El Colegio de Mexico

Chapter Title: AJUSTE DE LAS INDUSTRIAS TRADICIONALES MEXICANAS ANTE LA APERTURA DE LA ECONOMÍA NACIONAL AL COMERCIO
Chapter Author(s): Enrique Dussel Peters, Michael Piore and Clemente Ruiz Durán

Book Title: México-Estados Unidos-Canadá
Book Subtitle: 1995-1996
Book Editor(s): Gustavo Vega Cánovas, Francisco Alba
Published by: El Colegio de Mexico. (1997)
Stable URL: https://www.jstor.org/stable/j.ctv3dnq22.13

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at https://about.jstor.org/terms

This book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0). To view a copy of this license, visit https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/. Funding is provided by National Endowment for the Humanities, Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.

El Colegio de Mexico is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *México-Estados Unidos-Canadá*

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

II. PONENCIAS

AJUSTE DE LAS INDUSTRIAS TRADICIONALES MEXICANAS ANTE LA APERTURA DE LA ECONOMÍA NACIONAL AL COMERCIO[1]

ENRIQUE DUSSEL PETERS
Universidad Nacional Autónoma de México
MICHAEL PIORE
Instituto Tecnológico de Massachusetts
CLEMENTE RUIZ DURÁN
Universidad Nacional Autónoma de México

INTRODUCCIÓN

En la actualidad estamos presenciando una profunda transformación de las políticas que regulan las actividades económicas nacionales. Casi en todos los ámbitos la regulación y dirección por parte del gobierno está disminuyendo, al tiempo que aumentan las presiones de la competencia en los mercados y la economía interna se abre cada día más al comercio internacional. En este trabajo se presentan los resultados preliminares de un estudio sobre el proceso de ajuste que dichos cambios han producido en las industrias tradicionales mexicanas. En particular, el análisis se

[1] Este trabajo es el resultado de una investigación conjunta que llevaron a cabo el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y para cuya elaboración los autores recibieron fondos del Laboratorio de Economía Mundial del MIT, una beca otorgada por la Fundación MacArthur al Centro de Estudios Internacionales del MIT, así como una beca de investigación de la DGAPA de la UNAM. Asimismo, los autores agradecen el apoyo que, como asistentes de investigación, les brindaron David Gardner, del MIT, y Jorge Vera, Fátima López, Francisco Escamilla, Ariadna García y Javier Lozano, de la UNAM. La versión que aquí se presenta es un resumen del trabajo original, efectuado por Francisco Alba. La traducción al español fue realizada por Lorena Murillo Saldaña.

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

enfoca en la siguiente paradoja: si bien estas industrias, que son de mano de obra intensiva, tendrían que haberse beneficiado por el incremento de oportunidades para comerciar con la economía estadunidense, en donde los salarios son altos en relación con los de México, lo que ha ocurrido es que dichas industrias han sido ahogadas por las importaciones. En las industrias del vestido, textil y de la piel, por ejemplo, las importaciones oficiales se elevaron 87% entre 1991 y 1994, mientras que el incremento de las exportaciones, que también aumentaron en este periodo, fue de tan solo 60 por ciento.

El resultado de ello es un proceso de ajuste que está provocando en las industrias tradicionales, pero también, de manera más amplia, en la manufactura, una tajante dicotomía entre dos tipos de productores. *El primer tipo comprende un grupo de empresas relativamente grandes, que están logrando con éxito la transición hacia una economía abierta; en el segundo tipo se hallan empresas que atienden a la demanda interna, las cuales son, por lo general, más pequeñas que las del sector exportador y más diversificadas, tanto en la gama de productos que fabrican como en los recursos que utilizan para ello.* Estas últimas, como grupo, constituyen un sector de la economía en el que había sido posible una considerable movilidad social. Sin embargo, en la medida en que desaparezca este sector interno de la industria y que ésta vaya siendo dominada por empresas más grandes y orientadas hacia la exportación, la posibilidad de movilidad social necesariamente se reducirá.

La dicotomía anterior también influye en la generación de empleos, en virtud de que la industria nacional de pequeñas empresas utiliza mano de obra intensiva en mayor grado que la orientada hacia la exportación. De esta manera, el patrón de desarrollo que ha surgido no sólo confirma los temores de los críticos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en Estados Unidos, sino también los de quienes en México tienen el mismo criterio. Por supuesto, esto no significa que, haciendo un balance, el Tratado haya fracasado en mejorar el bienestar social de los dos países, pero sugiere que el patrón específico de ajuste mediante el cual se han obtenido dichas ganancias tal vez haya tenido un efecto negativo. El presente trabajo intenta determinar en qué medida esto último es cierto y si existen patrones de ajuste alternativos que sean tanto preferibles como factibles y, en tal caso, cómo podrían ser instrumentados.

