



**ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS, ESTRATEGIAS PARA EL
DESARROLLO EXPORTADOR Y LA INNOVACIÓN:
EL CASO DE MÉXICO**

Este documento fue elaborado por Ilan Bizberg como estudio complementario a los desarrollados en el ámbito del Proyecto “La Innovación y el Desarrollo Exportador en el Marco de las Alianzas Público-Privadas”, de la División de Comercio Internacional e Integración de CEPAL (DCII), coordinado por Graciela Moguillansky de la DCII y Robert Devlin de la oficina de CEPAL en Washington, y financiado parcialmente por la Secretaría General Iberoamericana. Su contenido fue uno de los insumos incorporados al capítulo VI, “Alianza público-privada para la transformación productiva y la inserción internacional” del documento del trigésimo segundo período de sesiones, titulado “Transformación productiva, 20 años después. Viejos problemas y nuevas oportunidades”, CEPAL, 2008.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
ABSTRACT	3
INTRODUCCIÓN	5
I. LOS EMPRESARIOS EN EL CONTEXTO DEL CORPORATIVISMO MEXICANO.....	9
II. LA CRECIENTE CONCENTRACIÓN ECONÓMICA DE LA ECONOMÍA MEXICANA DURANTE LOS AÑOS NOVENTA.....	14
III. SITUACIÓN DE LA COLABORACIÓN ACTUAL ENTRE EL ESTADO Y EL EMPRESARIADO: ¿ES POSIBLE UNA ALIANZA A FAVOR DE LA COMPETITIVIDAD?	18
1. Los acuerdos macro.....	19
2. Acuerdos meso para aumentar la competitividad de las empresas.....	22
3. Consideraciones finales.....	29
BIBLIOGRAFÍA.....	31
<u>Anexo</u> : Lista de entrevistas realizadas.....	35

RESUMEN

A partir de la apertura de la economía y de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México se ha convertido en uno de los países exportadores más dinámicos del mundo. No obstante, el sector exportador está casi totalmente desconectado de la economía orientada al mercado interno. Como lo ha mostrado la experiencia de otros países, vincular el sector externo con el interno requiere de una estrecha colaboración entre el Estado y los empresarios a fin de pasar de una especialización en productos intensivos en mano de obra mal remunerada hacia productos tecnológicamente más sofisticados. No obstante, en México se pasó de un Estado que actuaba como el principal agente económico y que protegía excesivamente a la industria a otro que abrió de manera indiscriminada la economía y que ha dejado actuar al mercado con una débil regulación, lo que ha llevado a la emergencia de grupos económicos monopólicos. En estas circunstancias, la mayoría de los empresarios nacionales se enfrentan a situaciones muy desventajosas que podrían ser compensadas con alianzas entre el gobierno y los empresarios, que reflejen un real compromiso de ambos para colaborar. En México han habido grandes acuerdos políticos (generalmente dominados por el Estado) entre el gobierno, los empresarios y otros sectores sociales, como lo fueron los pactos de los años ochenta y principios de los noventa (con el sindicalismo), y más recientemente el Acuerdo Nacional para el Campo (con las organizaciones campesinas) y el de estabilización del precio de la tortilla. No obstante, han faltado y fallado los acuerdos orientados a la producción, a la productividad y a la competitividad. Los diversos y muy numerosos programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas o algunos sectores económicos han sido poco efectivos por diversos motivos: han estado subfinanciados, no han logrado modificar el contexto en el que operan las empresas, o no han sido canalizados apropiadamente. Con respecto a este último punto, no ayuda el que empresarios no cuenten con asociaciones autónomas sólidas que les permitan presionar y negociar los acuerdos, y a la vez no han sido capaces de generar información, ni asesorar y apoyar a sus agremiados de forma adecuada.

ABSTRACT

With the opening of the Mexican economy and the signing of NAFTA, Mexico has become one of the greatest exporting countries in the world. Nevertheless, the exporting sector is almost completely disconnected from the economy oriented towards the internal market. As shown by the experience of many countries, a close collaboration between the government and the private sector is needed in order to connect the external to the internal economy. This is the only manner in which the countries of South-East Asia managed to go from an economy exporting high labor density products to more technologically sophisticated products. In the eighties, Mexico passed from an economy lead and highly protected by the State, to an economy that has opened in an indiscriminate manner and in which the State has been incapable of regulating the market, something that has led to the emergence of monopolies. In these circumstances, the majority of the national entrepreneurs face very disadvantageous circumstances that could only be compensated with alliances between the government and the private sector. In the past there have been important political agreements (almost always dominated by the State) between the government, the entrepreneurs and other social sectors, like the pacts of the eighties (set up together with the labor unions), and more recently the National Agrarian Pact (with the peasant organizations) and the pact to stabilize the price of the *tortilla*. Nevertheless, alliances for production purposes, oriented towards increasing productivity or competitiveness have been almost inexistent. The very numerous and diverse programs to support small and medium size enterprises and some specific sectors of the economy have been ineffective, partly because they have been underfinanced, but mainly because they have not been able to modify the context in which the Mexican enterprises function. In addition, these programs have not been very successful because the entrepreneurs lack solid autonomous associations capable of exerting pressure on government, nor have they been able to generate enough information, counsel and help Mexican business.

INTRODUCCIÓN

La estructura económica de México se ha modificado de manera extraordinaria a partir de que el país pasó de un modelo económico de sustitución de importaciones al actual, que está orientado hacia el exterior. La apertura y el TLCAN han convertido a México en uno de los países exportadores más dinámicos del mundo. No obstante, también es cierto que el extraordinariamente dinámico sector exportador, constituido por inversión extranjera directa (IED) en empresas productoras y en maquiladoras está casi totalmente desconectado de la industria que produce para el mercado interno, que se ha visto sometida a una competencia en condiciones desventajosas frente al capital extranjero y a algunas de las empresas que funcionan como monopolios u oligopolios. Esto ha tenido como resultado que el modelo económico que se implementó en México a partir de los años ochenta no ha logrado disminuir el desempleo, el subempleo y la pobreza, así como la desigual distribución del ingreso; por el contrario, estos problemas han aumentado (Bizberg, 2005).

Por otra parte, este modelo basado en gran medida en mano de obra barata está llegando a sus límites, ya que han aparecido otros países que compiten en este rubro, incluso más favorablemente que México; un indicador de esto es que el país en su conjunto ha bajado su nivel de competitividad en los últimos años.¹ A pesar de que hay ejemplos de *upgrading* de la economía nacional, como es el caso de algunas empresas electrónicas y de *software* ubicadas en Jalisco (Palacios, 2008), y de que la expansión de la exportación de servicios abre un espacio de producción que requiere una mano de obra más calificada,² el hecho de que el país en su conjunto no haya logrado transitar hacia una economía de mayor valor agregado, aprovechando la presencia del capital extranjero para vincularse a él, ha sido una de las principales fallas del modelo económico instaurado desde los años ochenta. Para conectar a la industria nacional con el sector exportador y comenzar a generar los empleos que alivien la pobreza y la desigualdad, es necesario una serie de programas de fomento y de acompañamiento a las empresas nacionales que funcionen de manera sistémica, invertir en capacitación y en investigación y desarrollo, así como llevar a cabo políticas sociales que mejoren los niveles generales de educación y salud de la población mexicana, y no sólo políticas asistenciales que mitiguen la pobreza.

Como es bien conocido, estas políticas fueron la base del desarrollo de los países del sudeste asiático. El auge económico de esos países fue resultado de una estrecha colaboración entre el Estado y los empresarios locales para profundizar la estructura industrial y pasar de una especialización en productos intensivos en mano de obra mal remunerada hacia una gama, relativamente restringida, de productos tecnológicamente sofisticados (Salama, 2006). De hecho, esta alianza, que se ha denominado neocorporativa, también fue fundamental para que los pequeños países de Europa central y del Norte desarrollaran su plataforma de exportación desde

¹ Según el IMCO, México pierde tres lugares en su índice de competitividad de 2004 a 2006 <<http://www.imco.org.mx/puntodeinflexion/comunicado.html>>.

² Por ejemplo, en los *call centers* que se han instalado en algunas partes del país, la fuerza de trabajo requiere de una capacitación superior a la de la maquila de bienes, ya que necesita saber inglés y manejar una computadora.

finis de la segunda guerra mundial (Katzenstein, 1985). El modelo de estos países ha servido para que autores como Hall y Soskice hablen de dos grandes tipos de economía: una caracterizada por estar basada casi exclusivamente en el mercado, lo que estos autores llaman economías liberales de mercado —el caso que más se acerca a este tipo ideal es Estados Unidos— y otro tipo de economías capitalistas fundadas en la organización y acción concertada de los principales actores económicos, el Estado, los empresarios y los obreros, que llaman economías coordinadas de mercado; los casos más cercanos son Alemania y otros países de Europa central y del Norte. En estos países no sólo el empresariado está fuertemente organizado, sino también los sindicatos. Muchos de los acuerdos se establecen en foros permanentes entre los tres actores (empresarios, sindicatos y Estado), en los que se definen tanto algunos precios clave y los salarios, así como políticas sociales, de capacitación, y de vinculación entre los sectores educativos y la industria, etc. (Hall y Soskice, 2001).

En contraste, nuestro país pasó de un modelo en el que el gobierno protegía excesivamente a la industria a otro en el que abrió de manera indiscriminada las fronteras a los capitales y a las empresas extranjeras. Se pasó, además, de un Estado que actuaba como el principal agente económico, a un Estado que se retira de la economía para dejar actuar al mercado con una débil regulación y en algunos casos incluso con las instancias de regulación o las secretarías controladas por los grandes grupos económicos.³ Este proceso ha tenido, asimismo, lugar en un contexto en el cual existen fuertes monopolios públicos y privados que distorsionan de manera considerable la economía.

Los actuales monopolios u oligopolios privados surgen de una relación en la que el gobierno dio importantes concesiones a ciertos grupos empresariales, tanto en la época de economía cerrada, como en la época liberal; se dio una simbiosis entre intereses gubernamentales y privados que constituyó uno de los principales problemas al desarrollo en la época pasada y es un obstáculo importante al actual. A pesar de ello, el país tiene una tradición de cooperación entre el sector privado y el gubernamental en otro sentido, al grado de que durante el sexenio de Salinas se planteaba que México iba en camino a un esquema neo-corporativo como el que existe en algunos países en Europa central. A diferencia de muchos países de América latina, en México los empresarios han estado fuertemente organizados y han tenido un contacto continuo con el gobierno (Ross, 2002). Los pactos que se establecieron en los años ochenta son testigo de la capacidad de los actores políticos, en gran medida bajo control del Estado, de coincidir en un propósito. Pese a que hay una historia relativamente consistente de acuerdos entre los empresarios y el gobierno en diversos momentos de su historia, hasta el sexenio de Ernesto Zedillo estos acuerdos eran básicamente imposiciones de políticas económicas a los otros dos participantes: los empresarios y los obreros. Esto fue notoriamente el caso de los pactos de estabilización económica desde 1987 hasta 1994. No obstante, estos pactos lograron evitar que el país cayera en ciclos de hiperinflación y programas de ajuste, como sucedió en otros países de América Latina (Roxborough, 1991).

