de ellos fue el ya citado Graciliano Alpuche, que se quedó extemporáneamente en los tiempos del intervencionismo y el estatismo, cuando el centro irradiaba ya los valores del libre mercado; el otro fue Víctor Manzanilla Schaffer, político de fuertes tintes nacionalistas, que privilegió el desarrollo de la micro y pequeña industria local como objetivo central de su política industrial. Ambos gobernadores fueron destituidos, naturalmente no sólo por divergencias con el centro en materia de política industrial, pero también en algún grado por éstas, enmarcadas en visiones del quehacer gubernamental que no eran compartidas en Palacio Nacional.

En cuanto a la implementación suponíamos, a la luz de la teoría y de algunos hechos que ya conocíamos, que encontraríamos variados problemas, más o menos complejos, que estarían obstaculizando la marcha de las estrategias industriales de ambos órdenes de gobierno. En este terreno la investigación confirmó con creces nuestra hipótesis. Existen diversos tipos de problemas que obstaculizan la implementación de las políticas de fomento industrial en Yucatán, al grado de hacer inoperantes muchos de los instrumentos y programas que les dan contenido. La encuesta empresarial y las entrevistas que realizamos nos permitieron ubicar cinco tipos de problemas, aunque bien puede haber otros más: los derivados de la acción conjunta de los gobiernos estatal y federal; los asociados a la divergencia de prioridades de las agencias de fomento (incluso entre las que pertenecen a un mismo nivel de gobierno); los derivados de las relaciones gobierno-empresarios; los que se remiten al atraso y la falta de visión del empresariado yucateco y, por supuesto, los derivados del entorno económico.

Muchos de los problemas de implementación tendrían soluciones relativamente sencillas, si tan sólo los responsables de los distintos programas e instrumentos de política industrial conocieran algunas de las recomendaciones de la teoría de la implementación al quehacer gubernamental, o si fueran conscientes de la limitada capacidad de las instituciones públicas para influir en los comportamientos privados, especialmente cuando se trata de empresarios. En el apartado de conclusiones nos aventuramos a presentar lo que hemos denominado, pretenciosamente, *notas para una agenda de soluciones*, en su mayoría derivadas de la contrastación de los hechos con las recomendaciones de la teoría.

Sin embargo, para enfrentar otros problemas de implementación no bastarían las recomendaciones de la teoría, porque dada su naturaleza sólo serán solucionados en el marco de un profundo cambio de los arreglos políticos básicos de la nación, que termine con la secular subordinación de los gobiernos estatales al gobierno federal, cuando ambos eran siempre prístas, en una tradición política en la que el federalismo se subordinaba a la lógica partidista

tanto como ésta se subordinaba al presidencialismo. Hasta el fin del gobierno de Zedillo la política industrial de la federación denotó el mismo sesgo que las otras políticas federales: un acentuado centralismo que dejaba de lado la profunda diversidad regional y atendía únicamente a lo que los diseñadores centrales habían encontrado. La fuente principal de inspiración de éstos fue la experiencia internacional, no las realidades locales. Al volver la vista al exterior, descubrieron los agrupamientos industriales y entonces se propusieron desarrollar por lo menos un *cluster* en cada entidad federativa, de manera contradictoria con su vocación por el mercado. Para Yucatán definieron un agrupamiento industrial que no es precisamente un modelo de sofisticación tecnológica: la producción de carne de cerdo, res y pollo.

Nuestro marco teórico de referencia es, naturalmente, la teoría de las políticas públicas. Consideramos que constituye el cuerpo de conocimientos más adecuado para fundamentar el análisis de la acción de los gobiernos en el seno de sus sociedades. El marco teórico es expuesto en el capítulo 1, que hemos dividido en cuatro apartados: en el primero damos cuenta de los fundamentos, categorías y conceptos del análisis de políticas públicas; en el segundo abordamos las teorías de la implementación; en el tercero nos ocupamos de las políticas económica e industrial a nivel teórico y en el cuarto de los contenidos de ambas políticas en nuestro país durante las últimas dos décadas. Posiblemente el lector encuentre un tanto extenso el marco teórico. Esto se debe a que no hemos querido soslayar la discusión sobre si la teoría de las políticas públicas es pertinente o no para abordar la realidad mexicana, lo que a su vez nos introdujo en una discusión más amplia: el papel de la teoría política en el análisis de políticas públicas. Hemos considerado necesario poner en claro que detrás de cada desarrollo en el campo de las políticas públicas está presente una particular concepción del Estado y del quehacer estatal, no siempre reconocida como tal ni hecha explícita por su autor. Esto último es especialmente cierto entre los analistas estadounidenses, por mucho quienes más han contribuido al desarrollo del análisis de políticas públicas.

Por otro lado, en el segundo apartado tratamos de dejar en claro que implementación no es igual a teoría de la organización. Aun cuando los desarrollos de esta teoría han representado una gran contribución al análisis de la implementación, en realidad ésta desborda cualquier marco organizacional e interorganizacional y, por lo menos para determinadas políticas -como la industrial-, encuentra sus determinantes esenciales fuera de las esferas institucionales del sector público. De aquí la riqueza de la teoría de la implementación y, en general, del análisis de políticas públicas: estudiamos la interacción del gobierno con su entorno social, y no tan sólo los interiores del gobierno, por muy interesantes y complejos que sus vericuetos puedan ser.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Por supuesto, implementación tampoco es igual a *implantación*, *instrumentación*, *ejecución* o términos semejantes con los que suele ser traducido el concepto inglés *implementation*. Por lo demás, la pureza del lenguaje ha quedado a salvo con la reciente introducción del vocablo implementación en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (Guerrero, 1994, p.21).

El capítulo 2 es un resumen de carácter histórico de la economía y la industria de Yucatán en el último siglo. Comienza con el periodo del auge henequenero, que tuvo lugar entre las dos últimas décadas del siglo pasado y las dos primeras de éste. Continúa con la larga decadencia del henequén, que con altibajos se inició con la irrupción de la Revolución Mexicana en la entidad, representada por Salvador Alvarado; siguió luego de la reforma agraria cardenista, consumada en 1937, y se prolongó todavía por más de medio siglo, hasta el fin de la intervención del Estado en la agroindustria henequenera, completado recién en 1992. Dicho capítulo incluye un recuento de los primeros intentos de diversificación económica, emprendidos en los años 60 por los empresarios excordeleros que vendieron sus fábricas a Cordemex; una revisión de la situación actual de la economía de Yucatán y un breve apartado sobre el actual entorno político. El objetivo de todo este capítulo es contextualizar la política industrial de ambos niveles de gobierno. Si el lector está familiarizado con la historia y la economía de Yucatán puede obviar su lectura; de no ser así, encontrará antecedentes que explican varios de los rasgos más importantes de la industria manufacturera contemporánea de Yucatán.

La investigación se desenvuelve en dos dimensiones: una diacrónica, que analiza en un plano secuencial las políticas implantadas entre 1984 y 1995, y una sincrónica, que se ocupa de la política industrial reciente en la entidad. La dimensión diacrónica es presentada en el capítulo 3, que aborda las políticas industriales estatales y federales implantadas durante los gobiernos de Graciliano Alpuche Pinzón (1982-1984); Víctor Cervera Pacheco (1984-1988); Víctor Manzanilla Schaffer (1988-1991); Dulce María Sauri (1991-1994) y Federico Granja Ricalde (1994-1995); como antecedente se incluyen también algunas líneas de la política industrial implementada durante el gobierno de Francisco Luna Kan (1976-1982). Las técnicas de investigación empleadas fueron la investigación documental y el análisis de contenido, principalmente de planes, programas e informes de gobierno.

La política industrial reciente en Yucatán es analizada en los capítulos 4 y 5. El capítulo 4 aborda con detenimiento los contenidos del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice), dado a conocer por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) en mayo de 1996 y sus implicaciones para Yucatán; se ocupa también de la política industrial del segundo gobierno de Víctor Cervera Pacheco (1995-2001) y del papel de las principales agencias federales de fomento industrial en la entidad: la delegación local de la Secofi, la gerencia estatal de Nacional Financiera (Nafin) y la dirección regional del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).

El capítulo 5 expone los resultados, así como su análisis e interpretación, de la encuesta realizada entre el sector manufacturero yucateco para estudiar los impactos de los programas e instrumentos de fomento industrial; también expone los resultados de las entrevistas efectuadas a diversos funcionarios

del gobierno estatal y de las agencias federales de fomento. Así, el cuestionario y la entrevista se sumaron a la investigación documental y el análisis de contenido como técnicas empleadas en estos capítulos. También fue empleada la observación participante, al ser el autor invitado como miembro del Grupo de Trabajo Industrial del Comité de Planeación del Desarrollo de Yucatán. Por último, el sexto y último capítulo resume las conclusiones de la investigación.

Antes de entrar en materia deseo manifestar mi agradecimiento a todas las personas que de una u otra manera contribuyeron a hacer posible esta investigación, especialmente al Dr. Javier Aguilar García, profesor del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, quien revisó el borrador y me hizo numerosas observaciones. También agradezco al director de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán, Lic. Jorge Luis Canché Escamilla, y al jefe de la Unidad de Posgrado e Investigación de la misma Facultad, Mtro. Alberto Quintal Palomo, por las facilidades que me brindaron para desarrollar este trabajo en mi puesto de profesor de tiempo completo en dicha Facultad. Agradezco asimismo al Rector de la Universidad Autónoma de Yucatán, C.P. Carlos Pasos Novelo, y a la Mtra. María Elena Barrera Bustillos, Jefa de la Unidad de Apoyo a los Estudios de Posgrado, el apoyo que me brindaron para obtener una beca del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en el marco del programa de Cátedras Patrimoniales de Excelencia. Agradezco al CONACYT haber tenido a bien otorgarme esa beca.

El Ing. Arturo López Alonso, director de Promoción Industrial del Gobierno del Estado, me proporcionó información de gran utilidad y me invitó a participar en las reuniones del Grupo de Trabajo Industrial del Comité de Planeación del Desarrollo de Yucatán. Le agradezco mucho ambas cosas. En la delegación local de la Secofi, el Ing. Francisco Echeverría González (Q.E.P.D.), director de Promoción Industrial, me concedió entrevistas muy amplias, en las que con franqueza inusual me describió el entorno local de la política industrial y también me proporcionó información muy valiosa; quede un testimonio de gratitud a su memoria. El acceso a los niveles de dirección de las empresas manufactureras yucatecas, durante la encuesta levantada, fue posible gracias al apoyo del Lic. Leandro Silveira Cuevas, Presidente del Centro Empresarial de Mérida, a quien le manifiesto todo mi agradecimiento. Finalmente, agradezco a mi esposa, María de Guadalupe Reyes Domínguez, el apoyo que me brindó en el plano familiar para que este trabajo fuera completado.