El documento se divide en seis secciones. En la primera hacemos un

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

examen detallado del contexto macroeconómico general dentro del cual está teniendo lugar el ajuste. En la segunda sección se describe la metodología de trabajo. En la tercera se analizan los principales resultados del estudio. En la cuarta se aborda el papel que desempeñan los gobiernos en el proceso de ajuste y, en la quinta, se exploran las implicaciones que tienen los resultados derivados del presente trabajo para las políticas públicas. En la última sección se presentan un resumen y las conclusiones finales.

CONTEXTO MACROECONÓMICO

La necesidad de comprender mejor el proceso de ajuste en la economía real se hizo más patente a raíz de la crisis económica ocurrida en 1995 y el fracaso de las políticas macroeconómicas ortodoxas mediante las cuales se ha pretendido solucionar dicha crisis, así como los ajustes que condujeron a ella. Tras el caos que se presentó en los mercados cambiarios, en diciembre de 1994, los formuladores de políticas decidieron hacer ajustes en los sectores de las finanzas, suponiendo que la recuperación de las financieras habría de conducir a la consolidación del sector productivo.

Sin embargo, en términos generales, el desempeño macroeconómico en 1995 fue decepcionante. El PIB per cápita cayó hasta 8.6%, el desempleo abierto se incrementó a más del doble, la economía informal aumentó abiertamente y la inflación alcanzó un nivel de alrededor de 52 por ciento. A la vez, la tasa de inversión fija bruta del PIB cayó al nivel más bajo que haya tenido desde la década de los ochenta y el total de la deuda externa aumentó aproximadamente 15 mil millones de dólares en 1995. En la manufactura, el déficit de cuenta corriente disminuyó de los 29 mil millones registrados en 1994, pero las cuentas corrientes no pudieron ser equilibradas y el año de1995 cerró con un déficit de 7.9 millones en el comercio manufacturero. La tendencia a importar para satisfacer el consumo interno continuó siendo extremadamente alta y el ajuste recayó de manera desproporcionada sobre la inversión productiva. Los bienes de capital importados disminuyeron 33%, pero el total de las importaciones manufactureras solamente se redujo 8.7%, frente a una caída de 14% en la demanda interna.

El principal resultado positivo fue el incremento de 31% en las exportaciones, aunque éstas siguieron siendo muy desequilibradas: en 1995,

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

80% de las exportaciones mexicanas las realizó la industria manufacturera y alrededor de 550 empresas generaron 80% del total de las exportaciones. Estas cifras reflejan las tendencias señaladas en la introducción del presente trabajo: la economía está cada día más polarizada entre un pequeño grupo de empresas que han sido capaces de integrarse en el mercado mundial y el resto del sector manufacturero, especialmente pequeñas y medianas empresas, que actualmente viven una crisis severa.

En 1996 el gobierno mexicano enfrenta nuevos retos para definir las prioridades económicas de largo plazo y procurar tanto el ajuste industrial como el aumento en la oferta de empleos. Sin embargo, desde 1988 las políticas de ajuste macroeconómico para inducir el ajuste microeconómico e industrial han fracasado repetidamente. En virtud de que desde 1988 los sectores más dinámicos de crecimiento manufacturero han sido en su mayoría de capital intensivo, el vincular la recuperación de la manufactura con el desarrollo del empleo constituye un reto crucial. De igual forma, otro problema importante es la fuerte dependencia de la manufactura mexicana respecto de las importaciones, especialmente en un periodo de acelerado crecimiento. México ha sido incapaz de crear los lazos económicos internos que se requerirían para difundir más ampliamente los avances tecnológicos, reducir su dependencia respecto de las importaciones y elevar la oferta de empleo en el sector manufacturero. Con el fin de contribuir a esclarecer la problemática anterior, en la siguiente sección examinaremos con más detalle el patrón de ajuste que ha imperado en las industrias tradicionales y de mano de obra intensiva.

METODOLOGÍA

El estudio se organiza en torno al concepto de *cadena de productos* [2] (o, como lo llaman otros autores, *cadena de producción* o *cadena de abasto*),[3] consistente en una serie de vínculos que abarcan desde la producción de las materias primas, pasando por la manufactura y el ensamble, hasta la distribución al mayoreo y menudeo de los productos, lo cual

[2] Gari Gereffi, "The Organization of Buyer Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks", en Gary Gereffi *et al.*, (comps.), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport, CT, Greenwood Press, 1994.

[3] Charles Fine y Daniel Whitney, "Is the Make-Buy Decision Process a Core Competence?", MIT *Working Paper*, enero de 1996.