En la actualidad se han visto algunos acuerdos que atestiguan esta capacidad de los actores sociales, como son el Acuerdo nacional para el Campo y el de estabilización del precio de la tortilla, aunque se dan en un contexto completamente distinto. De hecho, a diferencia de los

³ Durante el sexenio de Vicente Fox, el Secretario de Comunicaciones y Transporte fue un antiguo empleado de TELMEX (Banco Mundial, 2007).

Pactos de los años ochenta, que se proponían estabilizar la economía y contribuir al crecimiento, los pactos de los noventa y del año 2000 tienen como uno de sus propósitos el aumento de la competitividad de los sectores. No obstante, han logrado avanzar poco en esta dirección.

También ha habido un cambio en los programas implementados por el Estado para apoyar a los empresarios para mejorar su competitividad. En el pasado era el gobierno el que implementaba de manera unilateral las políticas para apoyar a las empresas. La experiencia internacional de los países asiáticos y de Europa central, así como el más cercano de Chile, muestra que es necesaria tanto la voluntad del gobierno para fomentar la economía del país, una política industrial activa y con financiamiento, como un acuerdo entre el gobierno y los empresarios, que refleje un real compromiso de ambos para colaborar. Se requiere, además, que los empresarios (y en muchos casos también los sindicatos) estén bien organizados, que sus asociaciones sirvan de cadenas de negociación y seguimiento de los acuerdos, de información, apoyo e intercambio de experiencias de sus miembros individuales. En el caso mexicano, en efecto, los últimos programas de apoyo han adoptado este carácter, han intentado estimular a los empresarios a elaborar estudios y participar colectivamente en los mecanismos para aumentar la competitividad. No obstante, han hecho falta los recursos y la voluntad política del gobierno.

El trabajo está dividido en tres capítulos. En el primero se hace un breve balance de la forma en la que se relacionaba el Estado con el empresariado durante el régimen autoritario-corporativo, tanto durante la época en la cual se implementó un modelo de desarrollo orientado hacia la sustitución de importaciones, como cuando se liberalizó la economía. En el capítulo II se describe cómo la relación que se estableció entre el empresariado y el Estado dio lugar a la concentración en unos pocos grupos económicos que funcionan como monopolios y oligopolios y que afectan de manera importante a la economía. Finalmente, en el capítulo III se analizan los intentos actuales por establecer una colaboración entre el Estado y los empresarios a fin de construir una base productiva competitiva.

I. LOS EMPRESARIOS EN EL CONTEXTO DEL CORPORATIVISMO MEXICANO

Es posible caracterizar al régimen político que estuvo vigente en México desde los años treinta hasta el año 2000 como un autoritarismo corporativo. Éste se origina a partir del evento fundacional de los años treinta, en el que se estableció un pacto entre el Estado y los sectores populares que habían sido favorecidos por ese gobierno, que creó las organizaciones populares que serán fundamentales para el control y —en ocasiones— para la movilización de las fuerzas populares durante los siguientes 60 años. Las bases materiales sobre las que se asentó este pacto fueron una extensa reforma agraria, en la que se repartieron tierras y recursos económicos al campo, así como el apoyo a los sindicatos en su lucha por firmar contratos colectivos con empresas nacionales y extranjeras, conseguir aumentos salariales y mejorar sus condiciones laborales. En este pacto, el Estado se comprometió a actuar como el principal agente de desarrollo del país, con el propósito de incorporar las clases populares al sector moderno de la economía y a la sociedad, en contraste con el modelo anterior a la revolución que excluía a la mayor parte de la población del proceso de modernización (Bizberg, 2004).

El régimen que se estableció en México no sólo subordinó al sindicalismo y al sector campesino al Estado, sino que hizo lo mismo con los empresarios. Hasta antes de la apertura económica de mediados de los años ochenta, los empresarios mexicanos dependían del Estado, tanto económica como políticamente. En tanto principal agente de desarrollo, el Estado se encargaba de estimular el desarrollo económico y construir una economía cerrada para protegerlos de la competencia internacional. Por otra parte, el Estado promovía un clima social favorable a las inversiones, básicamente mediante el control de los actores populares que podían significarle un desafío a los empresarios, en especial el sindicalismo.

Mientras el Estado fue el principal agente de desarrollo (hasta la crisis de 1982), la economía y el propio sector empresarial dependían mucho de sus inversiones en infraestructura, bienes y servicios. Hasta 1986, año en el que el país entró al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y comenzó a abrirse la economía del país, los empresarios estaban sometidos a permisos para importar maquinaria, materias primas y productos intermedios para sus procesos productivos: lo que se decidía mediante una negociación política entre el gobierno y las cámaras empresariales y, en ocasiones, cuando se trataba de grandes empresarios, directamente con ellos. Además, mientras duró el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, también se negociaba la protección a ciertos sectores de la economía. Todo ello significaba un control bastante eficaz por parte del Estado mexicano sobre los empresarios. Este control se reflejaba en la membresía obligatoria en las cámaras empresariales.

Esta relación, basada en relaciones formales e informales, permitió que algunos funcionarios gubernamentales y empresarios las utilizaran para acrecentar sus negocios y sus rendimientos. Los contratos con dependencias del gobierno, la utilización de leyes, tarifas, aranceles, financiamientos y de la información, fueron orientados en beneficio de algunos empresarios y en perjuicio de otros. Estos mecanismos fueron muy importantes en la

consolidación de las grandes empresas y de los grandes grupos económicos existentes en nuestro país. Por su parte, el puesto público permitió a muchos políticos iniciar su carrera empresarial y constituyó una forma de acumular riqueza. Este fenómeno se produce desde los primeros gobiernos revolucionarios, aunque se acentúa durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952),⁴ cuando se acumularon grandes fortunas y se consolidaron importantes empresas, en las que participaban algunos exfuncionarios (Puga, 1993). Se producía, de esta manera, una especie de simbiosis entre el gobierno y el sector privado, que hacía difícil distinguir entre las medidas que se tomaban para fortalecer una política pública, de las que se tomaban para favorecer a un grupo empresarial u otro. Esta situación prácticamente se prolongará hasta la actualidad y dará lugar a los grandes grupos oligopólicos que dominan la economía de nuestro país.

A partir de los años sesenta se atestigua que el sector empresarial mexicano, que se había desarrollado a la par de la economía del país y en estas condiciones de protección y favoritismo, en especial los más poderosos de entre ellos, comienzan a buscar una mayor autonomía como agente social. La circunstancia la ofrece el giro hacia la izquierda de la presidencia de la República, presidida por Adolfo López Mateos. El principal acto que define este hecho es la creación del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), que reunía exclusivamente a los principales hombres de empresa del país.⁵ El Consejo, que nace como una asociación voluntaria e independiente, se distingue desde su creación de las organizaciones obligatorias, como la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) y la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO), creadas por el gobierno para tener interlocutores empresariales unificados. Este Consejo se fue configurando como la principal organización del empresariado nacional, por encima de las organizaciones corporativas. A partir de su creación, el CMHN lleva a cabo reuniones periódicas con el presidente del país y con los principales funcionarios que definen la política económica (Valdés, 1999).

Con el gobierno de Echeverría volvió a aumentar la tensión. El sexenio comenzó con el rompimiento de una “tradicción”, según la cual las medidas más importantes de política económica eran consultadas con el empresariado. Por otra parte, cambió el clima social de esa época: estuvo caracterizado por el movimiento sindical independiente, las invasiones de tierras por parte de organizaciones campesinas oficialistas e independientes que desembocaron en las expropiaciones de algunas de las tierras más fértiles del noroeste del país. Se produjo, además, una creciente intervención del gobierno en la economía.⁶ Todo esto llevó al empresariado a

⁴ Cabe aclarar que el presidente Miguel Alemán fue el primer presidente civil, que no formaba parte de los militares que habían participado en la Revolución. Tenía una ideología muy orientada hacia la empresa privada, al grado que dio marcha atrás a muchas de las reformas iniciadas en el sexenio cardenista (1934-1940). Frenó el ritmo de la reforma agraria, restringió fuertemente los recursos que se otorgaban al sector ejidal, para orientarlos hacia el sector empresarial. Elevó los límites de la pequeña propiedad agrícola e introdujo, mediante una reforma a la Ley Agraria, el derecho de amparo para los dueños de la tierra. En resumen, cambió la orientación del modelo económico, se propuso crear la riqueza para luego distribuirla, y no un proceso simultáneo como había sido durante el cardenismo.

⁵ En un principio fueron 26, luego se ampliaron a 37.

⁶ También contribuyó a este cambio de actitud de los empresarios el clima de ataques (más ideológicos que reales) en contra de los empresarios que se dio durante el sexenio de Echeverría, y que culminó en las recriminaciones que se le hicieron al presidente en el sepelio del dirigente del grupo Monterrey, Eugenio Garza Sada, asesinado por la guerrilla.

agruparse en una organización “cúpula de cúpulas”, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que reunía a todas las demás y en la que el CMHN fue, desde entonces, dominante (Valdés, 1999: 189-194; Tirado y Luna, 1992, y Alba, 2005).⁷

A partir de la creación del CMHN, las asociaciones voluntarias comenzaron a desplazar a las asociaciones corporativas como canales de acceso de los grandes empresarios y como instancias para oponerse o negociar ciertas medidas del gobierno (Schneider, 2002). Con la expropiación del sistema bancario en 1982, el empresariado se percató de que su vulnerabilidad es sobre todo política. Esto en especial porque el acto expropiatorio contrastaba con el hecho de que el gobierno de López Portillo desmanteló al sindicalismo independiente y frenó las invasiones de tierras, que tanto habían preocupado a los empresarios en el sexenio anterior. Esto empujó a los empresarios a intervenir directamente en política, especialmente a través del Partido Acción Nacional (Alba, 2005).

De esta manera, desde el sexenio de López Mateos, pero principalmente a partir de la nacionalización bancaria de 1982, los empresarios comenzaron a considerar que a pesar de que el régimen autoritario había garantizado sus intereses, podía revertirse contra ellos. A partir de entonces las organizaciones empresariales voluntarias, las ya citadas CMHN, la CCE, así como un sindicato empresarial: la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), se convirtieron en los órganos de defensa de los intereses empresariales. Esta situación de creciente fortaleza de las organizaciones voluntarias del empresariado mexicano se acentuó con el proceso de apertura y liberalización económica, a partir de la entrada de México al GATT y de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el sexenio de Salinas de Gortari. Con este modelo económico, el Estado abandona su función de agente de desarrollo y en gran medida subordina su propia acción a las necesidades del empresariado. En primer lugar, como es bien conocido, la crisis de 1982 afectó de manera radical los recursos financieros del Estado y dio el golpe final al modelo económico de sustitución de importaciones. Además, a partir de esa fecha, llega al poder una clase política favorable a los intereses empresariales, que consideraba que el eje de la economía debía ser el empresariado y no el Estado. El gobierno de Miguel de la Madrid intenta ser mucho más conciliador con los empresarios para restablecer la confianza con el sector que había sufrido la expropiación de la banca. Por una parte, compensó a los antiguos dueños de los bancos nacionalizados; por la otra, procedió al “adelgazamiento” del Estado a través de la privatización de las empresas estatales, la desregulación y la apertura de la economía.