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

generalmente involucra segmentos importantes de un número reducido de industrias interdependientes. El proceso de transformación industrial puede ser comprendido en términos de las relaciones existentes entre dichas cadenas. En una determinada cadena, ciertos puntos constituyen posiciones de liderazgo y las instituciones que las ocupan formulan las estrategias y conducen el proceso de transformación. Sin embargo, dichos líderes cambian en el transcurso del tiempo, así como la industria predominante. La transformación en las industrias tradicionales, que es el tema del presente estudio, ha sido conducida en los últimos años por los minoristas.[4]

Nuestro propósito ha sido identificar las cadenas y procesos de transformación, por medio de entrevistas realizadas a los principales actores. El grupo de encuestados comprende, por una parte, diversas empresas estadunidenses que tienen como proveedores a productores mexicanos y, por la otra, un conjunto de productores mexicanos, incluidas pequeñas compañías que producen para el mercado interno, maquiladoras que trabajan para empresas extranjeras, varias compañías de propiedad mexicana que gozan de reconocimiento mundial como productores independientes, así como dependencias gubernamentales y ONGS relacionadas con el fomento de la manufactura mexicana. Centramos nuestras entrevistas iniciales en la industria del vestido, que tomamos como un estudio de caso, y también en la industria del calzado. Asimismo, cuando fue oportuno, analizamos fuentes secundarias y entrevistamos personas relacionadas con otras industrias.

Principales resultados

Todas las industrias tradicionales, pero especialmente la del vestido, reaccionan ante los dictados de la moda. Esto, a diferencia de otros países en desarrollo que tienen salarios bajos, ofrece a México la ventaja particular de su proximidad al mercado de Estados Unidos, ventaja que es aún mayor cuando los productores utilizan materiales estadunidenses que deben ser enviados a México antes de que los productos terminados puedan expedirse (esta ventaja debería ser mayor incluso en el mercado interno). Sin embargo, contrarrestando esta ventaja, existen diversos obstáculos señalados por las cadenas minoristas de descuento y las em-

[4] Gereffi, *op. cit.*

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

presas estadunidenses que compran en México para hacer *sourcing* en nuestro país, a saber, que los productores mexicanos no son capaces de cumplir con los estándares de calidad, que no producen en volumen suficiente, que su ciclo de producción (o su cambio después de un determinado tiempo) es demasiado largo y que no cumplen con los tiempos de entrega prometidos.

Todos estos fueron calificados como problemas de producción, legado del mercado protegido en el que los productores mexicanos solían operar. Los anteriores problemas difieren de los ligados a la inexperiencia de las empresas mexicanas en cuanto a las prácticas y procedimentos comerciales que se siguen en la venta internacional, las cuales han constituido un problema para las empresas mexicanas que se deciden por vez primera a exportar. Así, la pregunta central que surge de las entrevistas es: ¿por qué los productores mexicanos no han podido aprender a cumplir con las normas internacionales de producción? En otras palabras, dado que ciertos productores mexicanos sí pueden satisfacer tales estándares, ¿qué podría hacerse para que el resto de ellos aprendan más rápido o que un mayor número de ellos lo haga?

La naturaleza del proceso de aprendizaje

Una respuesta a esa pregunta puede extraerse de la experiencia de aquellas empresas estadunidenses que han intentado, con diversos grados de éxito, desarrollar fuentes mexicanas. Las empresas que entrevistamos han aplicado acciones para mejorar el desempeño de los contratistas mexicanos y todas ellas todas ellas manejan marcas registradas y hacen *sourcing* en el mundo entero, realizando compras en Estados Unidos y en diversos países en vías de desarrollo. Dichas empresas aclararon que en México, al igual que en la mayoría de los países del mundo, son muy pocos los productores que pueden satisfacer sus estándares desde el inicio, motivo por el cual han hecho grandes esfuerzos para desarrollar nuevas fuentes de abasto. Esto implica diversos tipos de intercambios, en los que el personal mexicano es virtualmente tutelado por sus contrapartes estadunidenses, a veces en las plantas de México, otras veces en las instalaciones del cliente en Estados Unidos y, a menudo, en ambos lugares.

El proceso de aprendizaje comprende lo que se conoce en la literatura por los nombres de conocimiento *práctico*, *implícito* o *tácito*. Su

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

característica esencial es que resulta difícil transmitirlo verbalmente o con instrucciones escritas, por lo que se enseña por mediante la demostración, en el lugar de trabajo y durante el proceso de producción. Por ejemplo, una empresa estadunidense de ropa, en un proceso reminiscente de aquello que en Inglaterra se conoce como "*sitting by nellie*", hace que su personal trabaje lado a lado con los inspectores y que observen lo que éstos hacen, señalando los errores que se les escapan a los nuevos inspectores e indicándoles, caso por caso, los defectos que tiene la prenda. *Así, lo que las empresas mexicanas necesitan, entre otras cosas, es no tanto aprender un conjunto estandarizado de prácticas, sino alcanzar el paso de la revolución gerencial que ha estado teniendo lugar en los últimos tiempos en los países industrializados y que incluso en ellos, aún está lejos de haber terminado.*

No obstante, este nuevo énfasis en el conocimiento tácito representa, en otro sentido, una ventaja competitiva para México, dado que en él se otorga un gran peso a la experiencia en el ramo y se valora el conocimiento que se obtiene al crecer dentro de una industria. En consecuencia, las habilidades que poseen las industrias tradicionales mexicanas constituyen un importante capital humano. Sin embargo, dichas habilidades sólo representan una ventaja específica para las industrias a las cuales pertenecen y se perderán si estas últimas no logran hacer la transición y recibir los recursos que se distribuyen en otros sectores de la economía. Más aún, para llevar a cabo la transición y volverse competitivo en los mercados mundiales, este capital existente debe combinarse con técnicas gerenciales modernas. Por último, el proceso de introducción de dichas técnicas implica claramente un gran compromiso, tanto de parte de los proveedores mexicanos como de los clientes estadunidenses, y requiere de recursos y tiempo para elevar el calidad de las instalaciones mexicanas, para lo cual se necesita de un periodo de entre doce y dieciocho meses.

Dado que el proceso de elevación del nivel de desempeño exige tiempo y recursos, éste constituye sin duda una inversión, la cual consiste esencialmente en una transferencia, muy particular, de habilidades. Si con acuerdos de este tipo –de tutelaje– fuera posible solucionar el problema de la inversión, podría esperarse que el tutelaje se extendiera en amplios sectores de la industria, pero, como se mencionó antes, su uso ha sido sumamente limitado. Ello apunta a la importancia de las garantías de estabilidad de unión entre los socios. Cualesquiera que sean los tipos de garantías que hayan podido negociarse, es obvio que éstas han

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

resultado insuficientes para difundir a mayor escala los acuerdos de tutelaje.

El problema de los volúmenes de producción

En principio, el problema de la calidad y eficiencia que señalan las empresas productoras puede ser aislado del aspecto relativo al volumen mínimo de los pedidos, que muchos clientes, en particular las grandes cadenas minoristas de descuento, mencionaron como una razón por la cual no hacen *sourcing* interno. Para resolver este segundo problema, muchos de nuestros encuestados sugirieron convenios de asociación en los que varios productores reunieran sus recursos para abastecer un gran pedido. El gobierno creó recientemente una nueva estructura institucional, llamada "empresa integradora", que fue diseñada para dar cabida a este tipo de convenios y facilitar su instrumentación. Ésta parece ser una alternativa prometedora para resolver el problema del volumen mínimo de los pedidos, si bien su arranque ha sido lento y, a la fecha, existen muy pocas integradoras en la manufactura mexicana.

Algunos de los retos más importantes que enfrentan las integradoras son: crear una cultura de confianza, tener acceso a los créditos y superar las barreras burocráticas. Muchos pequeños productores están renuentes a entrar en tal tipo de asociaciones y, por lo general, es poca la información que comparten sobre sus proveedores de telas y otros insumos para la producción. Asimismo, las empresas integradoras encuentran obstáculos para tener acceso a los créditos y se topan con trabas burocráticas cuando intentan exportar. Al igual que otros fabricantes de ropa, las integradoras enfrentan tasas de interés extremadamente elevadas y ciclos de pago que se retrasan con respecto a los programas de préstamos. En este sentido, toda política que tendiera a difundir el tipo de convenios de tutelaje entre clientes extranjeros y contratistas mexicanos, dentro de México, también resolvería el problema del volumen mínimo de pedidos.

Políticas gubernamentales

El problema específico que enfrentan los acuerdos de tutelaje para la transferencia de conocimientos, de clientes a contratistas, en una red de

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

subcontratación se deriva esencialmente de los créditos. *En principio, la solución a este problema requiere de un "subsidio para inversiones" o de un programa especializado de préstamos, el cual, no obstante, sería difícil de administrar*. Más aún, el mercado existente en México para el tipo de tutelaje que se emplea para elevar la calidad es sumamente limitado. Por lo tanto, posiblemente el gobierno tendría que añadir, cuando menos, un programa con asesores privados certificados a fin de instrumentar de manera eficaz y rápida un programa de subsidios. Probablemente, el gobierno tendría que capacitar él mismo a algunos consultores y, cuando menos inicialmente, brindar los servicios de éstos, junto con el crédito para la inversión o en lugar de ella.