A pesar de esta actitud conciliatoria, el gobierno de de la Madrid negoció de manera unilateral la entrada de México al GATT y abrió las fronteras, sin una consulta o negociación con el sector privado, un hecho que ha sido la base de un reclamo que sigue vigente hasta la actualidad (CONCAMIN, 2006). Esta situación obligó al gobierno a cambiar su actitud hacia el empresariado cuando enfrentó una nueva crisis, en 1987, en la que se dio una inflación sin precedentes en México. Se estableció un esquema tripartito de negociación entre los empresarios, los obreros (representados por la mayoría de las grandes confederaciones sindicales oficialistas) y el Estado. Se firmó el Pacto de Solidaridad Económica, que aseguró la cooperación, con objeto

⁷ Carlos Alba indica el hecho de que Juan Sánchez Navarro, uno de los ideólogos más importantes del empresariado mexicano y miembro del CMHN, fue uno de los principales promotores de ambas organizaciones.

de controlar la inflación. Este pacto cambió de nombre en el sexenio de Salinas para convertirse en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, el cual contaba con un mecanismo de consulta continua: la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto, que se reunió cada semana por más de seis años. En esta comisión, el gobierno siempre estuvo representado por funcionarios de primer nivel y Secretarios de Estado, mientras que al sector privado lo representaban organizaciones empresariales como la CONCAMIN, la CONCANACO, el CCE, la COPARMEX y la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD) (Ortega, 2002). En la práctica, sin embargo, este pacto se percibió como un mecanismo impuesto por el gobierno con el fin de controlar la inflación, más que como un instrumento basado en la negociación. A los obreros, la Secretaría del Trabajo les impuso los conocidos toques salariales, fijados a principios de año y que tenían como punto de referencia el alza concedida a los salarios mínimos. A los empresarios se les impusieron ciertos límites a los incrementos de precios, lo que se lograba con la amenaza de una aceleración de la apertura a las importaciones de los productos cuyos precios se elevaran excesivamente. De hecho, una de las razones por las cuales se dio la apertura en forma muy generalizada fue precisamente con el fin de controlar la inflación. Esto fue posible por la fortaleza de la presidencia de la República, su enorme poder sobre el Congreso, el poder judicial y los gobernadores. Además, porque las organizaciones de trabajadores y empresarios estaban centralizadas y era obligatorio pertenecer a ellas, lo que limitaba el número de interlocutores en pocas organizaciones sobre las cuales el gobierno podía ejercer control.

Algunos autores consideran que la experiencia del “cuarto de junto” durante la negociación del TLCAN fue diferente, pese a que de nuevo la última palabra la tendría el gobierno, en la medida en que el tratado iba a decidirse entre los gobiernos de los tres países involucrados. El empresariado creó la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) para participar en las negociaciones. Mediante el mecanismo, un tanto informal, del “cuarto de junto”, no sólo se pidió a los empresarios la elaboración de estudios sectoriales y se les consultaba a medida que avanzaba la negociación, sino que “...en muchas ocasiones sirvieron de apoyo a la unidad negociadora mexicana para destrabar puntos conflictivos y ayudar a afinar la posición de negociación que México debía adoptar en determinados sectores” (Rubio, 1992). También es necesario mencionar que en la COECE no estaban equitativamente representados todos los empresarios, sino que los sobrerrepresentaban los grandes grupos empresariales, los importadores y exportadores, así como el sector financiero, mientras que los pequeños empresarios asociados en la CANACINTRA estaban claramente subrepresentados (Alba, 1996). Es por ello que en el tratado los intereses mejor defendidos fueron aquellos de los dueños de las grandes empresas que podían exportar y de los grandes importadores.

Un hecho fundamental que indicaba la importancia que habían logrado las organizaciones empresariales voluntarias y que atestiguaba la simbiosis entre el gobierno y los empresarios que ha caracterizado el caso mexicano, fue el proceso de privatización de las grandes empresas durante los años noventa. El proceso de privatización del sexenio de Salinas de Gortari involucró a algunas de las empresas más importantes del país, que aún conservaba el gobierno. Entre 1988 y 1992 se privatizaron, entre otras, Bancomer, Banamex, Comermex, Banca Serfin (así como los demás bancos), Teléfonos de México, Mexicana de Cobre, Compañía Minera Autlán, Fertilizantes Mexicanos, la Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Altos Hornos de México, Aeronaves de México, Mexicana de Aviación, entre otras (Banco Mundial, 2007). El proceso de privatización

no sólo dio preferencia a ciertos individuos, sino que en muchos casos se llevó a cabo a partir de decisiones que reflejan acuerdos informales y poco transparentes entre el vendedor y el adquirente: como fue el caso de Aeroméxico o de la venta de la mina Cananea al grupo Minera México (Valdés, 1997: 237). En otras ocasiones, estableció condiciones que permitieron pasar de un monopolio estatal a un monopolio privado, en una situación de privilegio: como fue el caso de Telmex (Mariscal y Rivera, 2007).

Además, muchos de los beneficiarios de esta política fueron los dueños de los grupos económicos (en muchas ocasiones familiares),⁸ que ocupan los principales puestos de representación de las organizaciones más influyentes del sector privado: el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, la Asociación Mexicana de Banqueros, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, que a inicios del los noventa sumaban apenas 121 personas que controlaban los hilos de la representación y el poder de negociación del sector privado (Valdés, 1997: 236). De hecho, desde la campaña presidencial salinista, miembros notables del Consejo participaron en la Comisión de Financiamiento del PRI y luego como asesores en el gobierno de Salinas (Briz, 2002).

⁸ Hoshino, citado por Hogenboom (2004).

II. LA CRECIENTE CONCENTRACIÓN ECONÓMICA DE LA ECONOMÍA MEXICANA DURANTE LOS AÑOS NOVENTA

Las políticas económicas que se habían seguido durante todo el período de protección del mercado interno, hasta mediados de los años ochenta, dieron lugar a una gran concentración económica en algunos pocos conglomerados.⁹ Se podía haber esperado que la concentración de la economía mexicana se redujera una vez que el gobierno aplicara políticas económicas liberales y se alejara de las políticas proteccionistas. No obstante, la privatización del gobierno de Salinas sentó las bases de una aún mayor concentración de la economía nacional debido a la forma en que se llevaron a cabo las privatizaciones y por la debilidad de la regulación sectorial, así como la ausencia de una Agencia de Competencia (hasta 1992) y su fragilidad, una vez creada. El gran tamaño que ya tenían los grupos económicos en los ochenta y la ineficiencia del aparato judicial mexicano tampoco ayudó a hacer más “democráticos” los mercados.

Así, si bien el Estado Mexicano redujo su ingerencia directa en la economía, desde la presidencia de De la Madrid, retirando muchos de los apoyos que recibía la industria y la agricultura nacional, este proceso estuvo acompañado de una fuerte concentración económica. Esto ocurrió, como ya se mencionó, principalmente como resultado de la manera en la que se privatizaron algunas empresas, manteniendo intacta su estructura monopólica u oligopólica (Telmex, los Bancos, Compañía Minera de Cananea, Aeroméxico y Mexicana de Aviación). La intención de estas políticas se aprecia claramente en la declaración del presidente Salinas en el sentido de que “...la desregulación y las privatizaciones han permitido la creación de grandes grupos financieros y empresariales [...] si nosotros en México no tuviéramos grandes grupos [...] quedaríamos fuera de los mercados mundiales [...] promovemos la formación de grandes grupos empresariales y su integración a cadenas productivas que estimulen la creación de más empleo”.¹⁰ Esta política permitió que algunas de las grandes empresas nacionales concentraran aún más su sector, al grado de que en 1991 Vitro, Alfa, Cifra, Cemex, Bimbo, Minera México e Industrias Peñoles generaban 56% de las ventas, movilizaban 61% de los activos totales y aportaban 53% del empleo de los 119 principales grupos mexicanos.¹¹

A pesar de que el TLCAN dio frutos al triplicarse las exportaciones de México a Estados Unidos y al convertirse el país en el principal destino de inversión extranjera directa (IED) de América Latina en sus primeros 10 años, la política hacia los grandes grupos no ha dado los frutos esperados de crecimiento y de competitividad del resto de la economía (Schatan y Avalos, 2003). En efecto, según una reciente encuesta del Centro de Estudios del Sector Privado (CEESP), los empresarios afirman que los dos principales obstáculos para el desarrollo empresarial son los monopolios públicos (83% de frecuencia) y privados (84% frecuencia).

⁹ Hogenboom, 2004: 211. Un indicador de la concentración a la que dio lugar el modelo de sustitución de importaciones es la manera cómo se repiten constantemente los nombres de empresarios en los Consejos de Administración de los grupos económicamente más poderosos en 1990. Al respecto, véase el apéndice 1 en Valdés, 1997: 263-291.

¹⁰ Salinas de Gortari (1993), citado por Valdés, 1997: 238.

¹¹ Expansión, 1999, citado por Valdés Ugalde, 1997.

La ineficiencia de parte de la economía mexicana ha derivado de la falta de competencia tanto en el sector privado como en el sector público. Este último también ha mantenido varios monopolios bajo su dominio, sin modernizarlos, ni regularlos de forma adecuada. Los recursos de las empresas estatales como PEMEX y Comisión Federal de Electricidad (CFE) han sido utilizados como fuente de ingresos del gobierno a fin de paliar el porcentaje tan bajo del PIB que percibe por ingresos tributarios, de 18,3% en 2005 (OCDE, 2007b). Esto ha tenido como efecto que los costos de los bienes y servicios estatales estén entre los más elevados de América Latina.

El caso de los monopolios privados es igualmente delicado. La privatización de Telmex preservó la integración vertical de la empresa y creó barreras legales para la entrada de otras compañías; se estableció un período de exclusividad de seis años para explotar el servicio de larga distancia nacional e internacional (Valdés, 1997). Es por ello que a 15 años de la privatización, aún dominan en la larga distancia las llamadas locales y el mercado de celulares, así como el que sus márgenes de ganancia sean el doble del de su rival más cercano. Esto se refleja en costos de telefonía significativamente más elevados que en otros países de América Latina, en especial para los negocios (Banco Mundial, 2007a). El caso del sistema bancario es similar; las reformas que se llevaron a cabo a raíz de la crisis de 1994-1995 dieron lugar a una concentración muy importante del sistema: la participación de los cinco bancos más grandes (ahora en manos de capital extranjero) creció de 74% al 88% en 2001 (Banco Mundial, 2007a: 38-39). En este caso, además, la privatización y compra de los bancos por grupos financieros extranjeros no redujo los costos de intermediación ni se facilitó la obtención de los créditos. Mientras que el crédito comercial está estancado desde 2001, después de una baja en 2000, el crédito al consumo ha presentado un repunte muy importante entre estas dos fechas, lo que puede deberse a altos márgenes de intermediación, dado que su principal componente son las tarjetas de crédito (Avalos y Hernández, 2006). Por el contrario, hoy día la mayor parte de las empresas no tienen acceso al crédito, lo que se refleja en que la falta de acceso al financiamiento sea considerada como el tercer problema de los empresarios, de acuerdo con la encuesta de la CEESP, con 84% de respuestas (CEESP, 2005). Según algunos autores, la solución que el gobierno de Zedillo dio a la crisis, mediante el intercambio de la deuda bancaria por bonos del gobierno que tienen elevados intereses, es demasiado generosa y desestimula el préstamo bancario al sector privado (Avalos y Hernández, 2006: 42). Como ilustración de esta situación: para junio del 2000, 23% de los intereses totales de los bancos provino de los bonos Fobaproa (Banco Mundial, 2000).