"*Bootstrapping*"

En virtud de lo complejo y costoso que resulta establecer un subsidio para inversiones diseñado para difundir las prácticas extranjeras, resulta más conveniente pensar en otra política, de mucho mayor alcance, cuyo objetivo sea desarrollar las capacidades necesarias dentro de la economía mexicana, sin intermediarios extranjeros, mediante aquello que un analista ha denominado el "*bootstrapping*".[5] El interés de esta iniciativa sería aún mayor si, como lo sugieren algunos de los resultados del presente estudio, lo que los productores mexicanos están efectivamente obteniendo de sus tutores extranjeros son simplemente las prácticas de producción más actualizadas, pero no así la capacidad que tienen sus socios extranjeros para hacer mejoras continuas a las prácticas. Esto último es lo que realmente requiere la economía para sobrevivir por sí sola en la competencia internacional: la capacidad para adoptar el papel tutelar frente a sus propios subcontratistas, con los cuales están relacionándose sus clientes extranjeros.

¿Podría realmente un país en vías de desarrollo, como México, descubrir o diseñar por sí solo prácticas gerenciales de nivel mundial? Un factor que nos hace pensar que en efecto esto es posible es que el desarrollo no siempre se ha logrado mediante acuerdos de tutelaje. La última ronda de transformaciones ocurridas en Estados Unidos y Europa

[5] Charles Sabel, "Bootstrapping Reform: Rebuilding Firms, the Welfare State, and Unions", *Politics and Society*, vol. 23, núm. 1, marzo de 1995, pp. 5-48.

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

occidental tuvo tres ingredientes principales. Primero, las empresas elaboraron una serie de normas y puntajes para identificar las áreas concretas en las que su desempeño era deficiente.Segundo, se propusieron identificar aquellas instituciones y prácticas específicas que diferenciaban los procedimientos y prácticas de referencia de las suyas. Para tal efecto, en ocasiones llegaron incluso a establecer *joint ventures* con socios japoneses a fin de tener una experiencia directa sobre sus distintas formas de hacer negocios. Sin embargo, no siempre imitaron ciegamente a los japoneses sino que –y éste es el tercer ingrediente clave– iniciaron una serie de debates y discusiones internos sobre cuáles eran los elementos esenciales de la práctica japonesa, si éstos podían ser adoptados en su totalidad y, en caso contrario, cuáles eran las opciones que podrían encajar con su práctica organizativa.

En la década de los ochenta, los fabricantes estadunidenses querían, en términos generales, alcanzar a sus competidores japoneses tan pronto como fuera posible, utilizando la sola avenida de las reformas institucionales. No es sino hasta fecha relativamente reciente, luego de que lograron superar la brecha inicial, cuando empezaron a pensar en términos de una mejora continua, utilizando los mismos estándares y puntajes, o bien, cuando ya se encuentran en la vanguardia, estándares y objetivos para mantenerse a la cabeza. Por el contrario, al principio del periodo de la posguerra, los japoneses reconocieron que no podrían alcanzar a sus competidores mediante una sola y súbita transformación, por lo que se propusieron elevar gradualmente su desempeño. Para ello, es importante no tener simplemente un solo estándar o un conjunto de puntajes, sino más bien pensar en términos de una jerarquía de normas, que la práctica pueda ir ascendiendo gradualmente. Esta jerarquía debe hacerse corresponder con una tipología que divida el mercado en segmentos a los que la empresa pueda irse desplazando a medida que ascienda en la jerarquía de estándares. La posición de México en la competencia internacional es similar a la que tenía Japón en la década de los cincuenta o Estados Unidos y Europa occidental en los setenta, y esta idea de una jerarquía de estándares y mercados parecería un añadido importante al enfoque estadunidense.

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

Programas existentes

Podría afirmarse que los fundamentos de una política semejante ya se encuentran presentes en los programas gubernamentales existentes y que lo que en realidad falta es una filosofía y una estrategia de acción. Ciertamente, se ha dado en México una amplia variedad de iniciativas particulares. El número de programas, tan solo de carácter federal, es tan vasto que no se ha hecho el intento por elaborar una lista completa de todos ellos, mucho menos de evaluar su contenido y eficacia. Por otra parte, muchos de esos programas existen en el papel, pero no han sido efectivamente creados. Además de las políticas y programas federales, ha habido iniciativas en prácticamente cada estado y en muchos gobiernos locales. Sin embargo, los resultados obtenidos de estos esfuerzos no reflejan una respuesta política coherente para los problemas que enfrenta la industria mexicana. Los programas existentes son, en su mayoría, esfuerzos dispersos e individuales; no están coordinados unos con otros y resulta difícil predecir qué se obtendría si en efecto lo estuvieran. Más aún, tampoco se les compara unos contra otros o contra esfuerzos análogos por parte del sector privado o en otros países, ni siquiera en una forma *ad hoc* e informal, por no decir sistemática y rigurosa. Como resultado de ello, es poco lo que se ha aprendido sobre lo que resulta efectivo y lo que no lo es, y no hay mejora alguna en la eficacia de los programas.