Algo similar ha sucedido con el cemento mexicano, que es de los más costosos del mundo (Schatan y Avalos, 2003: 22), en tanto que se impide, muchas veces de manera informal y poco ortodoxa,¹² el que llegue cemento importado al mercado mexicano. Los altos precios a nivel nacional parecen estarle permitiendo mantener bajos precios a nivel internacional, en ocasiones por debajo de sus costos, como se desprende de una acusación que los productores locales de Estados Unidos hacen en contra de la empresa (Lyons, s/f). Sus ganancias en México le han permitido adquirir varias empresas en Estados Unidos, en Gran Bretaña y China, convirtiéndolo en el mayor fabricante de cemento en Estados Unidos y el primero en el mundo. Además, Mexicana y Aeroméxico mantuvieron por muchos años un duopolio que significaba altos precios de la transportación aérea al interior del país, fenómeno que se ha limitado, aunque no eliminado,

¹² Está el caso del barco Mary Nour, que venía con un cargamento de cemento a México y al cual, con distintas argucias legales, le fue impedido desembarcar.

con la desregulación de hace dos años, lo que permitió la aparición de nuevas aerolíneas de bajo costo.¹³ No obstante, el duopolio aún se mantiene en las rutas menos comerciales. Finalmente, dos cerveceras, FEMSA y Modelo, controlan el 99% del mercado local,¹⁴ dos televisoras la casi totalidad del mercado, y una cadena comercial, Wal-Mart, alrededor del 50% de la distribución.

A diferencia de lo que sucede en otros países en los que se regula muy estrictamente la creación de monopolios, la instancia regulatoria mexicana es aún muy débil, aunque la más reciente ley de 2006 la ha fortalecido. En primer lugar, las decisiones de la Comisión Federal de Competencia (CFC) son continuamente judicializadas, lo que las atrasa enormemente. Las empresas que son investigadas con respecto a una fusión o a su comportamiento comercial se amparan. Por otra parte, los juicios de amparo se reciben no sólo por las resoluciones, sino por actos intraprocesales. Es posible, además, que se lleven a cabo diversos juicios de amparo por el mismo asunto, que se tramitan ante distintos jueces, que dan en ocasiones resoluciones contradictorias. Existe, por otra parte, la ineficacia de las multas, en la medida en que las empresas se pueden amparar ante ellas. Pero lo más importante son las limitaciones de las facultades de la propia CFC. La ley no prevé algunas de las facultades que son comunes en las legislaciones de otros países. En primer lugar, no contempla la facultad de impedir o sancionar a un agente económico que utiliza su poder de mercado en contra de los consumidores; sólo se permite sancionar conductas que afectan a un cliente, a un proveedor o a otro competidor. Tampoco prevé lo que debe hacerse con un monopolio; aunque lo prohíbe, no está facultado a fraccionarlo o disolverlo. Hasta la reforma a la ley de 2004, tampoco le permitía realizar visitas domiciliarias y recuperar información de archivos, ni proponer la amnistía o la indulgencia a individuos o empresas que proporcionen información. Finalmente, la CFC no tiene recursos propios para financiar programas de abogacía (Sánchez, 2004), además de que no tiene la facultad para investigar fusiones que suceden entre empresas extranjeras en el país, o que involucren una empresa extranjera con una nacional, como sí la tienen las instancias de competitividad de Estados Unidos y de la UE (Avalos, 2006). Algunas de estas limitaciones se resolvieron con la Ley Federal de Competencia del 28 de junio de 2006, en la medida en que se otorgó a la CFC la autoridad para realizar visitas de verificación y requerir exhibición de documentación, que sus decisiones fueran vinculantes, así como la capacidad de aplicar multas más elevadas.¹⁵

En gran medida, la concentración de la economía se ha convertido en un obstáculo al desarrollo porque no se cumplió la segunda parte de la racionalidad establecida por Salinas para apoyarla: la integración en cadenas productivas que generen mayor valor agregado. Esto porque los grupos empresariales más exitosos son industrias tradicionales (a diferencia de lo que sucedió en los países del sudeste asiático), con bajo valor agregado, que no constituyen factores de arrastre y encadenamiento de otras industrias. Otros grupos, de sectores con mayor valor agregado, siguieron una estrategia de creación de sus propias proveedoras en lugar de recurrir a la subcontratación; algunas de las más cercanas a Estados Unidos realizan la mayor parte de sus subcontrataciones y proveedurías en ese país (Basave, 2006). Por último, vale la pena añadir que estos grandes conglomerados mexicanos son frágiles: el que tengan que buscar recursos

¹³ Entrevista con Jesús de la Rosa Ibarra, vicepresidente de CONCAMIN, presidente de la Comisión de Competitividad, Innovación y Tecnología, el 20 de junio de 2007.

¹⁴ <<http://www.cnnexpansion.com/expansion/cambio-de-modelo/view>>.

¹⁵ <www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/104.doc>.

financieros en el exterior los hace más vulnerables a una crisis de la tasa de cambio en el país (Hogenboom, 2004 y Garrido, 2006).

III. SITUACIÓN DE LA COLABORACIÓN ACTUAL ENTRE EL ESTADO Y EL EMPRESARIADO: ¿ES POSIBLE UNA ALIANZA A FAVOR DE LA COMPETITIVIDAD?

En los capítulos anteriores se llegó a dos constataciones: 1) la estructura organizacional establecida por el régimen corporativo como la CONCAMIN, la CANACINTRA y la CONCANACO es desplazada por las asociaciones voluntarias, como el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, el Consejo Coordinador Empresarial (en gran medida dominado por el primero) y la COPARMEX. Las organizaciones corporativas que le servían al Estado como interlocutores para facilitar la implementación de sus políticas económicas se debilitan a la par de la merma de la capacidad de control del gobierno por la descomposición del régimen autoritario-corporativo. Surgen las asociaciones dominadas por los grandes empresarios que tienen una cada vez mayor autonomía del Estado y que les permiten defender sus intereses en momentos clave como la expropiación de tierras y la negociación del TLCAN, así como recibir un tratamiento especial al momento de las privatizaciones. Es posible interpretar la eliminación de la obligación de los empresarios a pertenecer a una organización en la Ley de Cámaras de 1996, como un elemento más de la decadencia del régimen corporativo y como prueba de que las organizaciones empresariales voluntarias han terminado por desplazar a las organizaciones corporativas, que ya no tienen valor alguno para el gobierno, ya que los interlocutores importantes están bien representados en las nuevas asociaciones; 2) tras la crisis de la deuda externa y del déficit fiscal del sector público, se esperaba que con la apertura, la desregulación y las privatizaciones se diera un impulso importante a la economía. La IED que se atrajo fortaleció al sector maquilador, pero la apertura debilitó las cadenas productivas nacionales de otros sectores manufactureros. Por otra parte, se favorecieron algunos grupos económicos poderosos estrechamente vinculados con las asociaciones empresariales más dominantes, que afectan la competitividad de la economía nacional por su carácter monopólico u oligopólico.

Es posible considerar que los grandes conglomerados compiten en el extranjero con base en ganancias extraordinarias en el país, a expensas de los demás empresarios y los consumidores, con lo que la alianza público-privada que ha existido hasta el presente ha ayudado a distorsionar la economía, dejando fuera a la gran mayoría del sector productivo. De esta forma, 95% de la planta industrial, constituida por micro, pequeñas y medianas empresas enfrenta cada vez más dificultades para competir en el propio mercado interno, con muy poco acceso a crédito bancario, enfrentando altos precios de los energéticos, telecomunicaciones y transporte, entre otros. A pesar de contar con prestigiosos bancos extranjeros, éstos no se comportan en la forma competitiva en que lo hacen en sus países de origen, otorgan pocos créditos, exigen demasiadas garantías y tienen elevados costos de intermediación.

Esta situación ha significado que los propios empresarios estén llamando a que el gobierno adopte una política industrial con objeto de estimular ciertos sectores económicos, que ocupen nichos del mercado nacional e internacional.¹⁶ Como parte de esta política se requeriría

¹⁶ Entrevista con Jesús de la Rosa Ibarra, vicepresidente de CONCAMIN, presidente de la Comisión de Competitividad, Innovación y tecnología, el 20 de junio de 2007.

un mejor marco e instituciones de regulación más eficaces. En realidad, lo que se exige es una visión global del problema de la competitividad de la industria mexicana, que sea promovida de manera coherente por todas las secretarías e instituciones del gobierno y no, como se ha hecho hasta ahora, de manera dispersa. De hecho, la Secretaría de Economía que debería de dirigir la política de competitividad, la que se entiende bien con los empresarios y promueve las políticas que le podrían ser favorables, no tiene los recursos necesarios, ni la capacidad de decisión frente a la Secretaría de Hacienda, que dirige la política económica exclusivamente en función de una lógica de control de la inflación.¹⁷

Por otra parte, ante los obstáculos que provienen de las regulaciones gubernamentales y de su política fiscal, así como de la insuficiencia de financiamiento, la mayoría de los entrevistados plantea que es necesario un acompañamiento a las empresas por parte del Estado y de las asociaciones empresariales, como consideran que sucede en países como Chile, donde la Fundación Chile acompañó a las empresas desde su creación, identificando nichos (como lo hizo con el salmón y con la industria vitivinícola), elevando la capacidad empresarial, capacitando al personal y apoyando la introducción de tecnología.¹⁸ Se plantea que en México se requiere de este tipo de alianza entre Estado y empresarios para promover que más empresas se vinculen al sector exportador. Y, en efecto, en los más recientes acuerdos entre el gobierno y los empresarios se han propuesto mecanismos para aumentar la competitividad de las empresas, aunque estos convenios no estén orientados prioritariamente a este fin. Por otra parte, existen alianzas a nivel meso que sí han sido establecidas con este objetivo.

1. Los acuerdos macro

A pesar de que los pactos no se volvieron a firmar después de mediados de los años noventa, se han seguido estableciendo acuerdos macro entre las cámaras empresariales y el gobierno para resolver ciertos problemas específicos, como la situación del campo ante el TLCAN y el aumento del precio de la tortilla a principios de la actual administración.

A raíz de las manifestaciones campesinas de fines del año 2002, ante la perspectiva de apertura total del sector agropecuario en el contexto del TLCAN, el gobierno de Vicente Fox se vio obligado a negociar el Acuerdo Nacional para el Campo con las distintas organizaciones campesinas y empresariales del campo. En abril de 2003 se firmó un amplio y ambicioso acuerdo para el sector. Pese a no haberse abordado las demandas más importantes del movimiento, específicamente la apertura al maíz y al frijol (incluidas en el TLCAN) y la revisión del artículo 27 Constitucional, el gobierno se comprometió a aplicar un programa de emergencia de 2.800 millones de pesos, la actualización y ampliación de la cobertura de PROCAMPO y la reestructuración de la cartera vencida, entre otros. Se incluían, además, compromisos de financiamiento, políticas de fomento a la producción agropecuaria, de servicios de educación y salud, y de defensa ante políticas desleales de comercio, entre otras.¹⁹ No obstante, unos meses

¹⁷ Entrevista con Raúl Picard, expresidente de la CANACINTRA y actual presidente de la Comisión de Mercado Interno de la CONCAMIN, el 28 de junio de 2007.

¹⁸ Entrevista a Alfredo Camhaji, exdirector del Departamento de Estudios Sociales de la CANACINTRA, el 22 de junio de 2007.

¹⁹ Acuerdo Nacional para el Campo, 28 de abril de 2003.

más tarde, muchas de las organizaciones que lo habían firmado acusaban al gobierno de no haber implementado la mayoría de las medidas de apoyo acordadas, mucho menos aquellas referidas a la modernización del sector.

Al inicio del sexenio actual, ante el fuerte aumento del precio de la tortilla producido en los primeros meses del presente año, se llegó al Acuerdo Nacional para Estabilizar el Precio de la Tortilla. Éste consistió en varios compromisos: por parte de los agentes comerciales, el de abastecer y vender el maíz blanco a un precio menor a 3 pesos con 20 centavos por kg a las industrias del nixtamal; los productores que integran la Cámara Nacional de Maíz acordaron mantener un precio de venta de 5 pesos por kg y las empresas de autoservicios que pertenecen a la ANTAD y Wal-Mart, de vender el kilo de tortilla por debajo de los 6 pesos. Bimbo y las tortillerías acordaron el precio de la tortilla en 8,50 pesos. El gobierno se comprometía a vender, a través de DICONSA, el kilo de maíz a 3,50 pesos y el de harina de maíz a no más de 5 pesos. Además, el gobierno reconocía la necesidad de establecer medidas de mediano y largo plazo que hicieran más eficiente la industria de la tortilla, modernizando y tecnificando sus establecimientos, por medio del Fondo PyME.²⁰ Tampoco en este caso se ha apoyado la modernización de la industria.

Existe, por otra parte, el problema de que la distribución en México se ha concentrado de manera muy acentuada: hay algunas pocas cadenas de distribución, Comercial Mexicana, Gigante, Chedraui, Soriana (en el Norte del país) y, en especial, Wal-Mart, que por su tamaño pueden fijar unilateralmente los precios y las condiciones de compra a sus proveedores nacionales, muchos de los cuales son pequeñas o medianas empresas. Los abusos en los que incurren estas grandes cadenas llevó a que se firmara un convenio en 2006 (el Convenio de Concertación para la Mejora Continua de Prácticas Comerciales Competitivas y de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa) para limitarlos de manera concertada. Sus antecedentes son el Acuerdo sobre Mejores Prácticas Comerciales que se firmó durante el último año del sexenio de Zedillo y el Acuerdo de Prácticas Comerciales para la Competitividad del año 2000. Este último acuerdo se firmó exclusivamente entre los empresarios: la CONCAMIN y la ANTAD, y se limitó a la ciudad de Guadalajara. En 2003 se extendió a nivel nacional y fue suscrito por la ANTAD y la CONCAMIN, el Consejo Nacional Agrario (CNA), la CANACINTRA, la CONMEXICO y la CANAICA. En 2006 el gobierno se adhirió al pacto.

El propósito general del acuerdo de 2006 era contribuir a aumentar la productividad de las empresas mediante la eliminación de obstáculos que inhiben la competitividad. Propone que el desarrollo del mercado interno requiere del fortalecimiento de un sistema de distribución comercial eficaz que aumente la competitividad de las empresas, en especial de las micro, pequeñas y medianas. Plantea impulsar nuevas tecnologías y formas de venta con el propósito de mejorar la coordinación e integración de todos los eslabones de la cadena productiva comercial. No obstante, su intención más patente es la de obligar a que las partes comerciales cumplan estrictamente con lo pactado. Que la parte compradora pague las facturas a las que se comprometió, que no efectúe descuentos o reducción de precios de manera unilateral, que no devuelva o rechace la mercancía, que no aplique precios de venta menores al costo de adquisición de la mercancía; en resumen, que no ejerza algún tipo de práctica unilateral. Por su parte, la parte

²⁰ Acuerdo y Mesa de diálogo para el fortalecimiento, el abasto y la estabilidad de precios de la cadena maíz-tortilla.

vendedora se compromete a surtir de manera completa y oportuna los pedidos, no condicionar la venta de sus productos a la adquisición de otros, cumplir de manera estricta las leyes de etiquetado y otras formalidades, entregar el producto de acuerdo con la calidad convenida; en resumen, tampoco ejercer algún tipo de práctica unilateral.²¹

Es importante aclarar que durante la negociación del convenio, los sectores productivos se dividieron, los representantes de los proveedores (la CONCAMIN y la CANACINTRA) pedían que se convirtiera en Ley, mientras que la ANTAD luchó porque se quedara en un acuerdo (Becerril, 2007). De esta manera, el convenio finalmente no promueve ni propone algún mecanismo de control o de vigilancia de alguna instancia gubernamental, sino por el contrario, confía en la autorregulación de los empresarios para armonizar prácticas comerciales competitivas y eficientes y contribuir a prevenir conflictos y resolver sus relaciones comerciales. A pesar de su aparente alcance, según uno de los consejeros de la CANACO de la Ciudad de México, este convenio está básicamente dirigido contra Wal-Mart, que ha sido poco regulado por el gobierno, que está destruyendo a los comercios más pequeños, y que ejerce una presión descomunal sobre los proveedores por su capacidad de compra. El gobierno ha favorecido a esta empresa, a pesar de su tendencia a la monopolización, por el hecho de que representa inversiones.²²

Hasta el momento se han adscrito al Convenio pocas empresas; según *El Financiero*, sólo 47. Es importante destacar este dato porque sólo las empresas adscritas pueden eventualmente usar los mecanismos de arbitraje que contempla. Una de las razones para explicar esta aparente falta de interés es el miedo que tienen las PyMES a ser sancionadas por los grandes compradores. Es por ello que los negociadores del Convenio están solicitando que las grandes empresas impriman un tríptico llamando a los proveedores a que se adscriban.²³ No obstante, en la CANACINTRA consideran que el Convenio no tiene dientes y que es necesario convertirlo en Ley. Una Ley que debería estar basada en dos premisas: que como concesión a los autoservicios, no se limite su crecimiento (como sí se ha hecho en Europa), lo que también puede beneficiar a las PyMES en tanto proveedoras. A cambio de ello, obligar a las grandes tiendas de autoservicio y departamentales a pagar prontamente, a aceptar productos de una gran variedad de proveedores, que no sólo adquieran y expongan los de las grandes empresas de productos alimenticios o los de su propia marca, que los precios no sean fijados unilateralmente, sino que haya una negociación con los proveedores.²⁴ Al parecer, el punto de vista de los representantes del Comercio no está siendo tomado en cuenta. De hecho, según sus representantes, en México se ha llegado tarde a la discusión de los límites a fijar a los grandes comercios, ya que han destruido a la mayor parte de los pequeños comercios, y cuando se están instalando subsidiarias de las grandes cadenas (“mi

²¹ Convenio de Concertación para la Mejora Continua de Prácticas Comerciales Competitivas y de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, 30 de mayo de 2006.

²² Entrevista con funcionario de la Cámara de Comercio, Servicio y Turismo de la Ciudad de México.

²³ Entrevista con Raúl Picard, expresidente de la CANACINTRA y actual presidente de la Comisión de Mercado Interno de la CONCAMIN, el 28 de junio de 2007.

²⁴ Entrevista con Ignacio Lastra, vicepresidente nacional de sectores y ramas industriales, CANACINTRA, el 3 de julio de 2007.

bodeguita”) en muchas pequeñas localidades del país, que están afectando fuertemente a los comercios locales.²⁵

A pesar de que estos convenios abordan la cuestión de la competitividad, pasa a segundo plano, en tanto su propósito principal es otro. Aunque estos acuerdos en los que están representados los empresarios y el Estado se encuentran lejos de constituir una alianza, son positivos y constituyen una colaboración importante entre estos actores. No obstante, existen otros programas gubernamentales que están específicamente dirigidos al aumento de la competitividad y la innovación y que perfilan una relación, más cercana a una alianza, entre el Estado y los empresarios, que se analizará a continuación.

2. Acuerdos meso para aumentar la competitividad de las empresas

Existen diversos tipos de programas gubernamentales que se han propuesto aumentar la capacidad de competitividad de los empresarios mexicanos. Según todos los funcionarios y empresarios entrevistados, hay una variedad demasiado grande de programas que son ofrecidos por varias instituciones distintas.²⁶ La gran cantidad y variedad de programas, un total de 131, constituye en sí misma un problema. Es difícil que los empresarios puedan conocerlos y distinguir aquellos que mejor les convienen; esto es especialmente cierto en la medida en que son manejados por diferentes organismos que no tienen relación entre sí.²⁷ Por esta razón, la mayoría de las empresas no conocen los programas hacia las PyMES, por lo que las decisiones de participar en uno u otro se llevan a cabo con base en información incompleta de formas alternativas de apoyo (Banco Mundial, 2007b). Por otra parte, la proliferación de programas los hace poco efectivos, ya que los empresarios tienen que adaptarse a una serie muy grande de requisitos muy específicos y complejos.²⁸ De hecho, hasta 1996 no existía una institución encargada de coordinar los programas de fomento industrial, lo que significaba duplicidad y poco esfuerzo de seguimiento. Ese año se creó la Comisión Intersecretarial de Política Industrial (Berry, 2002), aunque es probablemente hasta la creación de la subsecretaría de las PyMES que se puede hablar de un intento por lograr una verdadera coordinación que, sin embargo, todavía no se produce realmente. No se ha creado lo que sería deseable: unas cuantas ventanillas orientadas hacia cada uno de los problemas más importantes de la industria mexicana: desarrollo

²⁵ Entrevista con Arturo Mendicuti Narro, vicepresidente de vinculación con gobierno, Cámara de Comercio, Servicio y Turismo de la Ciudad de México, el 28 de junio de 2007.

²⁶ Hay seis distintas instituciones involucradas en la política de promoción empresarial a nivel federal: CONACYT, Secretaría de Economía, Nafinsa, Bancomext, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las propias Cámaras Empresariales.

²⁷ Se generan, además, conflictos entre estas instancias, por ejemplo, la Ley de Innovación que estaba siendo promovida por la CONCAMIN y la Secretaría de Economía pasó por la Cámara de Diputados, pero fue bloqueada en la de senadores por el propio CONACYT porque no se le asignaba a esta última institución el papel central. Está siendo de nueva cuenta negociada con el Congreso, esta vez con el CONACYT (entrevista con Jesús de La Rosa Ibarra, vicepresidente de CONCAMIN, Comisión de Competitividad, Innovación y Tecnología, 19 de junio de 2007).

²⁸ Entrevista con la Senadora Yeidckol Povlensky, expresidenta de la CANACINTRA, el 26 de junio de 2007.

empresarial, impulso a los proveedores, financiamiento, capacitación e investigación y desarrollo tecnológico.²⁹

Ha aumentado el impacto de los apoyos a las PyMES: el número de PyMES que recibieron algún tipo de apoyo se incrementó considerablemente, de 13.000 empresas en el año 2000 a 254.000 en 2006 (cerca del 6% del universo); dos terceras partes de éstas son microempresas. Existen datos en el sentido de que esto ha tenido como efecto un período más largo de sobrevivencia de estas empresas (OCDE, 2007a). Según la evaluación de los programas de la Subsecretaría de la PyMES, el aumento en el ingreso de los beneficiarios fue de 46% con respecto a un grupo de control que operaba sin programa alguno. Otro efecto positivo fue la expansión del empleo, la propensión al ahorro y una recuperación más frecuente y amplia por parte de organismos como las cajas de ahorro (Méndez, 2004). No obstante, hay indicadores que reflejan lo contrario, lo que además resalta de las entrevistas. Los recursos son mucho menores de lo que se requiere: en 2006, el Fondo PyME era de 2.014 millones de pesos y la demanda fue de 4.166 millones, lo que significó que la demanda sin atender fue del mismo orden que la atendida, del 52% (CANACINTRA, 2006). Para 2007, el Fondo PyME cuenta con 2.700 millones de pesos, mientras que se calcula que la demanda será cuatro veces más elevada, mayor a los 10.000 millones de pesos.³⁰

Resulta muy claro que el financiamiento es el problema más urgente para la gran mayoría de las empresas del país (Alba y Bizberg, s/f). Este problema se ha tratado de paliar con el esquema del factoraje y con el Sistema Nacional de Garantías. El esquema de factoraje, mediante el cual se vende la deuda de las empresas a una empresa de factoraje, no es en realidad una manera ortodoxa de conseguir un financiamiento, que debería obtenerse con base en la capacidad de las empresas y de sus necesidades específicas de inversión. Además, este mecanismo sólo permite asegurar la sobrevivencia de las empresas y no está orientado a la obtención de financiamiento para adquirir nueva tecnología o hacer cambios en la organización de la producción.³¹ Mediante las garantías se ha pretendido eliminar el requisito de respaldar el préstamo con los activos de las empresas y reducir las tasas de interés, lo que se ha logrado a pesar de que estas últimas siguen siendo elevadas bajo estándares internacionales. El Fondo de Garantía parece haber elevado considerablemente la eficacia de los recursos del gobierno: mientras que en el año 2000, por cada peso de garantía se generaban apenas dos pesos de crédito, el nuevo esquema permitió que en 2006, cada peso de garantía se expresara en 62 pesos de crédito para las PyMES (OCDE, 2007a: 46). Según los datos de la SE, de 2002 a 2007 se han prestado 57.438 millones de pesos a través de este esquema. De 2002 a 2006 se pasó de un nivel de crédito de 162,6 millones de pesos a uno de 23.902,9 millones de pesos. El número de empresas beneficiadas ha aumentado de 3.300 a 142.509 en el mismo lapso (Almanza, 2007).

²⁹ Entrevista con la Senadora Yeidckol Povlensky, expresidenta de la CANACINTRA, el 26 de junio de 2007.

³⁰ Declaraciones de Heriberto Félix, Subsecretario para la Pequeña y Mediana Empresa, *Reforma*, 7 de junio de 2007.

³¹ Entrevista con Jesús de la Rosa Ibarra, vicepresidente de CONCAMIN, presidente de la Comisión de Competitividad, Innovación y Tecnología, el 20 de junio de 2007.

A pesar de ello, el problema del financiamiento sigue siendo el más urgente. De las entrevistas realizadas para este estudio ³² sobresale el hecho de que no es suficiente tratar de resolver este problema por medio del factoraje o del fondo de garantía, porque si bien resuelve la problemática de la sobrevivencia de algunas de las PyMES, no las hace más competitivas, ni las ayuda a vincularse al sector exportador. Y, de hecho, a pesar de que existen estos dos mecanismos y de que ha aumentado la cantidad de préstamos, la gran mayoría de las PyMES aún se financian con sus proveedores: así lo hace 67% de las pequeñas, 57% de las medianas, 52% de las grandes y 45% de las AAA. Los bancos financian apenas 13,7% de las pequeñas, 19,8% de las medianas, 21,1% de las grandes y 35,4% de las AAA. ³³ La banca de desarrollo está prácticamente ausente, con el 1,7% del total. Estos datos demuestran adicionalmente que incluso las más grandes empresas están recurriendo crecientemente a los proveedores a falta de crédito interno (CANACINTRA, 2006).

De hecho, a pesar de los distintos programas de garantía y factoraje, México dedica como crédito doméstico al sector privado menos del 15% del PIB, mientras que Estados Unidos le dedica 250%, Sudáfrica cerca de 140%, Francia y Canadá cerca de 90% y Chile alrededor del 70%. México está detrás de países como Brasil, la India, República Eslovaca, Polonia y Grecia (OCDE, 2007a: 78). Esto tiene mucha relación con las condiciones tan favorables de las que salió la banca del rescate bancario: con una deuda pública de la que obtiene muy buenos rendimientos, aunada a la poca regulación que existe sobre las comisiones, y las tasas de interés que se cobran al crédito al consumo.

Por otra parte, en muchas ocasiones el gobierno es parte del problema. Lo primero que exigen los empresarios es la eliminación de muchas de las regulaciones, permisos y requerimientos, que aumentan los costos de transacción, que se vuelven insoportables para las pequeñas y medianas empresas. Un ejemplo lo constituye el hecho de que en muchas ramas, los productos importados no tienen las mismas condiciones impositivas que las empresas nacionales. Esto se deriva del hecho de que los programas gubernamentales no están basados en el análisis de la totalidad de un sector determinado. ³⁴ Por ello, en ciertas cadenas de alimentos, por ejemplo, algunos productos intermedios pagan IVA, aunque el producto final esté exento. Esto implica que el productor final tiene que pagar el impuesto aun cuando se lo regresen después de unos tres meses de espera. Los productos importados no tienen esta desventaja. ³⁵

Una de las formas mediante las cuales se intentó afrontar este problema desde la Subsecretaría de las PyMES durante el sexenio pasado fue la elaboración de 35 programas de competitividad, financiados mayoritariamente por la Secretaría de Economía (85%) y por la iniciativa privada (15%), pero elaborados de manera conjunta con los empresarios de un sector

³² Véase la lista de entrevistas en el anexo.

³³ La CANACINTRA cataloga a las empresas con base en el valor de sus ventas de 1997: pequeñas, de 1 a 100 millones de pesos; medianas, de 101 a 500 millones de pesos; grandes, de 501 a 5.000 millones de pesos, y las AAA, de más de 5.000 millones de pesos.

³⁴ Esto se trató de hacer durante el sexenio de Vicente Fox, desde la subsecretaría de las PyMES, con los estudios de competitividad industrial, aunque aún no hemos visto los resultados concretos de esta política.

³⁵ Entrevista con Raúl Picard, expresidente de la CANACINTRA y actual presidente de la Comisión de Mercado Interno de la CONCAMIN, el 28 de junio de 2007.

económico específico y/o regional (los zapateros de Guanajuato, los joyeros de Guadalajara, los textiles de Morelón, Gto. y de Puebla, entre los más notables).³⁶ Hacia fines del sexenio pasado se habían concluido los Programas para la Competitividad de cuatro cadenas: electrónica, *software* (PROSOFT), cuero y calzado y la del textil y la confección, y se tenían importantes avances en los programas de los sectores automotriz, químico y el de la maquila de exportación (Méndez, 2004). En el estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se reconoce que, efectivamente, los programas de productividad, específicos para algunos sectores y regiones, han adoptado una perspectiva comprehensiva que promueve un proceso colectivo de innovación y eficiencia. Esta estrategia se basa en la descentralización y la constitución de redes, que fomenta la colaboración y el esfuerzo conjunto de instituciones públicas con sindicatos, organizaciones empresariales, grupos de empresas y universidades, así como con otros agentes sociales y económicos en el contexto de programas locales de negocios (OCDE, 2007a: 11). No obstante, a pesar de que la calidad de los programas es muy buena y de que en efecto fueron elaborados con base en una estrecha colaboración entre el gobierno y el empresariado, no han tenido el impacto esperado.³⁷

Por otra parte, la misma subsecretaría intentó esbozar un programa global y cooperativo por medio del Fondo PyME que, según varios estudios realizados, tanto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como por la OCDE, significan un desplazamiento de la política de promoción de la competitividad. Según un estudio del BID, en el Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990-1994, el Programa Nacional de Industria y Comercio y el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se "...percibe un cambio de énfasis de una política fundamentada totalmente en la subsidiariedad y horizontalidad, en donde se espera que los incentivos de la competencia hagan todo el trabajo, hacia una que matiza estos principios y plantea la necesidad de un esfuerzo por restablecer las cadenas productivas de forma tal que permita la transferencia de tecnología a través de lazos entre clientes y proveedores, fomentando las agrupaciones y la cooperación entre empresas" (Berry, 2002). No obstante, este programa no contó con los recursos necesarios, ni con el apoyo de la Secretaría de Hacienda, en la medida en que se requiere de facilidades impositivas y de financiamiento. Esto ha significado que, a pesar de que ha habido cambios importantes de política hacia las PyMES, ésta no ha sido realmente efectiva.

A partir de 2001, la estrategia de la Secretaría de Economía estuvo basada en una concepción distinta de lo que significaba la promoción de la competitividad de las empresas mexicanas, en especial de las PyMES. Anteriormente, la promoción se pretendía exclusivamente por medio de programas de fomento que provenían de fuente gubernamental y se intentaba estimular la exportación financiando viajes a ferias en el extranjero o promociones de empresas para que se convirtieran en exportadoras; cuando en verdad tenían poco que exportar. Por otra parte, el intento por vincular empresas nacionales al sector exportador/maquilador (que como bien se sabe integra muy poco contenido nacional, alrededor del 3% en promedio nacional) ha sido infructuoso. La subsecretaría de las PyMES se propuso como objetivo crear una oferta

³⁶ Entrevista con el Lic. Sergio García de Alba, exsubsecretario de Pequeñas y medianas empresas y exsecretario de la Secretaría de Economía, Guadalajara, Jal., el 22 de mayo de 2007.

³⁷ Entrevista con Jesús de la Rosa Ibarra, vicepresidente de CONCAMIN, presidente de la Comisión de Competitividad, Innovación y Tecnología, el 20 de junio de 2007.

exportable, con la idea de que la iniciativa tenía que provenir desde abajo, y que debía estar basada en una alianza público-privada, más que en políticas de ayuda gubernamental.³⁸

Además, de los programas de fomento y de los grandes acuerdos a nivel nacional se pasa a los acuerdos sectoriales y regionales. Se pretendía que por medio de alianzas a nivel meso entre empresarios y gobierno, se abordara el segundo problema más importante de las PyMES (después del financiamiento): la incapacidad que tienen para mejorar sus procesos productivos, integrar tecnología, hacer mejoras en la calidad de sus productos, en los tiempos de entrega, etc.: en resumen, para mejorar su competitividad. Este giro de la política se instituyó en la Ley Para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de 2002.³⁹

Este cambio de perspectiva está basado en cuatro programas: el programa de innovación y desarrollo tecnológico, el sistema nacional de incubadoras de negocios, los centros de desarrollo empresarial, y el programa para capacitar y fortalecer las capacidades de las PyMES.⁴⁰ El primero consiste en una red de laboratorios especializados que brindan asesoría y ayuda técnica a las empresas y la promoción de transferencia de tecnología. Esta asesoría se proporciona mediante los Centros de Articulación Productiva o CAPs (básicamente vinculados a las cámaras empresariales), que son formas originales de alianza público-privada, en la medida en que surgen como iniciativas desde abajo y son privadas, pero se establecen como asociaciones público-privadas. Desarrollan estudios de mercado, entrenamiento de consultores y vendedores de los productos de las PyMES vinculadas en pequeñas redes de productores. En la medida en que los CAPs generalmente venden sus servicios, el apoyo público es temporal, con la idea de que los CAPs se vuelvan independientes.⁴¹ Los CAPs se vinculan entre sí por medio de una red de Internet: la Red Nacional de Articulación Productiva (RENAP).⁴² Esta red absorbe casi el 30%⁴³ de los recursos del Fondo PyME. Según la OCDE, con esta política se ha progresado en la expansión y profundización de los vínculos entre los estados, los municipios y las organizaciones empresariales. “Este programa ha sido responsable de fomentar innovaciones de procesos colectivos e individuales, aumentar su difusión y la eficiencia económica. Representan un paso importante para generalizar la perspectiva de *cluster* en el país”. Mediante estas redes y centros de información, capacitación y solución de problemas, se están generando externalidades que aumentan la competitividad de las empresas, en la medida en que permiten que se difundan innovaciones y formas más eficaces de utilización de los recursos de una empresa.⁴⁴ Y en efecto, en un estudio sobre las microempresas, su pudo apreciar el impacto en la eficiencia de las empresas que pueden tener innovaciones muy sencillas, como las que pueden provenir de su contacto con técnicos y universitarios (Alba y Bizberg, s/f). En un estudio realizado en el *cluster* de fabricación de prendas de vestir de Moroleón-Uriangato, en Guanajuato, se percibe la manera cómo un sencillo centro de patronaje industrial ubicado en una institución de educación tecnológica (el Instituto Tecnológico del Sur), que prepara los patrones de corte de la tela que servirá para producir las prendas, ha significado una mejoría considerable para los productores

³⁸ Entrevista con Sergio García de Alba, el 22 de mayo de 2007.

³⁹ OCDE, 2007a: 46.

⁴⁰ *Ibidem*, 47.

⁴¹ *Ibidem*, 79.

⁴² *Ibidem*, 49.

⁴³ En 2006 este porcentaje corresponde a poco más de 58 millones de dólares.

⁴⁴ OCDE, 2007a: 79.

que más uso hacen de este servicio (Vangstrup, 2007). No obstante, los recursos asignados a estos propósitos por parte del Fondo PyME son muy pocos en relación con el tamaño del país y sus necesidades.

Y en efecto, los estudios representan uno de los más importantes *clusters* textiles del país, en Moroleón-Uriangato, confirman las limitaciones de este tipo de política, en ausencia de otras políticas de “contexto” y de acompañamiento. En específico, en este *cluster* existe una profunda incapacidad de trabajo colectivo de los productores, una competencia feroz en una situación en la que todos hacen prácticamente lo mismo, el fracaso de todo intento por agrupar los establecimientos, las dificultades financieras a pesar de la existencia de los programas gubernamentales y la financiación casi exclusiva por parte de los proveedores (Alba y Bizberg, s/f). Nuestro estudio es corroborado por otro (un poco más reciente y que compara dos momentos distintos, 1994 y 2005), que concluye que a pesar del programa de competitividad de la industria textil que se elaboró en la SE y de la actuación de esta Secretaría y de que las empresas familiares de Moroleón-Uriangato han logrado actualizar su tecnología “dura”, la organización y la tecnología “blanda” siguen siendo rudimentarias. “Pocas empresas tienen una organización dinámica [...] siguen altamente integradas con pocas diferencias a la situación en 1994; no han creado relaciones duraderas entre especialistas de diferentes procesos y empresas organizadoras; todos han querido ser fabricantes y vender directamente su producto” (Vangstrup, 2007).

En el esquema establecido por la SE, los CAPs están complementados por otros tres programas que, aunque son innovadores, reciben muy pocos recursos: a) el Sistema Nacional de Incubadoras de Negocios (3% del gasto total del Fondo PyME, unos 6 millones de dólares ⁴⁵) provee una serie de servicios que incluyen los estudios de factibilidad de las oportunidades de mercado, los servicios administrativos y de información sobre trabajo calificado, financiamiento y tecnología. Hasta 2006 se habían creado 244 incubadoras en instituciones educativas (174), en asociaciones civiles (42) y municipales (8) públicas locales. ⁴⁶ Existe, además, un Consejo nacional de Incubadoras de Empresas que les sirve de escaparate (OCDE, 2007a: 51). No obstante, el número de empresas creadas por este mecanismo es muy bajo, 2.113 en 2004, 3.444 en 2005 y 3.828 en 2006; ⁴⁷ b) los Centros de Desarrollo Empresarial (1,2%, 3 millones de dólares); de los cuales se han creado 155 desde 2001, son promovidos por gobiernos locales y estatales, así como por las asociaciones empresariales y los centros de educación. Desde 2004 se ha intentado vincular a estos centros entre sí para homogeneizar sus funciones. Estos centros tendrían que ser las ventanillas únicas a las cuales recurran las empresas, ya que se dedican a ofrecerles soluciones y canalizar los financiamientos del Fondo PyME; ⁴⁸ c) finalmente, está el programa de capacitación y fortalecimiento de las capacidades de las PyMES. Recibe casi 6% de los fondos, alrededor de 11,6 millones de dólares). Las instituciones que otorgan esta capacitación son los gobiernos estatales y las cámaras empresariales y otras instituciones educativas, así como la propia SE. ⁴⁹

⁴⁵ Todos los datos acerca de las cantidades y porcentajes dedicados a cada rubro corresponden a 2006.

⁴⁶ Secretaría de Economía, Incubadoras y Emprendedores, presentación en Powerpoint, 29 de agosto de 2006 <<http://www.cipi.gob.mx/html/consejodecompetitividad/INCUBADORASCNC.pdf>>.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ OCDE, 2007a: 51-52.

⁴⁹ *Ibidem*, 53.

A pesar de que indudablemente se ha modificado la perspectiva, los programas han tardado mucho en implementarse y cuando lo han hecho, es con presupuestos muy inferiores a los de otras economías y con un grado mucho menor de coordinación y de acompañamiento (Berry, 2002: 57). Además, los entrevistados coinciden en afirmar que si bien es cierto que las intenciones y los planteamientos fueron en la dirección correcta, el contexto general de la política económica de los últimos dos gobiernos federales (orientada a mantener baja la inflación) no les permitieron tener el impacto esperado.⁵⁰ Es por ello que consideran que es necesaria una política industrial que dé coherencia y efectividad a los programas de apoyo existentes.

Por otra parte, el propósito de hacer posible que más empresas exporten o se conviertan en proveedores de empresas exportadoras, no se ha realizado. El Programa Nacional de Proveedores de la Secretaría de Economía obtiene sólo 5% de los recursos del Fondo PyME. Hay, además, obstáculos que provienen del esquema de financiamiento que existe en México, que impiden aplicar proyectos interesantes como el que se intentó establecer, hace unos cuatro años, entre la CANACINTRA y el Banco de Japón para el desarrollo de proveedores. La idea era que las empresas maquiladoras de ese país requieran proveedores mexicanos para algunos de sus productos, con el objeto de que pudieran aplicar un esquema de justo a tiempo. El financiamiento se otorgaría a fin de compensar a los futuros proveedores, mientras se capacitaban y no producían. No obstante, en la medida en que no fue posible que el Banco de Japón financiara directamente a los proveedores, los recursos tenían que pasar por NAFINSA. Y en tanto que esta entidad es una banca de segundo piso y no puede prestar directamente, los recursos tenían que canalizarse por conducto de la banca privada. Todo esto encarecía considerablemente los intereses, hasta alrededor del 14%. El financiamiento se ofreció a una tasa anual del 0,8% y el Banco de Japón aceptaba que aumentara hasta un máximo de 2%. Finalmente se perdió el préstamo.⁵¹ Ha sucedido lo mismo en otras ocasiones con otras oportunidades de préstamo de otros países.⁵²

Finalmente, a pesar de los muchos intentos y propuestas de las cámaras empresariales, no se ha logrado que el gobierno se comprometa a comprar a los proveedores nacionales, en especial a las PyMES, algo que ha sido fundamental en otros países para aumentar la capacidad empresarial. Durante las presidencias de Povlensky y Picard en la CANACINTRA se solicitó reiteradamente una adecuación de la ley de adquisiciones del gobierno, con objeto de que se facilitara la compra a los proveedores nacionales y de que se les pagara prontamente; no obstante, la ley nunca se adecuó en este sentido.⁵³

⁵⁰ Entrevista con la Senadora Yeidckol Povlensky, expresidenta de la CANACINTRA, 26 de junio de 2007.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Entrevista a Ignacio Lastra, vicepresidente nacional de sectores y ramas industriales, CANACINTRA, el 3 de julio de 2007.

⁵³ Entrevista a Alfredo Camhaji, exdirector del Departamento de Estudios Sociales de la CANACINTRA, el 22 de junio de 2007.

3. Consideraciones finales

Se ha pasado de una relación entre el Estado y los empresarios en la que, a pesar de que estos últimos no estaban incluidos formalmente en la estructura corporativa del régimen político mexicano controlado por el PRI, estuvieron subordinados al Estado, en tanto que éste era el eje de desarrollo desde los años cuarenta hasta los setenta. A partir de los años sesenta, los empresarios reclaman una creciente independencia del Estado, que se hace más imperiosa con el enfrentamiento que se dio durante la presidencia de Echeverría y al final de la de López Portillo. Los empresarios comenzaron a organizarse fuera de las asociaciones obligatorias y empezaron a desplazarlas como los principales interlocutores del gobierno. El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, el Consejo Coordinador Empresarial, la COECE y la COPARMEX se convierten, así, en los principales interlocutores del poder político y en los ejes de la negociación de concesiones económicas. Este desplazamiento no es ajeno al hecho de que, a partir de ese momento, la economía mexicana comienza a concentrarse cada vez más en manos de unos pocos empresarios, la mayoría de ellos representados en estas “cúpulas de cúpulas”, en especial en el CMHN.

A partir de la entrada de México al GATT, la economía mexicana se abre de manera prácticamente indiscriminada. En 1990, México comienza a negociar un tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Esto significó un auge del sector maquilador y la entrada de enormes flujos de IED; gran parte de esta última compró plantas ya existentes, más que realizar nuevas inversiones (Hogenboom, 2004: 209). Por otra parte, el proceso de privatizaciones y una política deliberada del gobierno de Salinas para fortalecer algunos grupos económicos nacionales, acentuó el proceso de concentración que se venía dando desde los años sesenta. Esto resultó en la creación de monopolios u oligopolios que los gobiernos siguientes no han sido capaces de controlar y que conforman uno de los principales obstáculos a la competitividad de la economía mexicana.

Se generó de esta manera una situación extremadamente desfavorable para la gran mayoría de los empresarios nacionales frente al capital extranjero y de cara a los grupos económicos hegemónicos. Los empresarios nacionales tenían pocas armas para defenderse de la súbita entrada de bienes y capitales extranjeros. Por otra parte, no contaban con la capacidad empresarial para aprovechar la apertura de los mercados externos, básicamente el de Estados Unidos, o para vincularse al sector exportador. Habían sido altamente protegidos durante más de 40 años y ahora tenían que competir en los mercados internacionales con poco apoyo; la idea de los gobiernos de ese momento era que la presión del mercado los haría competitivos. Por otra parte, estos empresarios nacionales se enfrentaron y aún enfrentan muchos obstáculos, en términos de reglamentación y de estructura fiscal, que sus competidores en el resto del mundo no tienen. Enfrentan, además, precios más elevados de bienes primarios, de servicios, así como de financiamiento, que ofrecen los monopolios y oligopolios públicos y privados. No cuentan, por otra parte, con una mano de obra y profesionistas preparados, en la medida en que el Estado mexicano no sólo no ha invertido más en educación, ciencia y tecnología, sino que ha sido incapaz de mejorar la calidad de estos servicios que se imparten en México, y no ha logrado establecer un esquema para vincular el sector educativo con el productivo.⁵⁴

⁵⁴ Entrevista con Carlos Cosío de la Vega, expresidente de la Asociación Nacional de las Industrias del Plástico, el 21 de junio de 2007.

A pesar de los cambios en los programas dirigidos a aumentar la competitividad de las empresas nacionales, que parecen estar yendo en la dirección correcta, a todas luces falta la visión y la voluntad para aplicar una política industrial sistémica que englobe a todas las instituciones económicas y que aborde de una manera coherente todos los aspectos de la competitividad. Hasta ahora, todos los programas apuntan a aspectos parciales de la política, pero en la medida en que falta la coherencia y la persistencia, no han logrado modificar de manera significativa el contexto desfavorable para las empresas nacionales.

De hecho, en México no sólo existen los obstáculos mencionados por parte de la actuación del gobierno y la existencia de monopolios y oligopolios, sino que las propias empresas responden a intereses divergentes, como puede verse por ejemplo en el caso de la cadena textil-vestido, en la que están enfrentados dos sectores, uno demandando una baja de aranceles y el otro el establecimiento de cuotas compensatorias a las importaciones. Este hecho, natural en vista de las características propias de cada una de las industrias, se agrava por no existir una política industrial coherente por parte del Estado, que permita conciliar los intereses a favor de un objetivo único: hacer que la industria nacional logre innovar para exportar.

Pese a que discursivamente se habla de una colaboración entre el Estado y los empresarios, de una alianza entre estos dos sectores a favor de la competitividad y la innovación, en los hechos la Secretaría de Economía, que es el interlocutor gubernamental de esta alianza, está relegada frente a las instituciones que imponen la política económica dominante, que es la definida por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, basada en la premisa de mantener baja la inflación, estable el tipo de cambio y bajas las tasas de interés. En este contexto, la SE no tiene la autoridad, ni los recursos políticos ni financieros para imponer una orientación económica distinta.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba Vega, C. (2005), “Una Historia Contemporánea de México”, en Bizberg, I. y L. Meyer (coords.), *Actores*, tomo II, México, Editorial Océano.
- _____ (1996), “La coordinadora de organizaciones empresariales de comercio exterior: un caso de cooperación entre el sector público y el privado en México”, en Muñoz, O., *Estado, empresarios, instituciones: estrategias para la transformación productiva*, Santiago de Chile, CEPAL, p. 161.
- Alba, C. e I. Bizberg (s/f), *La Microindustria Mexicana a principios del Siglo XXI*, El Colegio de México, en prensa.
- Almanza, L. (2007), “Prestan más a PyMES”, *Diario Reforma*, 25 de junio.
- Avalos, M. (2006), “Condiciones generales de competencia: el caso de México”, *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 48 (LC/MEX/L.711/Rev.1), México, CEPAL, mayo.
- Avalos, M. y F. Hernández Trillo (2006), “Competencia bancaria en México”, *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 62 (LC/MEX/L.722/Rev.2), México, CEPAL, noviembre, p. 38.
- Banco Mundial (2007a), *Democratic Governance in Mexico: Beyond State Capture and Social Polarization*, Washington, D. C., pp. 40 y 49.
- _____ (2007b), *Evaluating Mexico's Small and Medium Enterprise Programs*, Washington, D. C., p. 105.
- _____ (2000), *A comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, D. C. p. 218.
- Basave Kunhardt, J. (2006), “Desempeño exportador empresarial e impacto económico”, en de los Ángeles Pozas, M., *Estructura y Dinámica de la Gran Empresa en México*, El Colegio de México, pp. 137-38.
- Becerril, I. (2007), “Adheridas al convenio Pymes, sólo 47 empresas”, *El Financiero*, 11 de mayo.
- Berry, A. (2002), *Valoración de políticas de apoyo a la pequeña empresa*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 86-87.
- Bizberg, I. (2005), “Globalization and democracy in Mexico”, en Tulchin, Joseph S. y Gary Bland, *Getting Globalization Right: The Dilemma of Inequality*, Lynne Rienner, Boulder, Co.

- _____ (2004), “Auge y decadencia del corporativismo mexicano”, en Bizberg, I. y L. Meyer, *Una historia contemporánea de México*, tomo I, “Transformaciones y permanencias”, México, Editorial Océano.
- Briz Garizurieta, M. (2002), “El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: Surgimiento y Consolidación”, tesis de doctorado, México, UNAM, Dirección General de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, p. 25.
- CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación) (2006), *Revista Transformación*, N° 4, septiembre.
- _____ (2006), *Revista Transformación*, N° 5, mayo.
- CONCAMIN (Confederación Nacional de Cámaras Industriales) (2006), *Industria competitiva y empleo*, México, p. 20.
- Garrido, C. (2006), “Empresas, economía nacional y sistema financiero en México”, en De los Angeles Pozas, M., *Estructura y Dinámica de la Gran Empresa en México*, El Colegio de México, p. 65.
- Hall, Peter A. y David Soskice (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.
- Hogenboom, B. (2004), “Economic concentration and conglomerates in Mexico”, *Journal of Developing Societies*, vol. 20, N° 3-4.
- Katzenstein, Peter J. (1985), *Small states in world markets. Industrial policy in Europe*, Ithaca y Londres, Cornell University Press.
- Lyons, J. (s/f), “Cemex muestra su lado oscuro en la defensa de su territorio”, Dow Jones Newswires [en línea] <www.sentidocomun.com.mx>.
- Mariscal, J. y E. Rivera (2007), “Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas”, *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 83 (LC/MEX/L.780), México, CEPAL, junio.
- Méndez, José Luis (2004), “La política industrial en México”, en Bizberg, I. y L. Meyer, *Una Historia Contemporánea de México*, tomo IV, Políticas, México, Editorial Océano, en prensa.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2007a), *SMEs in Mexico. Issues and Policies*, p. 97.
- _____ (2007b), “Statistical Profiles” [en línea] <[http://stats.oecd.org/wbos/viewhtml.aspx?queryname=324&querytype=view &lang=en](http://stats.oecd.org/wbos/viewhtml.aspx?queryname=324&querytype=view&lang=en)>.

- Ortega Riquelme, J. M. (2002), "Instituciones, estabilidad, crisis y reconstrucción: México 1987-1994", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLV, N° 186, México, UNAM, septiembre-diciembre, p. 195.
- Palacios L., Juan José (2008), "Alianzas público-privadas y escalamiento industrial. El caso del complejo de alta tecnología en Jalisco, México", *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 98 (LC/MEX/L.857), México, CEPAL, mayo.
- Puga, Cristina (1993), *México: empresarios y poder*, México, Editorial Porrúa, p. 66.
- Roxborough, Ian (1991), "La inflación y los pactos sociales en Brasil y México", Foro Internacional, N° 126, El Colegio de México.
- Rubio, Luis y Alain de Remes (1992), "¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?", México, Fondo de Cultura Económica, p. 111 [en línea] <<http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/Como-va-afectar-el%20TLC/Mexico-TLC-completo.PDF>>.
- Salama, P. (2006), *Le défi des inégalités. Amérique latine/Asie: une comparaison économique*, París, La Découverte.
- Sánchez Ugarte, Fernando (2004), "Diez años de política de competencia", *La Primera Década de la Comisión Federal de Competencia*, México, CFC, pp. 118-123.
- Schatan, C. y M. Avalos (2003), "Condiciones de competencia en el contexto internacional: cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica", *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 13 (LC/MEX/L.569), México, CEPAL, octubre, p. 10.
- Schneider, Ben Ross (2002), "Why is Mexican business so organized?", *Latin American Research Review*, vol. 37, N° 1.
- Tirado, R. y M. Luna (1992), "El Consejo Coordinador Empresarial de México. De la unidad contra el reformismo a la unidad para el TLC", *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 4-95.
- Valdés Ugalde, F. (1997), *Autonomía y legitimidad. Los empresarios, la política y el Estado en México*, Siglo XXI-UNAM, pp. 153-163.
- Vangstrup, U. (2007), "Centros de servicios empresariales y la competitividad", en Estrada Iguíniz, M. y Pascal Lavase, *Globalización y localidad: espacios, actores, movi- lidades e identidades*, CIESAS-IRD, México, Publicaciones de la Casa Chata.

Anexo**LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS**

Juan Alcocer Padilla, director de sectores y ramas industriales, CANACINTRA, 3 de julio de 2007.

Pedro Boker, consejero de la Cámara de Comercio, Servicio y Turismo de la Ciudad de México, 14 de junio de 2007.

Alfredo Camhaji, exdirector del Departamento de Estudios Sociales de la CANACINTRA, 22 de junio de 2007.

Carlos Cosío de la Vega, expresidente de la Asociación Nacional de las Industrias del Plástico, 21 de junio de 2007.

Luis Enrique Galaviz Barrientos, Director de Innovación y Competitividad, Cámara de Comercio, Servicio y Turismo de la Ciudad de México, 28 de junio de 2007.

Sergio García de Alba, exsubsecretario de pequeñas y medianas empresas y exsecretario de la Secretaría de Economía, Guadalajara, Jal., 22 de mayo de 2007.

Ignacio Lastra Marín, vicepresidente nacional de sectores y ramas industriales, CANACINTRA, 3 de julio de 2007.

Arturo Mendicuti Narro, vicepresidente de vinculación con gobierno, Cámara de Comercio, Servicio y Turismo de la Ciudad de México, 28 de junio de 2007.

Raúl Picard, expresidente de la CANACINTRA y actual presidente de la Comisión de Mercado Interno de la CONCAMIN, 28 de junio de 2007.

Senadora Yeidckol Powlensky, expresidenta de la CANACINTRA, 26 de junio de 2007.

Jesús de la Rosa Ibarra, vicepresidente de CONCAMIN, presidente de la Comisión de Competitividad, Innovación y Tecnología, 20 de junio de 2007.