Los límites de las políticas gubernamentales quedan ilustrados por un programa al que se nos invitó a examinar detalladamente; un programa manejado por Bancomext en sociedad con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) para poner en contacto a productores mexicanos con clientes extranjeros. El programa fue concebido como una operación de contacto: se invitó a diversos compradores de las principales tiendas departamentales de Estados Unidos y Europa a que vinieran a México para que conocieran a algunos fabricantes que podrían ser proveedores potenciales. Se hicieron enormes esfuerzos para organizar las reuniones e, incluso, el entonces secretario de Comercio, quien era también jefe de negociaciones del TLCAN, solicitó a los directores generales de las empresas estadunidenses que enviaran representantes. Sin embargo dentro del programa no se realizó prácticamente ninguna actividad de evaluación y seguimiento.

Lo que esto sugiere es que para lograr que una política sea eficaz, el primer paso es repensarla partiendo de un nuevo enfoque. En cierto

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

sentido, lo que se requiere es introducir, para la administración de los programas gubernamentales, las técnicas de manejo y actualización sistemática de los conocimientos prácticos que se han desarrollado en la manufactura. No obstante, una tarea previa sería crear un espacio más amplio para que pudiera aplicarse a la política industrial un enfoque basado en principios, con el fin de articulár una filosofía de gobierno que, a la vez que sea más activa e intervencionista que aquella que actualmente rige el quehacer gubernamental, no se limite a las acciones clientelistas tradicionales.

HACIA UNA NUEVA FILOSOFÍA SOBRE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Nuestro análisis de los problemas que enfrenta la industria mexicana sugiere que el enfoque basado en principios aplicable a la política industrial podría desarrollarse a partir de tres premisas. *La primera sería mantener la idea básica de los principios o estándares, reconociendo, por una parte, que el mercado es un poderoso instrumento tanto para motivar la actividad económica como para coordinar y dirigir la aplicación de los escasos recursos y, por la otra, que la ciencia económica ofrece un medio para comprender cómo opera el mercado para la consecución de estos fines. Sin embargo, como segunda premisa, también tendría que aceptarse que, cualesquiera que sean los atractivos ideológicos que ofrece la economía de mercado, el argumento científico sobre su eficacia no prohíbe de ninguna manera la intervención por parte del gobierno. En tercer lugar, tiene que comprenderse que una economía de mercado efectiva debe ser reforzada por un conjunto de instituciones suplementarias y que, aun cuando existan tales instituciones, pueden presentarse factores importantes que lleven al fracaso del mercado, como parece ser el caso de la transferencia de conocimientos prácticos, que analizamos previamente.* Estos principios sugieren la conveniencia de aplicar un tipo de políticas públicas que esté orientado por el mercado e instrumentado por los desarrollos realizados en el sector privado, sin que por ello sea completamente condescendiente con los desarrollos del mercado.

¿Cómo sería una política alternativa? En primer lugar, tendría que ser concebida como un esfuerzo para ampliar el proceso de ajuste que ya está teniendo lugar en el sector privado. Segundo, tendría que crear mecanismos para la evaluación y el aprendizaje y apoyarse en las presiones y procesos que tienden a producir una mejora continua a través del tiempo. Y, en tercer lugar, tendría que sustentarse en la experiencia y tomar

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

prestados los mecanismos que fueron diseñados para este propósito durante los últimos quince años en los sectores rezagados de los países industriales que se propusieron resolver el problema, de manera similar al actual esfuerzo por parte de las empresas mexicanas, a fin de alcanzar a sus competidores en el mercado internacional.

Estos principios generales, aplicados a una política diseñada como "*boostrap*" para las industrias tradicionales de México, apuntan hacia un enfoque que inicialmente se ocupe menos de crear conjuntos específicos de iniciativas gubernamentales y más del papel del gobierno como catalizador de la discusión y el debate. En otras palabras, el objetivo básico es generar una mayor conciencia pública de la necesidad de elevar el grado de desempeño del aparato productivo y las prácticas comerciales en todos los sectores de la sociedad mexicana. *Más que una política particular, la idea es orquestar un discurso nacional, atraer tantas personas como sea posible y de todos los estratos de la sociedad -desde el obrero de la planta hasta el político de la legislatura- para que participen en la empresa de hacer de México un país más competitivo, tanto en su interior como en el mercado internacional; generar un punto de vista crítico sobre las prácticas productivas y comerciales en las comunidades empresarial y política. El objetivo tendría que ser centrar lo más posible la atención de la discusión y el debate en la práctica y alejarla de la ideología y la abstracción.*

Como parte de este esfuerzo, el gobierno tendría que promover la definición de estándares y puntajes, los cuales ofrezcan tanto una meta por alcanzar para las políticas, como un criterio para evaluar su éxito. El gobierno federal podría lograr esto exigiendo que todo proyecto instrumentado por él contenga una serie de normas que definan el umbral de admisión, así como estándares que sirvan, a la vez, como meta del programa y como criterios para evaluar los resultados. Los estándares podrían enfocarse, en principio, en los resultados, como por ejemplo, los tiempos de entrega, la calidad, la eficiencia, etc. Sin embargo, también tendrían que considerar procesos tales como la inspección, el control de inventarios, el control de calidad, los círculos de calidad, etcétera.

En el tránsito de la orquestación del debate amplio sobre la elevación del desempeño de la estructura productiva del país hacia medidas políticas específicas, el principal esfuerzo debe aplicarse a generar un proceso de mejora continua. Para tal efecto lo que se requiere es una serie de políticas y enfoques diversos que sean permanentemente comparados entre ellos y con su propio desempeño pasado, así como ser actualizados

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

de manera continua a la luz de dicha experiencia. Al respecto, pueden extraerse varias lecciones de la experiencia del sector privado: no resulta lógico que el gobierno conciba que su misión es elevar individualmente el grado de desempeño de las unidades empresariales, una por una, pues ello constituye una forma demasiado costosa de operar. En lugar de ello, el gobierno tendría que intervenir de tal suerte que ejerciera un apalancamiento estratégico. *Esta necesidad no impide que pueda intervenir directamente para ayudar a los subcontratistas o para capacitar a los trabajadores*. Sin embargo, tal intervención debe ser concebida como un medio para adquirir una mayor comprensión sobre qué es lo que la política pretende exactamente que se haga, más que como parte de un programa permanente.

Un área en la que el gobierno podría intervenir directamente es en sus propias políticas de adquisiciones. En ésta, el gobierno desempeña un doble papel. Por una parte, es un comprador principal, se encuentra en una posición estratégica para modificar a la industria, tal como las cadenas minoristas de descuento o los contratantes con base en Estados Unidos están en una posición estratégica respecto de sus contratados. Sin embargo, nuevamente, en tanto política de desarrollo, esta forma de intervención debe ser concebida como un medio para comprender mejor el proceso de elevación del desempeño que se está tratando de inducir en el sector privado. Por lo tanto, los resultados deben conducir a debates en torno a las políticas de actualización privada.

Finalmente, la vasta gama de programas gubernamentales que existe a la fecha y la forma en que están distribuidos entre tantos y tan diversos departamentos, dependencias y estratos del sistema federal sugieren que debe reconceptuarse la propio noción de lo que es una política de desarrollo. Aquí, de nuevo, resulta útil definir el problema en términos que permitan hacer una analogía con la producción en el sector privado y con las técnicas gerenciales de este sector que son apropiadas para la solución del mismo. Para tal efecto, es conveniente pensar que lo que el sector público está haciendo en cuanto al desarrollo es *diseñar*, *producir* y *distribuir* una serie de productos para modernizar el sector privado.

Resumen y conclusiones

La crisis que sufrió el peso en diciembre de 1994 agudizó las dificultades de México para ajustarse a una economía abierta y al TLCAN. El

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

presente estudio analiza una de las mayores paradojas que se presentan en dicho proceso de ajuste, a saber, la debilidad de las industrias tradicionales de mano de obra intensiva. En las industrias del vestido, calzado, mobiliario, juguetes e, incluso, de la cerámica, México ha sido incapaz de conservar su mercado interno frente a la competencia internacional, no digamos elevar rápidamente sus ventas en el extranjero.

Los principales resultados de este estudio pueden resumirse de la siguiente manera: primero, existe un amplio consenso en México y entre los compradores extranjeros sobre las deficiencias que padecen los productores tradicionales: baja calidad, falta de confiabilidad en la entrega e incapacidad para satisfacer los volúmenes mínimos de pedidos que requieren los grandes minoristas y distribuidores. En segundo lugar, algunos productores mexicanos han logrado superar tales dificultades y cumplir con los estándares mundiales de producción, si bien tal ajuste se ha dado principalmente bajo la tutela de los compradores extranjeros, quienes proporcionan una supervisión y capacitación detalladas y muy completas a sus contratistas mexicanos. En tercer lugar, estos convenios de tutelaje presentan, no obstante, importantes limitaciones y no son utilizados por todos los compradores extranjeros, no digamos por los productores nacionales.

La principal restricción de tales convenios de tutelaje es que implican hacer una fuerte inversión en los contratistas, los cuales, una vez capacitados y operando con los estándares mundiales, pueden fácilmente abandonar al comprador y trabajar para alguien más. Las empresas extranjeras que invierten en la elevación del rango de desempeño de los contratistas mexicanos manejan productos de marca registrada y consideran que México ocupa un lugar clave en una estrategia más amplia de *sourcing* con carácter mundial. Más aún, los conocimientos especializados que se pueden obtener de los asesores se refieren a cómo *producir* cumpliendo con los estándares mundiales, pero no a cómo *capacitar* a los subcontratistas para que lo hagan. Sin embargo, son los conocimientos sobre la capacitación lo que se requiere para elevar las redes locales y para que conserven sus nuevas habilidades al paso del tiempo. Por todos estos motivos, el patrón de ajuste a la competencia internacional, que depende de este proceso de tutelaje, opera demasiado despacio para que pueda seguir el paso del desarrollo económico que se prevé con el TLCAN.

Asimismo, el proceso de ajuste mediante este tipo de tutelaje por extranjeros tiene un gran inconveniente tanto para México como para Estados Unidos. Al primero lo está conduciendo al abandono de la in-

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

dustria tradicional y a su sustitución por nuevos productores y nuevas estructuras de producción. Los fabricantes que se benefician de este proceso de ajuste son: *a*) aquellos con menor empleo de mano de obra intensiva y que generan menos oportunidades de trabajo; *b*) aquellos que producen menos movilidad social ascendente y, *c*) aquellos que dependen más de la administración y empresas extranjeras para tener acceso al mercado. Tales cambios están afectando a los mercados laborales tradicionales y, por ende, están fomentando el desempleo estructural en México y contribuyendo a la generación de nuevos flujos de migración entre México y Estados Unidos. Además de esto último, el principal problema que plantea a Estados Unidos este patrón de ajuste es que los nuevos productores mexicanos tienden a competir directamente con el tipo de trabajadores semicalificados sindicalizados que, entre otros, han expresado con mayor fuerza su oposición al TLCAN. En conjunto, todas estas limitaciones sugieren la conveniencia de elaborar políticas que fomenten otro tipo de patrones de ajuste, cuando menos como complemento –si no es posible, como substituto– de los que ya estén teniendo lugar.

En el presente trabajo se analizaron las políticas gubernamentales existentes desde este punto de vista y se concluyó que éstas son inadecuadas. El problema no radica en las políticas mismas, sino en el marco en cuyos términos son concebidas y administradas. Actualmente, la responsabilidad está dividida entre los políticos neoliberales y aquéllos comprometidos con un enfoque más tradicional. Los primeros no creen en ningún tipo de intervención por parte del gobierno y, en consecuencia, se niegan a tomar con seriedad las políticas de ajuste industrial, por lo que no asignan personal de alta calidad a su administración. Por su parte, los políticos comprometidos con un enfoque más tradicional tienden a administrar los programas de una manera clientelista, a cambio de lealtades y favores políticos. Ninguno de estos dos grupos concibe los programas como parte de una estrategia general de desarrollo y, más importante aún, no ha habido una evaluación sistemática ni un aprendizaje a partir de la experiencia.

La recomendación principal de este trabajo es que el actual proceso de ajuste, que depende mucho del tutelaje extranjero, sea complementado con una segunda estrategia, a saber, una estrategia de *bootstrapping*, la cual toma como modelo el proceso que utilizaron los países industrializados para seguirse el paso unos a otros, cuando se habían quedado rezagados en la competencia internacional. Tal estrategia fue utilizada por los japone-

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

ses, al término de la segunda guerra mundial, con el fin de despojarse de la reputación de fabricantes de manufacturas baratas y de baja calidad, así como por Estados Unidos y Europa occidental, en la década de los ochenta, para alcanzar a Japón.

La idea central es crear un proceso autosustentable de aprendizaje dentro del propio México. Esta estrategia implica una identificación detallada de segmentos de mercado, la elaboración de estándares de producción para cada segmento, que puedan servir como guía para ascender gradualmente en la jerarquía de los segmentos de mercado y como puntaje para las mejores prácticas que se realizan en México y, de manera general, en el mundo. Tal estrategia sería fomentada mediante la implantación de estrictos estándares laborales y normas ambientales, lo que sería congruente con las demandas de muchos opositores estadunidenses al TLCAN. El componente esencial de la estrategia del *bootstrapping* es un amplio debate de alcance nacional relativo a los estándares de calidad y producción, que sería orquestado por el gobierno nacional. En dicho debate participarían tanto los gerentes como los trabajadores de las empresas, junto con los políticos y los formuladores de políticas, en una discusión sobre cómo elevar las capacidades productivas del país. La deficiencia básica del proceso de ajuste en México radica en que el debate económico se ha enfocado en los mercados financieros y no en la economía *real*.

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

This content downloaded from 201.137.127.101 on Sat, 02 May 2020 19:18:27 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms