

# ¿DEL ESTADO PROPIETARIO AL ESTADO PROMOTOR? LA POLÍTICA HACIA LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA EN MÉXICO 1988-1994

JOSÉ LUIS MÉNDEZ MARTÍNEZ\*

## INTRODUCCIÓN

COMO SABEMOS, UNO DE LOS OBJETIVOS centrales del gobierno de Salinas de Gortari fue realizar una “reforma del Estado”. Con ella se buscaba instaurar un nuevo modelo socioeconómico, delineado inicialmente por Miguel de la Madrid y definido y completado por Salinas bajo la noción de “liberalismo social”. Aunque causó polémica, esta idea pretendía recoger los aspectos supuestamente positivos del liberalismo económico, por ejemplo, el crecimiento económico, evitando los negativos como la desigualdad social. En el fondo, era una manera de obtener una mayor legitimidad, dadas las acusaciones de fraude electoral con que se había iniciado el gobierno salinista.<sup>1</sup>

La reforma del Estado tendría supuestamente tres objetivos básicos: 1) el desmantelamiento del “Estado propietario”, 2) su sustitución

\* Agradezco el apoyo de la Lotería Nacional para la elaboración de este artículo, así como la ayuda de mis asistentes de investigación Josefa Casas e Isabel Mayo, y también los comentarios vertidos en el seminario interno del Centro de Estudios Internacionales.

<sup>1</sup> Uno de los pilares fundamentales de la legitimidad del régimen político mexicano fue su capacidad para gestionar un crecimiento de manera más o menos continua de principios de los cuarenta a mediados de los setenta. Véase José Luis Méndez, “Un acercamiento a la coyuntura política actual”, Asociación de Profesores e Investigadores de la Universidad Iberoamericana, *La universidad y la crisis en México*, México, 1985; José Antonio Crespo, “Crisis económica: crisis de legitimidad”, en Carlos Bazdresch *et al.*, *México: auge, crisis y ajuste. I. Los tiempos del cambio, 1987-1992*, México, FCE, 1992.

por un “Estado solidario” y por 3) un “Estado promotor”.<sup>2</sup> Mientras que el primer objetivo constituía el aspecto “liberal” de la reforma en tanto que representaba la salida de las áreas donde el Estado no debía intervenir, los otros dos eran en los que éste debía ahora concentrarse. De estos objetivos, el Programa de Solidaridad han sido el que más han captado la atención, y esto se debió a varias razones sin duda importantes. Sin embargo, ha significado que el estudio del tercer objetivo, también central, haya sido descuidado.

El impulso otorgado al “Estado solidario” buscaba evitar tanto la ineficiencia y despilfarro del Estado “populista” como el abandono de los objetivos sociales asociado al liberalismo ortodoxo, el ímpetu dado al “Estado promotor”, por su parte, buscaba evitar tanto el intervencionismo y regulación asfixiantes del “Estado propietario” como el abandono de los mecanismos de promoción económica sanos a la vez que socialmente importantes. Este paso del Estado propietario al Estado promotor significó la desincorporación de la mayoría de las empresas paraestatales (que se reducen de 646 en diciembre de 1988 a 217 en diciembre de 1993) y la concentración del Estado en la desregulación, la promoción de la inversión, de las micro, pequeñas y medianas empresas privadas, de las exportaciones y del desarrollo tecnológico. Esto conllevó el abandono de la política industrial que podríamos llamar “clásica”, ya que se redujo notablemente la protección externa y los subsidios crediticios y fiscales; adicionalmente, los programas sectoriales sólo se dieron en ciertas ramas. El gobierno de Salinas expresó que con esta orientación promovía la producción en una forma más efectiva, ordenada y permanente.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> En su tercer informe de gobierno, Salinas señalaba que: “con objeto de que la recuperación económica no sea concentradora de oportunidades, pusimos en marcha un programa especial de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa [...] Se trata de un paso fundamental de la reforma del Estado. Al inicio de mi gobierno, Nacional Financiera [...] canalizaba sus recursos a subsidiar cuatro paraestatales. Ahora, con la reforma, apoya a miles de pequeños y medianos empresarios [...]” Rebolledo señala que: [...] “el liberalismo social busca también un Estado promotor [...] En lo económico, el propósito de esta concepción es [...] eliminar el carácter fundamentalmente regulador, promotor, corresponsable en el desarrollo y promoción de la justicia”, en Juan Rebolledo, *La reforma del Estado en México*, México, FCE, 1993.

<sup>3</sup> Este tipo de política industrial favorece el funcionamiento de los mercados. Se centra en mejorar el acceso a la información, el nivel y administración de la regulación, la educación y capacitación, la cooperación académica-gubernamental-empresarial, la amplitud y eficacia del sistema financiero, la seguridad de los contratos y los derechos de propiedad, etc. Las barreras de entrada al mercado las ataca vía regulaciones anti-

En general, durante el sexenio predominó la idea de que lo realmente importante era desregular, abrir la economía y asegurar condiciones macroeconómicas estables. Esto llevó a no pocos autores a señalar que se carecía de una política industrial (lo cual no necesariamente desagradaba a las autoridades). Sin embargo, existió un área en la que sí se puso un énfasis importante y en los últimos años prácticamente igual de notorio que el dado a Solidaridad: la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPME). Así, el objetivo central de este artículo es describir y discutir los programas dirigidos a este sector, sobre todo desde el punto de vista del campo de las políticas públicas y de una perspectiva comparativa. Con esto se busca conocer mejor la naturaleza de la reforma del Estado salinista y, en ese sentido, los posibles efectos del modelo liberal-social sobre un sector que, como veremos en la sección I, ha llamado mucho la atención a nivel mundial.<sup>4</sup>

Las observaciones sobre las perspectivas del sector de las MPME son diversas. Varios autores y organizaciones empresariales han venido advirtiendo que el nuevo modelo bloquea su desarrollo, especialmente el de las micro, pequeñas y medianas industrias (MPMI),<sup>5</sup> por lo que se pone

---

monopólicas o fomento de la organización interempresarial. La justificación de esta corriente es que las "fallas del gobierno" son mayores que las del mercado. Una versión más "suave" de esta política permite el uso de incentivos fiscales o crediticios de carácter general que no incidan sobre los precios relativos (p. ej., para capacitación, desarrollo tecnológico).

<sup>4</sup> Aunque en realidad este sector tiene una estructura y comportamiento bastante heterogéneos, me pareció posible y pertinente tratar de ofrecer una primera visión panorámica del mismo en comparación con el sector de las grandes empresas, con base en algunas tendencias generales. No obstante, en algunos aspectos sería incorrecto pretender que dichas tendencias se apliquen en la misma medida a todas las ramas y estratos que componen el sector de las MPME. Pese a que se intentó concentrarse en las empresas industriales y ser más específico en ciertos puntos, el análisis por estratos y ramas es una tarea pendiente. Desgraciadamente, la información más desagregada disponible es también muy limitada.

<sup>5</sup> El lector debe tomar en cuenta que la definición de estos tres tipos de empresa ha variado en el tiempo, y entre los diferentes autores y fuentes. En 1993, la Secofi definió a la micro, pequeña y mediana empresa en función del número de empleados y ventas anuales en salarios mínimos. En el caso de la microindustria, ocupa hasta 15 trabajadores y sus ventas anuales no exceden 110 veces el salario mínimo general; la pequeña industria ocupa hasta 100 trabajadores y sus ventas anuales no deben exceder 115 veces el salario mínimo general, y la mediana tiene hasta 250 trabajadores y sus ventas anuales no rebasan 2 mil 10 veces el salario mínimo general, véase Nafin-INEGI. *La micro, pequeña y mediana empresa. Principales características*, México, Nafin, 1993. Esta definición sin embargo puede no ser la más adecuada. Alba, por ejemplo, clasifica a

en riesgo a un sector que en el último decenio ha constituido cerca de 50% de la producción y el empleo manufactureros en México.<sup>6</sup> Por su parte, Salinas insistió en que su gobierno no permitiría que el modelo liberal llevara a un país más desigual y que, por lo tanto, estaba siguiendo una política activa de promoción de las MPME (véase la nota 2).

Son cuatro las ideas a desarrollar más importantes de este artículo. La primera es que Salinas aumentó considerablemente los niveles de activismo de la política hacia las MPME. Dentro de una escala de activismo de las políticas públicas que he desarrollado en otro lugar,<sup>7</sup> pasó de una política pasiva a una semiactiva. En este sentido, el estudio busca documentar detalladamente este proceso a través de una revisión de las diversas medidas y acciones, mostrando cómo el apoyo a las MPME aumentó en forma considerable, cuantitativa y cualitativamente.

La segunda idea es que, no obstante su mayor activismo, esta política fue en cierta medida retórica, y esto se puede ver en cuando menos tres series de hechos.

1) El apoyo a las MPME fue limitado e insuficiente y no se correspondió con la fuerte campaña publicitaria en torno a la misma, que en los últimos años se dio en niveles cercanos a los de Solidaridad, tanto en frecuencia de mensajes como en cobertura de medios de difusión.

2) Varios elementos permiten albergar dudas respecto a la efectividad de esta política en términos económicos; por ejemplo, parece haber incurrido en una tendencia excesivamente rápida y creciente hacia el comercio y los servicios. No cabe duda que cierto apoyo a estos últimos sectores es necesario para el adecuado funcionamiento de las cadenas económicas. De hecho, hay ciertos servicios, como la informática, de los que depende la competitividad de una nación. No obstante, en términos generales, la industria continúa siendo el sector

---

las industrias de entre 101 y 500 empleados como grandes, en Carlos Alba, "La microempresa ante la liberalización económica y el Tratado de Libre Comercio", *Foro Internacional*, 133, julio-septiembre de 1993, p. 43.

<sup>6</sup> Hacia 1991 el sector representaba 98% del total de establecimientos de transformación, absorbía 49% del personal ocupado en el sector y aportaba 43% del producto manufacturero. Véase *Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana*, México, Secofi, p. 11; Jorge Mattar, "Algunas consideraciones acerca del impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre la pequeña industria en México", *Idea Económica*, marzo-abril de 1992.

<sup>7</sup> José Luis Méndez, "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, núm. 131, febrero-marzo de 1993.

más importante de producción directa de riqueza y una columna básica de la fortaleza económica de cualquier nación; por lo tanto, debería tener prioridad. La política hacia las MPME no atacó con suficiente fuerza los obstáculos del desarrollo del sector industrial y entonces el apoyo a este sector resultó bastante limitado.

La información disponible indica que el modelo neoliberal no implicó un daño significativamente mayor para las MPMI que para las grandes industrias. Sin embargo, cabe también señalar que, como se explicará más adelante, la información sobre los efectos del modelo neoliberal sobre las MPMI es parcial y además potencialmente engañosa. En realidad, la información disponible no permite resolver del todo el debate en torno a los efectos del modelo salinista sobre las MPMI.

3) El mayor activismo de esta política no fue suficiente para que, como el artículo documentará, las cámaras industriales y los industriales dejaran de manifestar un claro descontento ante dicha política. Este descontento debe tomarse con cuidado; la labor de dichas cámaras es defender a sus agremiados y también hacen declaraciones retóricas. Sin embargo, los apartados I y II, entre otros de este estudio, muestran que hubo elementos para considerar como legítimo buena parte del descontento expresado por los micro, pequeños y medianos industriales a lo largo del sexenio de Salinas.

El tercer planteamiento de este artículo es que el carácter parcialmente retórico de la política hacia las MPME parece haberse debido sobre todo a dos factores: la naturaleza de tipo "regulatorio" de esta política y la estrategia política implícita en la reforma del Estado de Salinas. En otras palabras, la orientación hacia las MPME comerciales y de servicios pudo haber sido, dadas las restricciones tradicionales para el apoyo crediticio a las pequeñas industrias, la única manera de aumentar significativamente el número de MPME apoyadas, y darle así cierto contenido a este aspecto de la reforma.

Esta explicación tiene sustento lógico y concuerda con lo que parece haber sido una tendencia general del sexenio de Salinas, es decir, la mayor utilización de las políticas económico-sociales con fines de legitimación. Cabe señalar sin embargo que no debe llevar a la condena fácil, definitiva o amarillista de esta política. Más bien es un punto de partida fundamentado para evaluar este aspecto del sexenio. Por un lado, debe tomarse en cuenta que la ejecución de cualquier política pública eficaz y eficiente está preñada de dilemas y generalmente está compitiendo con otras políticas gubernamentales. A su vez, no podemos dejar de señalar que este análisis no puede ser definitivo, en par-

te porque los gobiernos mexicanos no se han preocupado suficientemente por dotar a la sociedad de información sobre los programas y problemas públicos (por ejemplo no se pudo acceder a datos más desagregados de los apoyos al sector comercial y de servicios).

Por último, aunque no al último, debo destacar que este estudio de la política hacia las MPME me lleva a insistir sobre un cuarto planteamiento básico que ya he realizado anteriormente:<sup>8</sup> una política industrial activa es claramente necesaria en México, cuando menos en ciertas áreas, pero a la vez es muy riesgosa si no se cuenta con un aparato administrativo suficientemente profesional y sistemas externos de evaluación. Este señalamiento es especialmente pertinente cuando el nuevo gobierno de Ernesto Zedillo ha planteado la necesidad de activar y mejorar algunos mecanismos de promoción industrial, incluyendo algunos para las MPME.

## I. EL DESARROLLO Y LA POLÍTICA DE FOMENTO DE LAS MPME

Se ha argumentado que el desarrollo de las MPME es fundamental para la distribución de la riqueza, la generación de empleos y la flexibilidad productiva de las naciones. Investigadores de muchas partes del mundo manifiestan preocupación por el desempeño futuro de estas industrias y citan las exitosas experiencias de países como Italia, Japón o Taiwán, que han logrado crecer rápida, equitativa y eficientemente a la vez.<sup>9</sup> Muchos organismos para el desarrollo y fundaciones interna-

<sup>8</sup> José Luis Méndez, "La reforma del Estado en México: alcances y límites", *Gestión y Política Pública*, primer semestre, 1994, pp. 208-209.

<sup>9</sup> La bibliografía sobre las MPME ha venido creciendo geométricamente en los últimos años; algunos de los textos que reflejan la importancia de las MPME son: M. Piore y Sabel, *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*. Nueva York, Basic Books, 1984; D. J. Storey (ed.), *Small Firms in Regional Economic Development*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985; G. Hull, *A Small Business Agenda*, Nueva York, University Press of America, 1986; Mario Castillo y Claudio Cortellese, "Small and Medium Scale Industry in the Development of Latin America", *CEPAL Review*, abril de 1988; Merilee Grindle, Mann, y P. Shipton (eds.), *Seeking Solutions: Framework and Cases*, Kumarian Press, 1989; Joe Remenyi, *Where Credit Is Due, Income-Generating Programs for the Poor in Developing Countries*, San Francisco, Westview Press, 1991; J. Pratten, *The Competitiveness of Small Firms*, Cambridge University Press, 1991; Clemente Ruiz Durán, "Las empresas micro, pequeñas y medianas: crecimiento con innovación tecnológica", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 2, México, febrero de 1992. Una discusión reciente y completa del tema en Carlos Alba y Dirk Kruijt, *La utilidad de lo minúsculo*, México, El Colegio de México, Jornadas (125), 1995.

cionales elogian y fomentan el desarrollo de MPMI (CEPAL,<sup>10</sup> Fundación Interamericana, Fundación Adenauer, etc.). Para muchas familias pobres puede representar una salida más eficiente, permanente, creativa o independiente. Por esto, autores latinoamericanos como Zaid, Krauze y De Soto<sup>11</sup> han insistido en que estas empresas (sobre todo las micro y pequeñas) pueden ser los vinos nuevos para llenar los viejos odres de vocación social del Estado latinoamericano. Por otro lado, en los países anglosajones las investigaciones de Schumacher y especialmente Birch superaron la visión de estas industrias como un conjunto de establecimientos ineficientes destinados a la desaparición. Con esto relegitaron la visión de la pequeña industria de Schumpeter de los años cincuenta, que la visualiza como la base de la competencia y el crecimiento en toda economía.<sup>12</sup> Algunas de las ventajas de las MPMI que se han identificado son que generan más empleos por unidad de inversión y por lo tanto son las que crean la mayoría de los nuevos empleos, dependen menos de insumos importados, tienen efectos multiplicadores mayores y, en general, son el semillero de los nuevos empresarios.

En síntesis, la promoción de las MPMI ha pasado a ocupar un lugar central de esa suerte de "laundry list" que los países desarrollados y en desarrollo están considerando para enfrentar la creciente competencia económica internacional. Actualmente muchos gobiernos dicen tener una política activa de promoción de las MPME, incluido México.

En principio hay justificación para ciertas medidas que pueden incrementar la productividad y competitividad de este sector o fomentar el aprovechamiento de sus ventajas. Además, es probable que la política de

<sup>10</sup> "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", *Notas sobre la Economía y el Desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL, núms. 525-526, abril de 1992.

<sup>11</sup> Gabriel Zaid, *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1978; Hernando de Soto, y Stephan Schmidheneiny (eds.), *Las nuevas reglas de juego*, Bogotá, Oveja Negra, 1991, y Enrique Krauze, en De Soto y Schmidheneiny, *op. cit.*

<sup>12</sup> E. F. Schumacher, *Small is Beautiful; Economics as if People Mattered*, Nueva York, Harper y Row, 1973; y D.L. Birch, *Job Creation in America; How Our Smallest Companies Put the Most People to Work*, Nueva York, Free Press, 1987, Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper y Row, 1976. White y Osterman señalan que aunque en 1989 Birch matizó algunos de sus planteamientos de fines de los setenta, hoy en día en países como Estados Unidos prevalece la opinión de que el pequeño negocio es un factor crucial en la creación de nuevos empleos, en Sammis White y Jeffrey Osterman, "Is Employment Really Coming from Small Establishments?", *Economic Development Quarterly*, agosto de 1991.

promoción hacia las MPME sobreviva la creciente liberalización comercial (mundial o regional), ya que organismos como la OECD y muchos otros países, aun aquellos ubicados dentro de bloques regionales como España,<sup>13</sup> la consideran válida e importante. Algunos autores que han criticado la política industrial tradicional con base en el nuevo contexto comercial admiten que esta política puede tener sentido.<sup>14</sup> Asimismo, el desarrollo de MPMI no se contradice con la supuesta necesidad de grandes grupos económicos derivada de la competencia en mercados más grandes, ya que puede significar el desarrollo de cadenas productivas competitivas, ya sea entre industrias pequeñas o entre éstas y alguna grande.<sup>15</sup>

Con todo, esta política también supone importantes riesgos. En muchos países, la política industrial se ha estructurado sobre subsidios que resultan de arreglos “privados” entre empresarios y el Estado, y que perjudican a la sociedad en su conjunto. En el lenguaje de la teoría del ámbito de la política pública, podemos decir que el problema con la política industrial es que ha tendido a ser “distributiva”, en lo que tiende a desarrollarse un espacio de acción que excluye a los que cargan con los costos de dicha política (los consumidores y contribuyentes), por estar dichos costos dispersos u ocultos.<sup>16</sup>

Como oportunamente señalé, a partir de los ochenta se fue abandonando la clásica política distributiva. Pese a ello, no podemos dejar de apuntar que el manejo de la perspectiva industrial hacia las MPMI se encuentra politizada. La membresía de algunas cámaras está constituida en gran medida por éstas, por lo que se pueden sentir influenciadas a protestar constantemente contra la política gubernamental, con razón o sin ella.<sup>17</sup> A su vez, también podría haber

<sup>13</sup> Álvaro Espina, “Diez años de política industrial”, *Leviatán*, Madrid, invierno, época II, 1992.

<sup>14</sup> Michael Trebilcock, Marsha Chandler y Robert Howse, *Trade and Transitions. A Comparative Analysis of Adjustment Policies*, Nueva York, Routledge, 1990.

<sup>15</sup> M. Piore y Sabel, *op. cit.*

<sup>16</sup> J. Wilson, *Political Organizations*, Nueva York, Basic Books, 1973; del mismo autor, *American Government; Institutions and Policies*, Lexington, Heath and Co., 1983. Una exposición detallada de la teoría de política pública en relación con el tipo distributivo y regulatorio, en Méndez, 1993, *op. cit.*

<sup>17</sup> De las diferentes cámaras mexicanas, Canacintra ha sido una cámara en gran medida constituida por pequeñas industrias y que desde los cuarenta ha pretendido enarbolar sus intereses (a diferencia de Concamin). No obstante, la diversificación de la industria mexicana en los últimos decenios y la propia evolución de Canacintra le han implicado crecientes dificultades para representar a sus agremiados. Prueba de esto son, por un lado, la escisión de un grupo numeroso de industriales que formó la

presiones para que el gobierno responda más por razones políticas que económicas.<sup>18</sup>

Así, hay que indicar que existen cuando menos dos riesgos en esta política que habría que atender, ya que en cualquiera de los dos no se estaría apoyando como se requiere al sector de las MPMI.<sup>19</sup> Por un lado, en el escenario distributivo arriba señalado hay presiones hacia el populismo financiero. Muchos empresarios desean tener las mayores facilidades posibles y muchos estados, especialmente los que tienen problemas de legitimidad, están dispuestos a otorgarlas a cambio de apoyo político. Por el otro, la política industrial, sobre todo la desarrollada hacia las MPMI, puede convertirse también en un espacio de tipo "regulatorio". En este caso, los costos implícitos en la política están concentrados en ciertos sectores y los beneficios dispersos entre muchos grupos, y si bien el Estado se siente presionado a actuar debido al número de demandantes, las dificultades de implementación y la fuerza de los que cargan con los costos tienden a detenerlo. Los estados suelen entonces resolver este dilema con una política más bien retórica, en la que manifiestan que hacen más de lo que son capaces de hacer política y/o administrativamente (la política ambiental es un buen ejemplo de esto). En el caso de las MPMI, uno de los actores que cargarían con los costos de incrementar el apoyo son los bancos, ya que a éstos la atención a las MPMI les cuesta mucho: por el número de demandantes y el riesgo implícito requiere de un mayor tiempo y capacidad de su personal y de más recursos materiales, mientras que los montos son menores.

---

Asociación Nacional de Industriales de la Transformación (ANIT) y, por el otro, la creación casi al mismo tiempo de la Confederación Nacional de Microindustriales (Conamin). Según Alba, esta última se afilió al PRI por considerar que podría defender más efectivamente a sus miembros, en Alba, *op. cit.*, pp. 25-27; Matilde Luna, "La acción organizada del sector privado. Los empresarios pequeños", en Thomas Calvo y Bernardo Méndez (coords.), *Micro y pequeña empresa en México*, México, CEMCA, 1995.

<sup>18</sup> La importancia política de las MPMI se relaciona con al menos tres factores: 1) la influencia política de las cámaras empresariales; 2) la fuerte influencia que el pequeño industrial puede ejercer sobre sus trabajadores para votar en favor o en contra del gobierno, y 3) a decir de Alba, *op. cit.*, (p. 478), el abstencionismo de los microindustriales es enorme; esto, junto con su alto número, los convertiría en una importante reserva política. Al respecto, se ha realizado un estudio de la importancia electoral de MPMI en Japón, en Dennis Patterson, "Electoral Influence and Economic Policy. Political Origins of Financial Aid to Small Business Japan", *Comparative Political Studies*, octubre de 1994.

<sup>19</sup> Esto, aparte de algunos aspectos negativos de las MPMI, como por ejemplo las condiciones laborales presentes en muchas microindustrias.

No obstante, también debe señalarse que no toda política industrial tiene que ser o ha sido predominantemente distributiva. Los países del sudeste asiático han mostrado que la política industrial puede significar una efectiva cooperación o sinergia entre el Estado y la iniciativa privada, que conduzca al incremento de la competitividad. Aunque esto se debió a una combinación muy particular de ciertos elementos, varios autores<sup>20</sup> han destacado la importancia para la política industrial en esos países de un elemento que las naciones latinoamericanas podrían intentar desarrollar: un aparato administrativo relativamente pequeño y con orientación estratégica, pero (o precisamente por eso) con sentido de misión pública, fuerte espíritu de cuerpo, alta capacidad técnica, cierta continuidad, fundamentados en el mérito y en toda una estructura de incentivos profesionales. Evans ha señalado que algunos aparatos públicos asiáticos tuvieron lo que él llama una "autonomía integrada" (*embedded autonomy*), esto es, un aparato administrativo integrado pero parcialmente independiente de los grupos objeto de sus políticas. Önis confirma este hecho y agrega que en los casos del sudeste asiático, y de países europeos como Austria y Suecia, la clave ha sido alcanzar un equilibrio entre competencia y cooperación.<sup>21</sup>

Con una perspectiva más general, Pipitone<sup>22</sup> señala que el éxito económico de Japón, Suecia o Alemania dependió más de su disponibilidad de aparatos estatales de gran eficiencia y enraizamiento social que de una supuesta eficacia espontánea de determinadas orientaciones de política económica. Para él, un Estado envuelto en la corrupción o la ineficiencia sistemática y cuya solidez depende del apoyo condicionado de uno u otro sector social, será incapaz de acometer la tarea del desarrollo, cualquiera que sea su política económica.

Por lo tanto, una política industrial adecuada requiere de una profesionalización que garantice institucionalmente el sentido de misión pública, así como una confiabilidad, capacidad y memoria del aparato administrativo, en fin, esa autonomía integrada de la que habla

<sup>20</sup> D. Rueschemeyer y Putteman (eds.), *State and Market in Development, Synergy or Rivalry?*, Boulder, Lynne Rienner, 1992, pp. 255-159; T.J. Pempel, "Of Dragons and Development", *Journal of Public Policy*, 1982, pp. 80-87; Ziya Önis, "Privatization and the Logic of Coalition Building", *Comparative Politics*, vol. 22, núm. 2, 1991.

<sup>21</sup> P. Evans, "Predatory, Developmental and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State", ponencia presentada en el XV Congreso Internacional de LASA, Miami, 7 de diciembre de 1989; Ziya Önis, "Los límites del neoliberalismo", *Este País*, diciembre de 1995.

<sup>22</sup> Ugo Pipitone, *La salida del atraso: un estudio histórico comparativo*, México, FCE-CIDE, 1994, p. 235.

Evans. Sin esta autonomía y capacidad administrativa, la relación entre Estado y empresarios tiende a privatizarse, clientelizarse o diluirse. Por el contrario, si se cuenta con ellas, el Estado es capaz –política y administrativamente– de generar un clima duradero de confianza y cooperación,<sup>23</sup> así como de especificar con precisión los límites de la política industrial, con el fin de impedir que ésta conduzca a una menor competencia o competitividad, y los actores que ejecutan y evalúan la política industrial, con el objeto de que tenga ciertos resultados.

## II. ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Con el fin de situar la política hacia las MPME en su contexto más general, antes de pasar a su estudio conviene señalar brevemente los rasgos comunes de la política industrial de Salinas de Gortari.

Teniendo como marco al Programa Nacional de Modernización Industrial y de Comercio Exterior (Pronamice), 1990-1994, dado a conocer en enero de 1990, plantea como objetivo el crecimiento de la industria nacional mediante: 1) el fortalecimiento de un sector exportador con altos niveles de competitividad, 2) un desarrollo industrial más equilibrado en cuanto a la distribución geográfica y sectorial, 3) la promoción y defensa de los intereses comerciales de México en el exterior, 4) la creación de empleos más productivos y 5) el aumento del bienestar de los consumidores. Siendo así, los aspectos principales de la política industrial se pueden dividir en nueve rubros.

*Protección del exterior.* Parte fundamental de la nueva concepción de la política industrial fue la reducción de la protección arancelaria, la cual pasó de 25% en 1985 a entre 10 y 13% en el periodo 1988-1992.

*Incentivos fiscales y crediticios.* Para 1991 los incentivos fiscales (Ceprofis) se habían eliminado; sólo se mantuvieron algunos relacionados con la importación y la depreciación, los cuales además desde 1988 se otorgaron en más de 90% para las exportaciones. Al mismo tiempo, sin embargo, se redujeron las tasas impositivas. En cuanto a los incentivos crediticios, éstos utilizaron tasas preferenciales pero no subsidiadas y se dirigieron esencialmente hacia las MPME, la moderni-

<sup>23</sup> No todo sistema de profesionalización es propicio para estos objetivos. Aunque la bibliografía sobre este tema es demasiado extensa. Véase José Luis Méndez, "La profesionalización del Estado mexicano; olvidando o esperando a Godot?", *El Cotidiano*, septiembre de 1995.

zación industrial y las exportaciones.<sup>24</sup> Se promovió una legislación laboral tendiente a aumentar la competitividad” y una liberación general de precios.

*Programas sectoriales.* A partir de 1989 se ejecutaron políticas específicas para las industrias automotriz, de cómputo y farmacéutica. Además, se ejecutaron programas para 31 ramas productivas. Se creó un comité de financiamiento coordinado por Nafin, en el que participó la banca de primer piso, para analizar y resolver los problemas de proyectos viables de desarrollo. Se buscó igualar las condiciones de competencia para empresas nacionales e internacionales en cuanto a compras gubernamentales y se bajaron las tarifas de energía eléctrica y petroquímica.

*Desregulación.* Se procede a desregular 50 áreas, a través de 300 medidas concretas referentes a una multitud de leyes y reglamentos. Al ser creada la Comisión Federal de Competencia se aprueba la Ley Federal de Competencia Económica, “para evitar el abuso monopólico”.

*Desarrollo tecnológico.* Se prescribe la Ley de Propiedad Industrial creándose el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y el Centro Nacional de Metrología. Se desincorporan los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial estableciéndose la Unidad de Transferencia Tecnológica, para apoyar el desarrollo tecnológico de las pequeñas y medianas empresas.

*Normalización y calidad.* Se estatuye la Ley de Normalización y Metrología, que crea la Norma Oficial Mexicana de carácter obligatorio, a fin de brindar información al consumidor y proteger el medio ambiente. Tras establecer una serie de requisitos, se otorga la posibilidad de certificar las normas a cerca de 150 laboratorios privados, creándose el Premio Nacional de Calidad.

*Promoción de la industria maquiladora.* En 1989 se expide un nuevo decreto para su fomento y se promueve la utilización de insumos nacionales.

*Promoción de la inversión externa.* Se procedió a dar a conocer una nueva Ley de Inversión Extranjera promoviéndose en general la imagen de México en el exterior.

*Promoción de las exportaciones.* Se firman varios acuerdos comerciales, entre ellos el TLC, y se establecen programas como el sistema

<sup>24</sup> Fernando Clavijo y José I. Casar, “Las restricciones al crecimiento de la economía mexicana y la necesidad de una política industrial para el fomento de la competitividad”, *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, México, FCE, 1994.

de comercio exterior, el centro de información para el comercio exterior, etcétera.

### III. LA POLÍTICA HACIA LAS MPME

#### A. Antecedentes generales

En México, desde cuando menos los años cincuenta se vienen instrumentando diversos programas de apoyo a las MPME. Sin embargo, hasta mediados de los setenta, sólo se contó con medidas de apoyo desarticuladas.<sup>25</sup> Esta situación comienza a cambiar a partir de 1977, cuando se establece el Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña. Aunque la crisis llevó a la reducción del nivel de asistencia (30% de 1983 a 1984),<sup>26</sup> en 1984 el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior dedicará una sección a la industria mediana y pequeña.<sup>27</sup> Un año después, se publicaría el Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña.<sup>28</sup> Hasta 1985, las microindustrias no habían recibido un trato diferenciado y se habían rezagado.<sup>29</sup> Pero en 1985 el fondo que venía apoyando a las MPME—Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogain)—comenzó a otorgarles asistencia y a reducir la de las medianas industrias.<sup>30</sup> En enero de 1988 se promulgaría la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria (definida como aquella con no más de 15 trabajadores y 200 millones de pesos en ventas anuales).<sup>31</sup> A partir de 1985, la administración de los fondos se simplificó y uniformó.

Horvath, Rendón y Salas<sup>32</sup> han argumentado que la política de apoyo a las MPME debe ser selectiva en función de su eficiencia. Después de analizar la eficiencia de diversas ramas, Horvath señala que

<sup>25</sup> Mattar, p. 14.

<sup>26</sup> Jane Horvath, *Small and Medium Scale Manufacturing in Mexican Development, 1954-1989*, Nueva York, Garland Publishing, 1991.

<sup>27</sup> *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988*, México, Secofi, 1984.

<sup>28</sup> *Programa Inmediato de Reordenación Económica*, México, Poder Ejecutivo Federal, Secofi, 1985, p. 5.

<sup>29</sup> Horvath, *op. cit.*, p. 83; Luis Rubio, *et al.*, *Hacia una nueva política industrial*, México, Diana-Ibafin, 1988, p. 99.

<sup>30</sup> Horvath, *ibid.*, pp. 83-84.

<sup>31</sup> *Ley Federal para el Fomento de la Microindustria*, Secoli, México, 1988.

<sup>32</sup> Horvath, *op. cit.*, p. 10; Teresa Rendón y Carlos Salas, "La pequeña empresa en el marco del TLC, *Momento Económico*, núm. 57, septiembre-octubre de 1991.

durante el periodo 1954-1978 la asistencia se dirigió en 65% a los sectores más eficientes (él considera este porcentaje adecuado, aunque otros probablemente lo considerarían bajo). En 1984, 66% de la asistencia fue otorgada a diez subsectores (entre ellos: alimentos, textiles, ropa, productos de madera, muebles, papel, petróleo, minerales y equipo no eléctrico). Horvath identificó estas ramas como eficientes y por lo tanto buenas candidatas para la asistencia. En 1986 y 1988, el porcentaje ocupado por esos sectores fue 62 y 65% respectivamente. En los ochenta los alimentos recibieron entre 19 y 25% de la ayuda.<sup>33</sup>

Aun cuando fue aumentando paulatinamente su activismo, no es sino hasta el gobierno de Salinas de Gortari, y sobre todo a partir de 1993, que la promoción de las MPME se convertiría en una prioridad.

*B. Consecuencias de la crisis, problemas generales y expectativas ante el TLC del sector de las MPME*

*La crisis, sus efectos y apertura sobre las MPME.* Como se sabe, entre 1982 y 1988 México estuvo sumergido en una fuerte crisis económica (aunque por supuesto con altibajos). Enseguida se presenta un análisis de los efectos sobre las MPME y MPMI en dos periodos: 1982-1986 y 1987-1993. El primero se puede denominar periodo de crisis y ajuste económico sin apertura. El segundo sería el de la apertura comercial.<sup>34</sup> Los primeros años de este periodo también estarían marcados por la crisis y el ajuste económicos, pero hacia 1989 la economía comenzaría a mostrar signos de una recuperación más sostenida.

En cuanto al primer periodo, los años 1982-1986 fueron difíciles para el conjunto de la industria nacional. Sin embargo, varios indicadores mostrarían que el periodo de crisis y ajuste afectó más al sector de las MPMI, aunque no de una manera “catastrófica”.

Un primer indicador, quizá el más preciso de los disponibles, es el del porcentaje de empleo por tamaño de industria. De acuerdo con datos de Ruiz y Zubirán,<sup>35</sup> antes de 1970 la proporción de las MPMI del

<sup>33</sup> Horvath, *ibid.*, p. 84.

<sup>34</sup> Aunque México entra al GATT en 1986, según Lustig y Sánchez, Ugarte y Pérez, la apertura realmente comienza a darse a mediados de 1987, en Nora Claudia Lustig, *México: hacia la reconstrucción de una economía*, México, FCE, 1994, p. 156, y Fernando Sánchez Ugarte, Manuel Fernández y Eduardo Pérez, *La política industrial ante la apertura*, Secofi-Nafin-FCE, 1994, p. 20.

<sup>35</sup> Clemente Ruiz Durán y Carlos Zubirán, *Cambios en la estructura industrial y el papel de las micro, pequeñas y medianas empresas en México*, México, Nafin, 1992.

empleo industrial alcanzaba el 60%. Ese porcentaje disminuyó en los setenta, ya que en 1980 se situaba en un 47%. La participación en el empleo aumentó de manera importante entre 1980 y 1982, al pasar de 47 a 51.9%. Aunque en el último año regresó a los niveles del primero, en el periodo 1982-1986 este mismo porcentaje observó una tendencia decreciente —en realidad muy suave—, hasta llegar a 50.81% en 1985 (véase el cuadro 1). El sector de la microindustria fue el más afectado por estas tendencias y el de la pequeña, el menos. Así, ésta reforzó su predominio en la captación de empleo sobre los otros dos tamaños.<sup>36</sup>

CUADRO 1  
Estadística de la industria manufacturera nacional, 1982-1993  
(Porcentaje de personal ocupado)

Estrato	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Micro	11.60	11.61	11.0	10.7	11.53	11.30	10.9	10.8	11.7	12.3	12.7	12.8
Pequeña	24.09	24.10	23.9	23.7	24.26	23.60	22.9	22.2	22.5	22.2	22.6	22.2
Mediana	16.20	16.15	16.0	16.2	16.18	16.02	15.8	16.1	15.6	15.5	15.6	15.7
MPMI	51.90	51.87	51.0	50.8	51.98	50.93	49.7	49.2	49.9	50.2	51.0	50.7

Fuente: Jaime Serra Puche, *La nueva política industrial de México*, México, Secofi, 1994, pp. 20-21.

<sup>36</sup> En encuesta realizada en 1989, representativa de la industria de Jalisco (el estado con mayor número de MPMI—13 mil 431— en 1993, después del Distrito Federal), los empresarios consideraban que las industrias de menos de 25 obreros habían sido las más golpeadas por la crisis. Sus proveedores de materias primas redujeron sus tiempos de pago a la vez que los compradores los alargaban. Véase Carlos Alba y Bryan Roberts, "Crisis, ajuste y empleo en México: industria manufacturera de Jalisco", *Estudios Sociológicos*, vol. VII, núm. 24, 1990, pp. 472-474, y Agustín Escobar Latapí y Mercedes de la Rocha, "Informalidad y crisis en Guadalajara, 1982-1987", *Estudios Sociológicos*, vol. VI, núm. 18 septiembre-diciembre de 1988, concentra una buena parte de las MPMI, se redujo con la crisis y además comenzaron a enfrentar la competencia de importaciones baratas de Asia (p. ej., ropa y calzado). En ese estado, el nivel de empleo y salarial de las pequeñas empresas se redujo y muchas de éstas pasaron al sector informal o transfirieron empleos al trabajo domiciliario. Cuando Alba y Roberts realizaron un estudio en Jalisco en 1985, 530 de las 921 pequeñas empresas que habían entrevistado en 1981 ya no estaban registradas (*op. cit.*, p. 16). Señalan que en general proliferaron los establecimientos industriales (y sobre todo comerciales y de servicios) registrados con una a dos personas. Escobar y de la Rocha (*op. cit.*, p. 571), señalan que hacia 1987 la crisis había afectado la liquidez de los pequeños talleres de Guadalajara, que habían vuelto al patrón de dependencia anterior a 1982, cuando los intermediarios y empresas mayores los controlaban vía materias primas, crédito y precios; dependencia que según Rubio, habría de reducirse con la apertura, en Luis Rubio, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, México, FCE, 1992.

Un segundo indicador que debemos tomar en cuenta, aunque en realidad no muy preciso, es el de las tasas de crecimiento por ramas industriales.<sup>37</sup> En este sentido, las tasas de crecimiento de la mayoría de las ramas más pobladas por las MPMI cayeron notablemente durante la crisis. De 1982 a 1989, la rama de fabricación de alimentos sufrió una caída importante en su tasas de crecimiento. Sucedió lo mismo con la rama de prendas de vestir, aunque ésta inició una recuperación en 1987. En 1982 y 1983 la tasa de crecimiento del calzado e industria del cuero, así como de la industria editorial, sufrió una marcada caída; aunque ambas se recuperaron en 1984 y 1985. El calzado vuelve a caer notablemente en los siguientes dos años, aunque se restablece en 1988 y 1989.<sup>38</sup> De 1982 a 1988 el calzado reduce su participación en el PIB manufacturero de 3.2% a 2.3%;<sup>39</sup> y la rama maderera en general sufrió un estancamiento.

Un tercer indicador sería el del número de establecimientos, aunque por una variedad de razones éste es todavía menos preciso para medir los efectos del contexto económico. En cualquier caso, la variación en el periodo 1982-1986 es muy pequeña para el conjunto de las MPMI, como puede observarse en el cuadro 2. Puede notarse que el porcentaje de microindustrias bajó aunque continuó siendo por supuesto el mayor, el de pequeñas subió y el de medianas prácticamente se mantuvo estable.

CUADRO 2  
Estadística de la industria manufacturera nacional, 1982-1993  
(porcentaje de establecimientos)

Estrato	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Micro	77.60	77.61	76.45	76.0	77.07	77.22	77.1	77.3	78.5	79.2	79.8	80.4
Pequeña	17.49	17.54	18.45	18.6	18.06	17.81	17.8	17.3	16.6	16.1	15.6	15.1
Mediana	2.90	2.85	2.98	3.09	2.87	2.89	2.96	3.05	2.77	2.67	2.59	2.56
MPMI	98.00	98.02	97.89	97.8	98.02	97.93	97.8	97.8	97.9	98.0	98.1	98.1

Fuente: Serra Puche, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

<sup>37</sup> De acuerdo con el censo industrial de 1988 las ramas donde las MPMI tenían una mayor parte del empleo eran madera y sus productos, papel, imprenta y editoriales y, en cierta medida, telas, vestido y cuero. Esos datos mezclan los alimentos con bebidas y tabaco, por lo que la primera rama no aparece como importante para las MPMI. Sin embargo, datos para 1993 que realizaron esa desagregación muestran que en dicha rama las MPMI son predominantes. Véase Secofi, *Estructura de la industria manufacturera por tamaño, entidad federativa y sector económico*, Dirección General de Industria Mediana y Pequeña, Cuadernos Informativos.

<sup>38</sup> Ruiz y Zubirán, *op. cit.*, p. 67.

<sup>39</sup> Manuel Fernández Pérez, "Política de fomento a la industria nacional", en Ar-

Valga mencionar que en los cinco años que van de 1983 a 1987, el número de establecimientos de la micro, pequeña y mediana industria no dejó de crecer (15.4%, 18% y 15.7%, respectivamente).<sup>40</sup>

Finalmente, hay varios estudios que proporcionan evidencia cualitativa sobre este periodo. Para Escobar y De la Rocha,<sup>41</sup> si bien la crisis no llevó a la reducción del número de MPMI sí llevó a su pauperización, convirtiéndolas en agente de una fuerte explotación laboral. Ruiz y Zubirán<sup>42</sup> señalan que el sector mostró flexibilidad para adaptarse a la crisis pero que la mayor parte del mismo se mantuvo a un nivel de subsistencia. En su opinión, sobrevivieron pese a una política de promoción limitada que dejó fuera a las empresas de menores ingresos, menos organizadas o informales.

Pasando ahora a analizar los efectos de la apertura (1987-1993), en términos del porcentaje del personal industrial ocupado por las MPMI se dio una tendencia similar a la del periodo anterior. Aunque los movimientos siguen siendo menores, la apertura parece haber afectado más al sector de las MPMI (véase el cuadro 1). Dicho porcentaje bajó de 51.98% en 1986 a 50.7% en 1993; en los primeros años tuvo una tendencia descendente y llegó a situarse en 49.2% en 1989, el porcentaje más bajo del periodo 1982-1993; luego inicia una muy ligera recuperación hasta alcanzar el nivel de 1993.<sup>43</sup> La microindustria tuvo una ligera tendencia descendente de 1986 a 1989, bajando de 11.53% a 10.8% del empleo pero luego se recuperaría hasta alcanzar 12.8% en 1993, 1.27% arriba del porcentaje de 1986. La mediana industria inició una ligera tendencia decreciente a partir de 1987, al bajar de un promedio aproximado de 16.2% entre 1982 y 1986 a 15.7% en 1993. Sin embargo, de acuerdo con estos datos la que bajó más después de la apertura fue la pequeña industria. En 1986 ésta ocupaba 24.26% del empleo y en el periodo 1982-1986 estuvo en 24% de promedio. Sin embargo, a partir de 1987 inicia una tendencia decreciente y para 1993 ocupaba 22.2%, 2.06 % menos que en 1986.<sup>44</sup>

---

güelles, *La competitividad de la industria mexicana frente a la concurrencia internacional*, mimeo., 1992.

<sup>40</sup> *El Observador*, septiembre de 1993.

<sup>41</sup> Escobar y De la Rocha, *op. cit.*, p. 579.

<sup>42</sup> Ruiz y Zubirán, *op. cit.*, p. 259.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Debe notarse que los datos proporcionados por la Secofi no coinciden con los del INEGI, especialmente para 1993. En el *Censo industrial, 1988*, el INEGI reportó que las MPMI ocupaban 50.17% del empleo total, cifra bastante cercana a la ofrecida por

De 1987 a 1992 el número de establecimientos de la micro, pequeña y mediana industria creció 42.8%, 26.9% y 30.3% respectivamente. Como puede notarse, en los cinco años posteriores a la apertura, el número de MPMI creció más rápido que en el periodo 1982-1987; también es de notar que el número de microindustrias creció mucho más rápido que el resto (lo cual coincide con los datos sobre personal ocupado). Entre 1982 y 1992 el número de establecimientos de la micro creció 64.84%; el de la pequeña, 49.79%, y el de la mediana, 50.72 por ciento.<sup>45</sup>

Empero, el análisis con base en el número de establecimientos e incluso en el porcentaje de personal ocupado puede ser engañoso. Por ejemplo, quizá debamos tomar en cuenta el señalamiento de Alba<sup>46</sup> de que ha habido un aumento de microempresas de uno o dos trabajadores, producto de los despidos en las empresas más grandes. Si esto viene aparejado por ejemplo con una reducción de las empresas de entre 10 y 15 trabajadores, la importancia real del sector podría haber sido todavía menor. De 1982 a 1993 el porcentaje del personal ocupado por las micro pasó de 11.6% a 12.8%.<sup>47</sup> No obstante, esto tampoco debe llevar a conclusiones definitivas, ya que por ejemplo la CEPAL<sup>48</sup> ha señalado que en los ochenta se produjo una expansión "espuria" del empleo o del personal ocupado, que se debió sobre todo a que los empleos existentes se compartieron entre un mayor número de personas. No se encontraron datos oficiales respecto a los porcen-

---

Secofi de 49.78%. Sin embargo, en sus *Censos económicos 1994; resultados oportunos*, el INEGI reporta una cifra de 55.68 para 1993. No fue posible adentrarse en los aspectos técnicos de la elaboración de todas estas cifras (aunque podemos decir que la serie de Secofi se elaboró en la Dirección de Industria Mediana y Pequeña con base en datos del IMSS). En todo caso, la cifra del INEGI para 1993 es realmente sorprendente en función de la evolución del sector por ramas que veremos más adelante y la evolución global del mismo mostrada por las cifras de Secofi, las cuales abarcan más años y es más probable que hayan seguido una misma metodología. Véase INEGI, *Censo industrial, 1988 y Censos económicos; resultados oportunos*, Aguascalientes, INEGI, 1994. Un reporte sobre las cifras de 1993 puede verse también en *La Jornada*, 24 de octubre de 1994. Algunos datos de los censos económicos de 1993 del INEGI, referentes a 1988, son menores que los del *Censo industrial de 1988*, lo que podría ayudar a explicar el salto de 1993. Las tendencias de las MPME en general pudieron haber sido diferentes a las de las MPMI; véase Mónica Casalet (coord.), *Red de apoyos públicos y privados hacia la competitividad de las PYMES*, México, Nafin, 1995, p. 151.

<sup>45</sup> *El Observador*, 1993.

<sup>46</sup> Alba, *op. cit.*

<sup>47</sup> Serra, *op. cit.*, pp. 20-21.

<sup>48</sup> CEPAL, *op. cit.*, p. 3.

tajes del total de la producción industrial, lo que hubiera sido muy útil. Además, los datos oficiales no pueden considerar una ancha franja de microempresas informales. Según un análisis periodístico, la participación de las microempresas en la producción bruta total del sector manufacturero se contrajo 6.7% en promedio en el periodo 1983-1993, lo que motivó que hacia 1993 sólo contribuyeran con 20% de dicha producción.<sup>49</sup> Alba señala que sobre todo a partir de 1982 gran parte de las microindustrias han tenido que pasar al sector informal para sobrevivir.<sup>50</sup>

Aunque uno puede intentar el análisis por vía de las divisiones industriales en que las MPMI son predominantes, es difícil juzgar en cual de ellas la apertura tuvo efectos negativos significativos. De fines de 1987 a fines de 1994 el PIB de todas las ramas industriales tendió a crecer, excepto el de ciertas divisiones fuertemente pobladas por MPMI; sin embargo, en éstas las tendencias eran anteriores a la apertura. La rama de textiles, del vestido y del cuero venía declinando desde 1981 y, con la excepción de 1985, continúa declinando hasta 1987, cuando alcanza a 122 millones de pesos; de hecho, desde 1988 muestra una recuperación hasta 1990, cuando asciende a 130 millones, para declinar de nuevo entre ese año y 1994, cuando llega a 110 millones. Otra rama muy poblada por pequeñas empresas, la de productos de madera, permaneció más o menos estancada entre 1981 y 1992, aunque en 1993 y 1994 sufre fuertes caídas. La rama del papel, imprenta y editoriales tuvo una tendencia positiva en el periodo 1960-1990, la cual sólo se interrumpió recientemente en 1986 y 1987; pero observa una tendencia a la baja entre 1991 y 1994.<sup>51</sup> De esta manera, lo más que podemos decir es que la nueva política industrial fue incapaz de detener el estancamiento o la caída de algunas divisiones.

De acuerdo con Sánchez Ugarte *et. al.*<sup>52</sup> la apertura sólo implicó un efecto negativo inconfundible en ciertas ramas o actividades, que fueron: hilos e hilados para coser, hilados y tejidos de fibras blandas, calzado y otros artículos de cuero, triplay, tableros y muebles –todas las cuales están fuertemente pobladas por las MPMI–, así como otros metales no ferrosos, cuchillos y similares, y máquinas de coser. Sin embargo, estas diez actividades sólo representan 5.4% del PIB manufacturero. Según su

<sup>49</sup> *El Financiero*, 17 de diciembre de 1993.

<sup>50</sup> Alba, *op. cit.*, p. 465.

<sup>51</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Anexo Estadístico, Sexto Informe de Gobierno*, México, Secretaría de la Presidencia, 1994, p. 225. Los datos de 1993 y 1994 son preeliminares.

<sup>52</sup> Sánchez Ugarte, Fernández y Pérez, *op. cit.*, p. 140.

análisis, en 111 actividades se registró un crecimiento positivo. Dussel calculó la tasa de crecimiento promedio anual del PIB por ramas para el periodo 1988-1992, y sus cifras confirmaron las de Sánchez Ugarte *et al.* El análisis de Dussel, sin embargo, subraya la magnitud de la caída. Por ejemplo, hilados y tejidos de fibras duras decrecieron 31.4%, y los de fibras blandas, 4.6%. Las diferencias con las ramas que más crecieron son significativas, especialmente con la más dinámica, automóviles, que creció a una tasa anual promedio de 22.8 por ciento.<sup>53</sup>

Clavijo y Casar señalan por su parte que uno de los sectores que más dificultades ha encontrado es el textil; aunque logró aumentar sus exportaciones, con excepción de prendas de vestir, dicho avance es contrarrestado por la pérdida progresiva del mercado interno frente a las importaciones. A la vez, en función de lo acordado en el marco del TLC, es uno de los sectores con mayores oportunidades. Sin embargo, no se podrán aprovechar si la baja competitividad del tramo intermedio (hilados y tejidos) continúa. Esta rama es propicia para el desarrollo de redes productivas pero en México la pasividad de las políticas sectoriales y la inaccesibilidad del crédito no han permitido su desarrollo. Otro sector donde las MPMI han encontrado problemas serios es el de la electrónica, donde, por la carencia de capital de riesgo y la excesiva reglamentación, muchas MPMI han pasado al sector terciario.<sup>54</sup>

Mónica de la Garza realiza un estudio detallado de la evolución de los seis principales complejos productivos en 1980-1990 (los cuales en 1980 aportaron 67% del valor bruto de la producción). Concluye que en el proceso de ajuste y apertura en México las MPMI se han visto fuertemente afectadas, ya que han encontrado severos problemas para competir. De los complejos analizados, sólo en uno —el automotriz— las MPME evitaron rezagarse o estancarse y se mantuvieron bien articuladas (dicha rama ha sido por cierto la más protegida).<sup>55</sup> En casi todos estos complejos la apertura tuvo un impacto desfavorable sobre las actividades tradicionales donde predominan estas industrias. Por esto y porque las grandes empresas nacionales o extranjeras con las que se vinculaban habrían fortalecido su comercio intraindustrial, en su opinión los complejos industriales han tendido a desinte-

<sup>53</sup> Enrique Dussel, "El cambio estructural del sector manufacturero mexicano, 1988-1994", en *Comercio Exterior*, junio de 1995.

<sup>54</sup> Clavijo y Casar, *op. cit.*, pp. 448-450 y 358-459.

<sup>55</sup> Mónica de la Garza, "El problema de integración y eslabonamientos de la industria mexicana", en *La competitividad de la industria mexicana frente a la concurrencia internacional*, México, FCE-Nafin, 1994, p. 145.

grarse, mientras que se han desarrollado enclaves de empresas exportadoras que no han conllevado un crecimiento de sus proveedores nacionales.<sup>56</sup> Dussel coincide en que el fuerte aumento de las importaciones ha implicado la pérdida de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás en la industria mexicana y favorecido más a las grandes industrias transnacionales. Méndez indica lo mismo, y agrega que, aunque la apertura pudo haber favorecido a las MPMI de ciertos estados como Nuevo León, impactó negativamente a las de otros como Jalisco; también llama la atención sobre la tendencia a trasladarse de las actividades productivas a las del comercio, especialmente el ligado a la importación de productos y el establecimiento de franquicias.<sup>57</sup>

En síntesis, los datos y estudios arriba presentados indicarían que si bien el sector de las MPMI siguió creciendo pese a la crisis, ésta parece haberlo afectado más que a la gran empresa (según los datos sobre porcentaje del empleo sobre todo en el periodo 1983-1985). Sin embargo, resulta difícil conocer con mayor precisión el impacto; por ejemplo, a juzgar por los datos sobre porcentaje del empleo, el efecto fue menor. Las estadísticas sectoriales no parecen poder decirnos mucho; aunque varias de las ramas afectadas son de MPMI, su porcentaje del PIB parece menor. Al contrario del periodo 1982-1986, la apertura parece haber afectado negativamente a la pequeña industria y favorecido a la micro.<sup>58</sup> En general, no obstante que en el periodo 1982-1993 el sector de las MPMI se vio afectado negativamente en diversas medidas, el porcentaje

<sup>56</sup> El análisis de De la Garza (*op. cit.*) se basa en una selección temporal (1980-1985-1990) poco adecuada para juzgar los efectos de la crisis y de la apertura. Además, hubiera sido útil una mayor desagregación de los complejos para ver sus efectos por industrias específicas, así como algún cálculo de la cantidad relativa de MPMI en cada uno de ellos. Una estimación periodística señala que de 1985 a 1990 quebraron más de 5 mil MPMI al no poder enfrentar los niveles de productividad y calidad que exige la globalización del comercio y de la misma industria (en *El Financiero*, 17 y 21 de agosto de 1992). Esta estimación no nos permite una adecuada diferenciación de los efectos de la apertura, por dos razones: 1) la apertura comienza realmente en 1987, no en 1985, y 2) no sabemos si este número de quiebras es mayor que el usual; en general, las tasas de mortalidad del sector de las MPMI van a ser altas en cualquier economía de mercado; la cuestión es cuando se superan las tasas históricas.

<sup>57</sup> Duseel, *op. cit.*; Bernardo Méndez, "La micro y pequeña industria y los retos de la globalización en México", en Calvo y Méndez, *op. cit.*, p. 224.

<sup>58</sup> Esto último coincide con la opinión del director de Industria Pequeña y Mediana de Secofi: "Las microempresas son las que mejor se han defendido, por tener una mayor flexibilidad", en *El Financiero*, 22 de junio de 1994; Víctor Urquidi, *Este país*, mayo de 1993, pp. 2-20; PRI, *Propuestas del sector empresarial para el Plan de Gobierno de Ernesto Zedillo*, México, 1994, p. 23.

del empleo permaneció prácticamente igual, al pasar de 51.9% del total en 1982 a 50.8% en 1993 (aunque, como se señala en las notas 46 y 47, en el texto, la evidencia respecto a 1993 es contradictoria, aparte de todas las salvedades que indicamos para el análisis estadístico en general).

Pese al efecto menor sobre el empleo, hay varios autores que insisten en hacer sonar la alarma. Por ejemplo, Morici ha señalado que de 1990 a 1992 alrededor de 10% de las 90 mil pequeñas y medianas empresas mexicanas han salido del mercado, con un costo estimado de 100 mil empleos (más de una sexta parte de los nuevos empleos creados entre 1988-1992). En su opinión y la de varias organizaciones empresariales, entre 40% y 70% de pequeñas y medianas empresas podrían cerrar durante los siguientes años<sup>59</sup> (aunque aquí también se aplica el comentario de la nota 13, 14 y 15, en el texto). En general varios especialistas, muchos empresarios y todos nuestros entrevistados opinan que la apertura fue demasiado rápida.

### Problemas de las MPME

Una serie de muestreos de la Secofi en 60 ciudades del país, indicaban que en 1986-1987 los principales problemas de la pequeña empresa eran los asociados con el mercado, seguidos por problemas de falta de liquidez o créditos.<sup>60</sup>

Una encuesta para la zona metropolitana de la ciudad de México demostró que la inmensa mayoría de las microempresas no consideraban realista la expectativa de un crédito bancario formal; 80.9% respondió que no había conseguido ningún préstamo durante los 12 meses anteriores a la entrevista y sólo 16.8% lo obtuvo. Prácticamente la totalidad de quienes obtuvieron un préstamo lo hicieron por una cantidad muy pequeña (tres salarios mínimos o menos); 58% de éstos lo obtuvo para sufragar la adquisición de materiales, es decir, satisfacer una necesidad inmediata. 34.9% de esos préstamos provenían de amigos, 30.2% de familiares, 14% de fondos privados o agiotistas y sólo 16% de fondos bancarios o gubernamentales. Las causas más importantes de descontento entre los que solicitaron dinero en préstamo fueron la escasez de prestamistas, la corroboración de solvencia, excesiva burocracia e ineficiencia del servicio bancario.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Peter Morici, "Grasping the Benefits of NAFTA", *Current History*, vol. 92, 1993, p. 52.

<sup>60</sup> Rendón y Salas, *op. cit.*, p. 24.

<sup>61</sup> Manuel Carvajal, Anne Fiedler y Florentino González Negrete, *La microempresa*

Una de las encuestas más completas realizadas en los últimos años (segundo semestre de 1992) muestra que sólo 12.9% (micros), 15.3% (pequeños) y 16% (medianos) de las MPME que solicitaron crédito lo hicieron a la banca de desarrollo; a su vez, la microempresa optó por solicitar apoyo primordialmente a la banca comercial o a particulares, como puede verse en el cuadro 3.

CUADRO 3  
Solicitud de crédito de las MPME

Instancias	Tamaño de empresa		
	Micro	Pequeña	Mediana
Banca comercial	49.3	70.3	72.3
Banca de desarrollo	12.9	15.3	16.0
Particulares	21.5	5.3	3.6
Socios	8.4	2.5	2.4
Gobierno federal	3.5	3.4	1.5
Caja popular	2.0	1.2	0.9
Otros	2.4	2.0	3.3

Fuente: Nafin-INEGI, *La micro, pequeña y mediana empresa. Principales características*, México, 1993.

De las empresas solicitantes de crédito, cerca de la mitad de las pequeñas y medianas lo recibieron (50 y 52% respectivamente) y en la microempresa, 43%.<sup>62</sup> Sólo 53% de estas últimas se encontraban afiliadas a una cámara o asociación, lo cual contrasta con lo reportado para la pequeña y mediana empresa, en donde alrededor de 90% se encontraban agrupadas. Sólo 55.4% de la microindustria estaba afiliada a alguna cámara, mientras que 92.9 y 94.7% de la pequeña y mediana lo estaban. Sólo 36.8, 25 y 50% de la micro, pequeña y mediana industria, respectivamente, consideró útil agruparse con otros empresarios.<sup>63</sup> Esto revela las dificultades que tiene el fomento de los instrumentos usualmente recomendados para este sector, como las uniones de crédito, comercializadoras, empresas integradoras, etc. (aunque hay formas para superar dichas dificultades).<sup>64</sup>

en México, *problemas, necesidades y perspectivas*, México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1990, pp. 91-105.

<sup>62</sup> Nafin-INEGI, *op. cit.*, p. 33.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 46. En general, las pequeñas industrias no se sentían representadas por las cámaras; Alba y Roberts, *op. cit.*, pp. 472-74. En la encuesta de la ciudad de México, en 1987, 65% de las microempresas no estaba afiliada a cámara alguna; Carvajal *et al.*, *op. cit.*, p. 160.

<sup>64</sup> Casalet, *op. cit.*, p. 159-160.

El comportamiento de las empresas manufactureras (MPMI) es un tanto diferente del resto de las empresas. Los porcentajes de preferencias hacia la banca comercial y de desarrollo para la solicitud de créditos aumentan para la micro, pequeña y mediana empresa cuando se trata de empresas manufactureras, como se puede ver en el cuadro 4. Aun así, el porcentaje de la banca de desarrollo es bajo.

CUADRO 4  
Instancias a las que se ha solicitado crédito  
(distribución porcentual)

Instancias	Tamaño de empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
Banca comercial	54.3	78.3	79.5	39.1
Banca de desarrollo	17.0	25.3	23.6	12.2
Particulares	17.0	6.3	1.9	3.7
Gobierno federal	1.1	0.0	0.0	0.1
Caja popular	1.1	0.0	0.0	0.1
Otros	1.1	2.7	3.1	1.3

Fuente: Nafin-INEGI, *op. cit.*

Entre las empresas manufactureras, los principales obstáculos para obtener crédito fueron la complejidad de trámites para todos los tamaños de empresa, la falta de garantías para la micro y las altas tasas de interés para la pequeña y mediana (véase el cuadro 5).

CUADRO 5  
Principales obstáculos presentados por los empresarios para obtener el crédito  
(distribución porcentual)

Obstáculos	Tamaño de empresa			Total
	Micro	Pequeña	Mediana	
Complejidad	29.8	36.2	29.2	17.2
Altas tasas de interés	14.9	17.2	28.0	10.8
Falta de garantías	26.6	14.0	11.8	8.3
Trámites burocráticos	4.3	4.1	1.9	1.8
Ninguno	20.2	33.0	32.3	16.0
Otros	3.2	5.0	1.2	1.8

Fuente: Nafin-INEGI, *op. cit.*

Varios entrevistados en la primera mitad de 1994 (entrevistas 01 y 03, en el anexo) señalaron que el crédito de la banca de desarrollo no llega a las MPMI, que hay mucha burocracia y excesiva tardanza en su obtención, o que podría llegar a más MPMI (entrevista 02). Algunos señalaron que la política hacia las MPMI es entonces en gran medida retórica (entrevistas 01 y 03). En general una de las quejas empresariales más frecuentes y claras fue la de la falta de acceso al crédito.<sup>65</sup>

### Perspectivas ante el TLC

Hay razones para pensar que un proceso de apertura comercial tiene efectos tanto positivos como negativos sobre las MPMI. Por un lado, se ha argumentado que éstas pueden reaccionar con mayor flexibilidad e incrementar su eficiencia más rápidamente que las grandes empresas. Por otro lado, se ha dicho que las MPMI tienen mucho menos recursos para modernizarse, son las más afectadas por las importaciones, cambios en la legislación, o del ciclo económico, etcétera.

Berry<sup>66</sup> ha señalado que después del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá la producción y la proporción del empleo manufacturero de la pequeña empresa en este último país aumentaron. Así, el sector fue responsable de la mayor parte de los nuevos empleos creados en ese periodo, cuando cualquiera hubiera pensado que la apertura favorecería a empresas con escalas mayores de producción. Así, la preocupación usualmente generalizada de que un proceso de apertura barrerá con las pequeñas empresas no siempre está fundamentada. Sin embargo, este autor también cita varios indicadores que muestran que la apertura afectó más negativamente a las empresas pequeñas en los casos de Argentina y Chile (en términos de productividad laboral y proporción del empleo manufacturero, respectivamente). Berry señala que el buen desempeño de la pequeña empresa en Canadá corrió paralelo a un mercado eficiente y sistemas fluidos de información, así como a una política hacia las pequeñas empresas que

<sup>65</sup> PRI, *Propuestas del sector empresarial para el Plan de Gobierno de Ernesto Zedillo*, op. cit., p. 21. Debe notarse que, curiosamente, en la encuesta nacional de micronegocios 1992, el problema del crédito no fue fundamental para la microempresa y la misma industria, INEGI-STPS, *Encuesta nacional de micronegocios 1992*. México, 1994, pp. 152 y 157.

<sup>66</sup> Albert Berry, *Small and Medium Business Under Trade Liberalization: Canadian and Latin American Experiences and Concerns*, documento IDB-ECLAC Project on Trade Liberalization, Toronto, junio (mimeo.), 1992.

mejoró sustancialmente su situación. Así, aunque insiste en la falta de claridad sobre los efectos de los procesos de apertura en las pequeñas empresas, Berry insinúa que éstas pueden verse seriamente afectadas cuando dichos procesos no se dan en economías con mercados efectivos y buenos flujos de información o si no van acompañados por importantes medidas de apoyo hacia el sector. Para el caso de México, varios autores tienen precisamente esa percepción.<sup>67</sup>

Según una encuesta, en 1990 (cuando aún no se anunciaba el inicio de negociaciones para el TLC) la mayoría de las MPMI favorecía el libre comercio con Estados Unidos. Sin embargo, muchas firmas señalaban que necesitarían una reestructuración total para competir en el mercado norteamericano o mundial. Respecto a la apertura comercial iniciada en 1987, 57.6% pensaba que la misma había sido muy rápida y que algunas formas de protección debían permanecer. Las principales necesidades para poder competir eran capital adicional y reorganización interna; en ese sentido, parecía que la apertura estaba teniendo lugar cuando las MPMI estaban menos preparadas por la falta de capital para modernizarse.<sup>68</sup> Esta misma encuesta mostraba que las MPMI estadounidenses tenían ventajas comparativas ya que podían obtener capital más barato que en México; además tenían una experiencia mayor y más larga con los mercados abiertos y la exportación (21.1% de la producción del sector en Estados Unidos iba al exterior, mientras que en México era sólo de 7.1 por ciento).

La observación un tanto más optimista de las MPMI mexicanas respecto al libre comercio parece haber cambiado conforme se acercaba la posibilidad de un TLC. Según la encuesta de Nafin-INEGI arriba mencionada, en la segunda mitad de 1992 sólo 23, 49 y 52% de las MPME, respectivamente, consideraban que el TLC las beneficiaría. Esos porcentajes cambian a 24, 47 y 48% cuando se consideran las MPMI. Casi la mitad de las microindustrias no sabía cómo le afectaría el TLC, mientras que casi un quinto de las pequeñas y medianas sentía que el tratado las perjudicaría. En todo caso, a decir de funcionarios de Secofi, el TLC implica-

<sup>67</sup> Mattar, *op. cit.*; Gilberto Ortiz Muñiz, "La integración México-Estados Unidos-Canadá. El impacto de la integración sobre la pequeña y mediana industrias", en Benito Rey Romay, *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá. ¿Alternativa o destino?*, México, Siglo XXI, 1992; Luis Pazos, entrevista en *Lagros*, núm. 15, 1994; Rendón y Salas, *op. cit.*

<sup>68</sup> Gustavo del Castillo y Gustavo Vega, "Perspectivas sobre el libre comercio: un estudio comparado de empresas mexicanas y canadienses", *Frontera Norte*, vol. 3, núm. 6, julio-diciembre de 1991, pp. 77 y 79.

ría un proceso de apertura menos fuerte que el ocurrido a partir de 1987.

De acuerdo con el análisis de Russell, un tratado de libre comercio sin políticas públicas de promoción del empleo generaría una fuerte concentración del capital así como un gran desempleo en México. Según Russel, esto se debe a que en nuestro país cerca de 50% de la fuerza laboral es de autoempleados o empleados sin paga en empresas pequeñas, las cuales actualmente no podrían enfrentar la competencia de un mercado ampliado (en Estados Unidos y Canadá ese porcentaje es según este autor aproximadamente de 10 por ciento).<sup>69</sup>

En mayo de 1994, Ernesto Aguirre, asesor de la Cámara Regional de la Industria de la Transformación, indicó que el TLC había propiciado el cierre de un gran número de empresas pequeñas y medianas en la zona metropolitana de Guadalajara, y que el sector de la mediana y pequeña industria había perdido una parte importante del mercado doméstico sin poder acceder al mercado internacional. En una encuesta realizada entre 74 empresas de esa localidad, las ramas más afectadas eran agricultura, confección y calzado, muebles e industria metálica, mientras que las más favorecidas eran los servicios financieros, educativos, profesionales y de comunicaciones.<sup>70</sup>

Manuel Villagómez, presidente de la Confederación Nacional de Microindustrias, en agosto de 1994 afirmaba que en los dos años anteriores 7 mil 500 de los 26 mil afiliados a ese organismo habían cerrado sus establecimientos y que "otra importante cantidad de miembros de la agrupación está por quebrar, debido a la apertura comercial y concretamente a la puesta en marcha del TLC". En su opinión, fue desde la entrada al GATT que se inició el "desplome de la microindustria".<sup>71</sup> Terrones López reporta que el sector de las MPMI manifestó síntomas de debilidad al menos entre principios de 1992 y mediados de 1994, ya que en ese periodo desaparecieron 4 mil 724 MPMI y se desplazaron 75 mil empleos.<sup>72</sup>

En el caso de México, sin embargo, las visiones pesimistas coexisten con visiones un tanto más optimistas. El secretario de Comercio y Fomento Industrial en el sexenio pasado, Jaime Serra Puche, señaló

<sup>69</sup> James Russell, "Libre comercio y concentración de capital en México", *La Jornada Semanal*, 19 de abril de 1992, p. 28.

<sup>70</sup> *El Financiero*, 31 de mayo de 1994.

<sup>71</sup> *Excelsior*, 14 de agosto de 1994.

<sup>72</sup> Víctor Manuel Terrones López (ed.), *Política industrial*, México, Fundación Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, 1994, p. 81.

que con el TLC vendría una desgravación a cero de insumos y maquinaria para la pequeña y microindustria, así como un más fácil acceso a mercados externos,<sup>73</sup> Según la Secofi, las disposiciones del TLC en los sectores textil, autopartes, plástico, agroindustrial y muebles tendrán un efecto favorable sobre las MPMI. Se ha mencionado que el TLC ofrece convertir al sector en exportadores indirectos como proveedores de las grandes industrias nacionales y norteamericanas en general.<sup>74</sup> La estructura administrativa del TLC incluye un Comité de la MPMI, aunque sus funciones se limitan a promover la participación del sector en las compras de los gobiernos de los tres países.<sup>75</sup>

Además, varios autores han señalado que el TLC favorecerá a las industrias intensivas en mano de obra en México y perjudicará predominantemente a las de bienes de capital y alta tecnología. Así, el TLC podría afectar menos a las microindustrias de algunos productos textiles, del vestido, calzado o metal-mecánica. Estas ramas utilizan trabajo de manera intensiva y requieren de poca tecnología y capital, además de tener ventajas por su localización y demanda especializada. La competencia para estas industrias se encuentra sobre todo en Oriente, donde, aparte de la abundancia, bajo costo y mayor calificación del factor trabajo, hay una mayor productividad, desarrollo tecnológico, facilidades financieras y experiencia en la exportación.<sup>76</sup>

Por otro lado, Gruben y Welch<sup>77</sup> han señalado que con el TLC Estados Unidos perderá en textiles y aparatos electrodomésticos mientras que Rendón y Salas<sup>78</sup> argumentan que México podría ganar en calzado y confección, aunque podría verse desplazado en algunas líneas de producción de esta última rama (según Rubio,<sup>79</sup> en hilados y tejidos). No obstante, Rendón y Salas agregan que en otras áreas el TLC acentuará el avasallamiento que ya se viene dando (como en juguetes, herramientas y electrodomésticos). Además las ramas ganado-

<sup>73</sup> *El Financiero*, 17 de agosto de 1992 y 1 de septiembre de 1994; Pazos, *op. cit.*

<sup>74</sup> Ortiz Muñiz, *op. cit.*, p. 301; Arturo Damm, entrevista en *Logros*, núm. 15, 1994; *El Financiero*, 15 de octubre y 26 de noviembre de 1992.

<sup>75</sup> Jaime Zabudovsky, "Principales tendencias administrativas del TLC", *Examen*, núm. 57, 1994, p. 9.

<sup>76</sup> Alba, *op. cit.*, p. 479.

<sup>77</sup> William Gruben y John Welch, "Is NAFTA more than a Free Trade Agreement?", en V. Bulmer-Thomas, N. Craske y Mónica Serrano, *México and the North American Free Trade Agreement. Who will benefit?*, Londres, McMillan, 1994.

<sup>78</sup> Rendón y Salas, *op. cit.*, p. 7; Rubio, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, *op. cit.*, pp. 179 y 302; Fernández Pérez, *op. cit.*

<sup>79</sup> Rubio, *op. cit.*, p. 179; Clavijo y Casar, *op. cit.*, p. 438.

ras tendrían que modernizarse y por lo tanto no podrán contribuir de igual manera al empleo. Otras ramas de la manufactura y del comercio no se dedican a producir bienes comercializables internacionalmente y por lo tanto se verán muy poco afectadas.<sup>80</sup>

Rubio<sup>81</sup> ha señalado que aunque probablemente tengan que pasar por un periodo de ajuste importante, la mayor oportunidad de desarrollo es para las MPMI por su flexibilidad; no obstante, señala que este proceso no será fácil, ya que requerirá en algunas ramas, por ejemplo la textil, una intensa modernización tecnológica. En este sentido el autor parecería estar de acuerdo en que un supuesto de cualquier escenario optimista es la existencia de una activa política hacia las MPMI.<sup>82</sup> Al ser entrevistados, tanto altos funcionarios de la Secofi (entrevista 04) como promotores de las MPMI (entrevista 05) se inclinaban en el mismo sentido.

#### IV. POLÍTICA INDUSTRIAL HACIA LAS MPME

La política hacia las MPME de Salinas de Gortari se puede dividir en tres periodos básicos: 1989-1990, considerada como la etapa de arranque; 1991-1992, cuando surge el programa hacia el sector, y 1993-1994, fase de aplicación del programa Impulso, cuya política alcanzó un mayor activismo.

##### A. Periodo 1989-1990

Como señalamos, uno de los aspectos de la "reforma del Estado" del sexenio pasado fue el paso del "Estado propietario" al "Estado promotor". Por lo tanto, la banca de desarrollo –principalmente Nacional Financiera (Nafin)– reorientó su atención de las empresas paraestatales (que serían desincorporadas) a las MPME, proceso que, según quien fuera director de Nafin por varios años, sucedió en tres etapas: 1989-1990: de reestructuración; 1991: de consolidación, y 1992-1994: de impulso a las MPMI.<sup>83</sup>

En el primer año de su sexenio, Salinas de Gortari hizo algunos cambios importantes en la política hacia las MPME: 1) Nafin se convirtió

<sup>80</sup> Rendón y Salas, *op. cit.*, p. 7.

<sup>81</sup> Rubio, *op. cit.*, p. 301.

<sup>82</sup> Oscar Espinosa, *El impulso a la micro, pequeña y mediana empresa*, México, FCE, 1994, pp. 27-28.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 52.

en banca de segundo nivel, con lo que ya no otorgó créditos directamente, argumentándose que con esto aumentaba su eficiencia al transferir costos de operación a la banca comercial. 2) En 1989 la asistencia financiera aumentó 58% respecto a 1988.<sup>84</sup> Al mismo tiempo, Nafin apoyaría el desarrollo de intermediarios financieros no bancarios por parte de las agrupaciones empresariales (uniones de crédito, arrendadoras, empresas de factoraje, etc.). 3) Nafin fusionó e incorporó los seis fondos de fomento que venían brindando atención a las MPMI, como el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogain) o el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (que atendía a la gran industria privada). Los 39 programas que sumaban esos seis fondos fueron simplificados, reestructurados, homogeneizados y agrupados en estos programas: *a)* apoyo a la micro y pequeña empresa; *b)* infraestructura y desconcentración industrial; *c)* desarrollo tecnológico; *d)* mejoramiento del ambiente, y *e)* estudios y asesorías.<sup>85</sup> 4) Nafin buscaría también atender a empresas de servicios y comerciales, ya que son las que completan el círculo productivo. 5) Sus criterios se hicieron más complejos, y se centraron según se argumentó en la competitividad, el empleo, la descentralización, la conservación ecológica y el desarrollo tecnológico.<sup>86</sup>

El Fogain a su vez contó con diversos programas. En su programa normal incluía tres tipos de créditos: *a)* *habilitación* o avío, destinado a la adquisición de materias primas, pago de salarios y gastos de fabricación; *b)* *refaccionario*, dedicado a la adquisición e instalación de maquinaria y equipo productivo, así como a la adquisición, construcción, ampliación o modernización de naves y locales industriales, y *c)* *hipotecario industrial*, designado para la reestructuración de pasivos en moneda nacional. Otros programas eran los Programas Especiales de Apoyo a Proveedores de las Paraestatales, Programa de Crédito Revolvente, Programa de Financiamiento a Pequeños Talleres Artesanales, Programa de Apoyo a la Desconcentración Industrial, y el Programa de Modernización.

Entre otras de las medidas importantes de 1989-1990 está el decreto que desarrolla el marco jurídico de las uniones de crédito y arrendadoras financieras.<sup>87</sup> Asimismo, se creó el Fondo de Apoyo a la Microindustria en el Distrito Federal con un sistema de garantías de

<sup>84</sup> Horvath, *op. cit.*, p. 83.

<sup>85</sup> Espinosa, *op. cit.*, pp. 53-60.

<sup>86</sup> Horvath, *op. cit.*, p. 86.

<sup>87</sup> *Diario Oficial*, 3 de enero de 1990.

crédito y apoyos financieros instrumentado por Nafin y Canacintra. Por otro lado, a mediados de año Nafin pone en marcha en coordinación con Banamex un programa de apoyo a la micro y pequeña empresa en donde participan 27 entidades de fomento.<sup>88</sup>

### *B. Periodo 1991-1992*

En esta etapa, el gobierno puso en marcha el Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994 (en febrero de 1991), que sería aplicado y monitoreado por la Comisión Mixta para la Modernización de la Industria Micro, Pequeña y Mediana, Comin (a la que se integraría el llamado Comin financiero, integrado por la Secretaría de Hacienda, Nafin, Bancomext, AMB y Concamin).

Los objetivos de este programa fueron fortalecer el crecimiento de las MPMI a través de cambios cualitativos en sus formas de comprar, producir y comercializar, con el fin de que se consolidaran en el mercado interno, incrementando su presencia en el mercado de exportación y elevando su nivel tecnológico y de calidad. Buscó también desregular, descentralizar y simplificar administrativamente; fomentar el establecimiento de MPME en todo el país, promoviendo el desarrollo regional; auspiciar la creación de empleos productivos y permanentes y propiciar la inversión en el sector social para fomentar las actividades manufactureras.<sup>89</sup>

El programa estableció que ante la globalización de las economías se requiere de una organización interempresarial que desarrolle la producción a escala. Buscando impulsar programas de capacitación gerencial y laboral y la participación del subsector en el mercado de exportación, mediante la organización de empresas de comercio exterior, la subcontratación y proveeduría a exportadores y a la industria maquiladora. Otra propuesta fue la creación de "incubadoras de empresas" como soporte de servicios compartidos y apoyo técnico y financiero.<sup>90</sup>

A partir del anterior programa, en 1991-1992 se aplicaron una serie de medidas hacia las MPMI.

<sup>88</sup> *El Financiero*, 26 de junio de 1990.

<sup>89</sup> Secofi, 1991, *op. cit.*, p. 13.

<sup>90</sup> *El Financiero*, 5 de marzo de 1992.

Nafin suscribió convenios con diversas entidades financieras para que apoyaran al sector, como Bancomer, la Asociación Mexicana de Arrendadoras Financieras, Bancomext y el Grupo Cifra. Bancomext promovió la expansión hacia el mercado internacional de la micro y pequeña empresa con el auxilio de empresas que ya estaban exportando.<sup>91</sup>

Quizás el apoyo más específico al sector fue el otorgamiento de créditos por parte de Nafin (vía sus intermediarios). Destacan el aumento en enero de 1992 (en comparación al mismo mes de 1991) de 118% del crédito brindado por esta institución para la modernización de la industria nacional; el presupuesto anual de 1992 se duplicó con respecto al de 1991, destinándose 76% del monto disponible a micro y pequeñas industrias. En marzo de 1992, Salinas de Gortari ofreció a los pequeños, medianos y microempresarios créditos por 23 billones de pesos a través de Nafin.<sup>92</sup>

Unos días después, el presidente reunió a un buen número de pequeños empresarios para anunciarles un paquete de medidas de apoyo al sector.<sup>93</sup> Meses más tarde se establecería el Centro Nafin para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa; con un edificio de seis pisos en la ciudad de México y posteriormente varias representaciones en la república; el Centro concentra todos los servicios a las MPME.

En este año, la banca de desarrollo mantuvo su tasa de 26.16% para este sector industrial (entre 5 y 9% más baja que la comercial), otorgando 21% de sus respaldos crediticios vía la tarjeta empresarial; durante los primeros siete meses de 1992 habría ampliado 107% su cobertura crediticia, en beneficio de 50 mil 33 empresas. Según reportes de prensa, durante 1992 la banca de fomento apoyó a 500 mil micro empresarios y Nafin a 3 mil 454 empresarios y a 128 mil pequeñas y medianas empresas, a través de 254 mil millones de pesos.<sup>94</sup>

En 1992 se estableció un centro coordinador nacional de bolsas de subcontratación, formado como una asociación civil de las cámaras empresariales. En ese año existían una en Monterrey y otra en Jalisco y se estaban creando otras más como en la región golfo. Para 1993 este centro había registrado contratos por nueve millones de dólares. En septiembre de 1991 fue creada la Comisión Mixta para la Moderniza-

<sup>91</sup> *Excelsior*, 30 de mayo de 1991; *El Financiero*, 26 de agosto y 2 de octubre de 1991, y 10 de marzo y 2 de julio de 1992.

<sup>92</sup> *Loc. cit.*, 24 y 25 de febrero, y 6 de marzo de 1992.

<sup>93</sup> *Loc. cit.*, 25 de marzo de 1992.

<sup>94</sup> *Loc. cit.*, 27 de agosto y 2 de octubre de 1992, y 1 de marzo de 1993.

ción de las MPMI y en 1992 la Comisión Mixta de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Industria del Distrito Federal y el Estado de México.<sup>95</sup>

Según reportara su director, si bien en 1989 Nafin había canalizado 2 mil 60 millones de nuevos pesos, en 1992 canalizaría 23 mil 321 millones. Si en 1989 se habían atendido 11 mil 456 empresas (55% micro y 38% pequeñas), en 1992 se apoyaron 93 mil 83 empresas, esto es, 713% más (62% micro y 36% pequeñas). Por otro lado, en mayo de 1992 se presentaron los programas sectoriales para la industria textil y para la industria del cuero y calzado, como vimos, áreas muy pobladas por MPMI.

Vale hacer notar como dijimos al principio que si bien Nafin dobla en 1991 y 1992 los recursos para las MPMI, los mismos sólo constituirían una parte del total de recursos canalizados a las MPME. Como puede verse en el cuadro 6, si en 1989 100% de las empresas apoyadas eran manufactureras, en 1992 éstas sólo eran 30% (44% comerciales y 26% de servicios).

CUADRO 6  
Empresas apoyadas por rama de actividad económica, 1989-1993

	1989	%	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%
Industria	11 456	100	10.83	78.80	19 652	36.15	27 988	30.07	14 330	25.70
Comercio	0	0	2 102	15.28	23 394	43.03	40 780	43.81	28 221	50.60
Servicios	0	0	813	5.91	11 318	20.82	24 315	26.12	13 216	23.70
Total	11 456	100	13.75	100	54 364	100	93 083	100	55 767	100

Fuente: Oscar Espinoza, *El impulso a la micro, pequeña y mediana empresa*, Mexico, FCE, 1994.

### Reacciones ante las medidas implementadas en el periodo

No obstante la política más activa hacia las MPMI, durante estos años varios representantes empresariales siguieron advirtiendo sobre una gama de importantes obstáculos.

En agosto de 1991, por ejemplo, la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación (ANIT) aseguró que la micro y pequeña

<sup>95</sup> Alfredo Valdés, "Incrementar las interrelaciones entre las grandes y pequeñas empresas para favorecer la competitividad", en Antonio Argüelles y José Antonio Gómez Mandujano (comps.), *La competitividad de la industria mexicana frente a la competencia internacional*. México, Nafin-FCE, 1994; *op. cit.*; *El Financiero*, 3 de noviembre de 1992.

industria no sería capaz de generar más fuentes de trabajo porque tenía que enfrentar gran cantidad de obstáculos, como el terrorismo fiscal, la descapitalización y el incremento en las importaciones. Agregaba además que la competencia exterior había obligado al sector a recortar su planta productiva, que el financiamiento no era otorgado ágilmente por la banca de primer nivel y que no se les tomaba en cuenta para las negociaciones del Tratado de Libre Comercio.<sup>96</sup>

Por otro lado, la Confederación Nacional de Microindustriales del PRI, la Comisión de Microempresas de Coparmex y el área de Micro y Pequeña Industria de Canacintra demandaron la modificación de la Ley Federal del Trabajo, mayores estímulos fiscales y financieros y la promoción de agrupaciones para adquirir insumos y materias primas en común, entre otras cosas.<sup>97</sup>

Otras muchas organizaciones y líderes empresariales también criticaban las políticas de fomento y advertían sobre los efectos de la apertura en las MPMI. Por ejemplo, la Dirección de la Micro y Pequeña Industria de Canacintra, la Dirección de Investigaciones de Bancomer, la Comisión de Tecnología de la Concamin,<sup>98</sup> el secretario del Sindicato Independiente de Propietarios de Pequeñas Empresas<sup>99</sup> y el Instituto Mexicano de la Mediana y Pequeña Empresa. En este último caso, su director señaló que en los siguientes cinco años entre 80 y 85% de las empresas medianas y pequeñas dejarían de existir o cambiarían de giro, orilladas por la apertura económica y la fuerte —y se podría agregar enredada— carga impositiva.

Los problemas fiscales y de crédito parecían ser especialmente agudos, a juzgar por las diversas declaraciones (veáse también las del presidente de la Canacintra y las del Director del Centro de Productividad de Monterrey).<sup>100</sup> Además, los 35 trámites<sup>101</sup> que en 1991 había

<sup>96</sup> *Loc. cit.*, 30 de agosto de 1991.

<sup>97</sup> *Loc. cit.*, 23 de septiembre de 1991.

<sup>98</sup> *Loc. cit.*, 27 de septiembre de 1991, 20 y 27 de enero, 21 de febrero y 11 de marzo de 1992.

<sup>99</sup> David Vicenteno, "SIPPE: orientación para micro-empresarios", *Microempresa*, año II, núm. 6, 1991, p. 34.

<sup>100</sup> *El Financiero*, 8 de octubre de 1991.

<sup>101</sup> Sin contar con las constantes inspecciones, únicamente promotoras de corrupción. José Luis Miranda, "Tramitología", *Para emprender el pequeño gran negocio*, México, junio-julio de 1991; Elizabeth Jiménez, "La microindustria en el Distrito Federal", *Para emprender el pequeño gran negocio*, México, junio-julio de 1991. Canacintra-IMPE, *Pequeña industria; un negocio familiar*, México, 1991, p. 31.

que realizar para iniciar un negocio (en el Distrito Federal) tampoco facilitaban precisamente las cosas.

En 1992, la iniciativa privada también señaló que la miscelánea fiscal anunciada en enero de 1992 obligaría a la pequeña y mediana industria a elevar sus costos, orillándolas a abandonar el mercado. Canacintra, por su parte, continuó haciendo declaración tras declaración advirtiendo que con el TLC 70% de micro y pequeños negocios tendían a la desaparición, sobre todo aquellos pertenecientes a la rama textil, eléctrica, juguetera, del vestido y del calzado. El Instituto de Propositiones Estratégicas de la Coparmex anunció la desaparición de 75% de las microempresas por falta de tecnología, productividad y rentabilidad. Varias organizaciones empresariales insistieron en la necesidad, ante la apertura comercial, de la formación de organismos que protegieran a la microempresa. Hacia finales de 1992, la ANIT consideraba que la duplicación de intereses bancarios había disminuido la competencia e incrementado el desempleo dentro del sector comprendido por micro y pequeñas industrias.<sup>102</sup>

En estos años, la misma Secofi reconocía como vital para el fortalecimiento de la industria nacional el avance en la modernización de las MPMI.<sup>103</sup> En 1992, esta secretaría señaló que, en el primer cuatrimestre de 1992, 205 micro y pequeñas industrias manufactureras habían cerrado y despedido a 7 mil 530 trabajadores.

### *C. Periodo 1993-1994*

Como se podrá ver a continuación, en 1993 la política hacia las MPMI alcanzaría ya niveles bastante mayores de activismo, comparados con el periodo 1989-1991.

A principios de 1993, Salinas de Gortari realizó una gira en apoyo de la pequeña empresa, y anunció que la banca de desarrollo apoyaría al sector con 65 mil 800 millones de nuevos pesos (en diciembre de 1992 el BID extendió un crédito por 250 millones de dólares a Nafin para el apoyo a las MPMI). Asimismo, Sánchez Ugarte, subsecretario de Industria de la Secofi, reconoció que la desaceleración

<sup>102</sup> *El Financiero*, 20 de enero, 10, 17 y 28 de febrero, 11 y 16 de marzo, 21 de mayo, 15 de junio, 2 de julio, 30 de agosto, 20 de octubre y 3 de noviembre de 1992.

<sup>103</sup> *Loc. cit.*, 8 de octubre de 1991.

económica había afectado a este sector industrial y que ante el TLC debía ser fortalecido.<sup>104</sup>

Así, el 7 de mayo de 1993 el *Diario Oficial* publica el marco legal para el fomento de empresas integradoras, orientadas a fortalecer a las MPMI en sus operaciones de compra, producción y comercialización. Este marco permitió a la banca de desarrollo diseñar programas específicos dirigidos a estas empresas, para que pudieran contar con servicios tecnológicos, de promoción, comercialización, subcontratación, administrativos, fiscales y de financiamiento; las empresas integradoras no pagarían impuestos sobre las utilidades reinvertidas. Nafin otorgaría créditos a los socios para que aportaran al capital social de la empresa, y así simplificar su creación. En general, la política de fomento en 1993 puso mayor énfasis en la organización interempresarial vía empresas integradoras y bolsas de subcontratación (entrevistas 04 y 05).

En los primeros meses de 1993, el Centro Nafin inicia el Programa Especial de Impulso Financiero a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el cual constituyó el programa financiero más importante en materia de fomento a las MPMI. Este programa recibió una muy amplia publicidad por radio y televisión, lo que si bien pudo responder a la falta generalizada de información<sup>105</sup> sobre los programas de apoyo entre las MPMI, también iba dirigido a objetivos de legitimación. La mejor descripción del programa se encuentra en una declaración de Espinosa Villarreal en la que mencionó las medidas del programa en varias áreas.<sup>106</sup>

Durante 1993, el Centro Nafin brindó a las MPME servicios integrales especializados a través de los cuales el empresario encontraba orientación sobre un conjunto de apoyos de Nacional Financiera, intermediarios financieros, agrupaciones empresariales, etc. En 16 meses el Centro Nafin recibió 30 mil solicitudes de apoyo. Para agosto de

<sup>104</sup> Espinosa, *op. cit.*, p. 74; *El Financiero*, 26 de febrero de 1993.

<sup>105</sup> Ruiz y Zubirán, *op. cit.*, p. 259.

<sup>106</sup> Nafin, *op. cit.*, pp. 138-143, por ejemplo la captación por Nafin de hasta 50% del riesgo que la banca comercial asuma en la atención masiva a necesidades de financiamiento de micro y pequeñas empresas; conversión de financiamientos quirografarios (sin garantías) a financiamientos con recursos de la institución de fomento; apoyo a un mercado intermedio de valores para las medianas y pequeñas empresas que decidan acudir al mismo; Nafin financiaría las aportaciones de capital que requieran micro y pequeñas empresas para formar empresas integradoras, proporcionando hasta 25% del capital total requerido por empresas resultantes de la asociación de pequeños negocios mexicanos con empresas extranjeras, y financiaría a nuevos intermediarios financieros.

1993 el apoyo bancario a microempresas vía Nafin ascendía a 2.2 millones de nuevos pesos.<sup>107</sup>

Como complemento a las medidas antes señaladas, está la creación de "Negocentros", que buscan apoyar micro y pequeñas empresas con asesoría y capacitación.<sup>108</sup> También se continuó fortaleciendo el esquema de simplificación administrativa de la ventanilla única para las MPMI (entrevista 04), así como con el Sistema de Tarjeta Empresarial, orientado a dar al micro y pequeño empresario acceso inmediato al crédito. La tasa de interés para el usuario de la tarjeta no era sin embargo bajo (CPP más 6 puntos).

En este mismo marco de acciones, Nafin inicia en 1993 el Programa para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMYP), el cual constituyó uno de los cinco programas crediticios de Nafin. El Promyp contó con diversas modalidades de apoyo. Otro programa importante fue el Programa de Desarrollo Empresarial (Prodem), dirigido a establecer una red de segundo nivel para la capacitación y la asistencia técnica y desarrollar nuevas formas de cooperación interempresarial.<sup>109</sup>

En 1993 el crédito otorgado por Nafin creció 36.3% en términos reales, una tasa menor que la de 65.3% de 1992. Esto refleja una baja en la menor demanda de recursos por parte de las empresas, probablemente ligada a un año de menor crecimiento económico (también hay que tomar en cuenta que el monto de 1992 había dado un gran salto respecto a 1991). Del total de apoyos crediticios solicitados, 97% se concentró en el programa de micro y pequeñas empresas y sólo el 3% restante fue destinado a modernización, desarrollo tecnológico, estudios y asesorías, etcétera.<sup>110</sup>

Según señalara Espinosa, al segundo semestre de 1993 Nafin había pasado de operar con 76 intermediarios financieros (32 uniones de crédito, 22 entidades de fomento, una arrendadora, 18 bancos comerciales y 3 bancos de desarrollo) a operar con 459 (23 bancos, 189 uniones de crédito, 132 entidades de fomento, 56 arrendadoras, 59 empresas de factoraje), lo que implicaba más de 6 mil ventanillas. De enero a junio de 1993, Nafin canalizó 14 mil 745 millones de nuevos pesos, para apoyar a 55 mil 767 empresas (98% de éstas, micro y pequeñas). Esto significó que 97% de sus recursos estuvieran destinados

<sup>107</sup> *El Financiero*, 31 de agosto de 1993 y 18 de enero de 1994.

<sup>108</sup> *Loc. cit.*, 21 de enero de 1994.

<sup>109</sup> Espinosa, *op. cit.*, p. 54; Casalet, *op. cit.*, p. 156.

<sup>110</sup> *El Financiero*, 26 de enero de 1994.

al sector privado.<sup>111</sup> En 1993 los intermediarios no bancarios encauzaron 28% del crédito, contra 5% en 1991.<sup>112</sup>

Luego de tres meses de organización, en junio de 1993 se constituyó la primera empresa integradora.<sup>113</sup> También en este año la SHCP instauró “un régimen simplificado” para las pequeñas y medianas empresas.

Ante el problema de la cartera vencida de muchas MPME, en junio y julio de 1994 la banca comercial anunció un programa de restructuración de 25 mil millones de nuevos pesos de créditos vencidos para aproximadamente 50 mil MPME. El plazo fijado para renegociar los débitos sería de 12 a 16 años, mediante bonos “cupón cero” emitidos por Nafin. Pocos meses más tarde, debido a serios problemas de funcionamiento de los intermediarios no financieros, Nafin suspendería los créditos a las micro, pequeñas y medianas empresas, al parecer, e incluso se vio obligada a encarecer el crédito a las microindustrias.<sup>114</sup>

Con todo, en 1994 Nafin aumentó el flujo crediticio en forma importante. En septiembre de ese año, esta institución informó que en el periodo enero-julio de ese año canalizó recursos crediticios por 34 mil 777 millones de nuevos pesos para 94 mil 798 beneficiarios, cantidades que fueron 47% (en términos reales) y 59%, respectivamente, superiores a lo ejercido en igual periodo de 1993.<sup>115</sup>

#### *D. Resumen de la política hacia las MPME*

Los logros acumulados de la política hacia las MPME a fines de 1993 y principios de 1994 se pueden resumir de la siguiente manera.

Al terminar el año 1993 se había logrado dar un salto importante en el número de industrias apoyadas, pasando de 7 mil 434 en 1988 a 39 mil 386 en 1993. Si bien en 1989, como señalamos, los recursos de Nafin se orientaron en 100% hacia empresas industriales, en 1993 dicho porcentaje fue de 30.8, prácticamente el mismo que en 1992; el restante 69.2% se canalizó a empresas comerciales y de servicios. El argumento fue que con esto se apoyaba a las unidades productivas en todo el circuito de la producción.<sup>116</sup> Sin embargo, por ejemplo, algu-

<sup>111</sup> *Loc. cit.*, pp. 75-78.

<sup>112</sup> Clavijo y Casar, *op. cit.*, p. 57.

<sup>113</sup> *El Financiero*, 14 de junio de 1993.

<sup>114</sup> *Loc. cit.*, 10 de junio, 14 y 25 de julio, 2 de septiembre, 7 de octubre de 1994.

<sup>115</sup> *Loc. cit.*, 9 de septiembre de 1994.

<sup>116</sup> Espinosa, *op. cit.*, p. 76.

nos de los rubros que tuvieron un aumento considerable en el número de créditos fueron los correspondientes a taxis y microbuses, que son fáciles de otorgar porque se deja la unidad en garantía, pero que sólo tienen que ver indirectamente con el fomento a la producción y en todo caso básicamente de un sector —el automotriz— conformado por grandes empresas (entrevista 06). De hecho, el porcentaje del crédito de la banca de desarrollo para la industria de la transformación respecto al total para entidades privadas bajó de 10.5% el 31 de diciembre de 1993 a 8.5% el 30 de julio de 1994.<sup>117</sup> El porcentaje del crédito de toda la banca otorgado a la industria energética, de la transformación y de la construcción bajó de 23.2% a 19.8% entre enero de 1992 y julio de 1994, mientras que aumentaron los dirigidos a vivienda, servicios y comercio, especialmente el primer rubro, que pasó de duplicarse.<sup>118</sup>

Por otro lado, si bien en 1989 la banca de desarrollo (Nafin, Bancomext y Banobras) fue aumentando paulatinamente su participación proporcional respecto al crédito total, este último porcentaje es aún reducido (ya que fue de 10% en 1989, 12% en 1990, 16% en 1991, 18% en 1992 y 27% en 1993 —hasta agosto). Ortiz indica que entre 1988 y 1992 la cartera de Nafin se redujo en 31% en términos reales, aunque argumenta que esto se debió al paso de un enfoque centrado en las grandes empresas paraestatales a las MPMI.<sup>119</sup> Aun cuando el uso de la infraestructura de la banca comercial para canalizar el crédito aumentó el número de ventanillas y significó un ahorro importante de recursos, es probable que también haya supuesto cierta reticencia de la banca a prestarle a las MPMI. Como indicamos, sólo 52, 50 y 43% de la mediana, pequeña y micro empresa, respectivamente, que solicitaron crédito lo obtuvieron (aunque obviamente pudo haber sido por varias otras razones).

De acuerdo con diferentes reportes, para el primer trimestre de 1994, la Comisión Mixta para las MPME se había reunido en más de 350 ocasiones y había atendido problemas de más de 20 mil empresarios. Las empresas integradoras sumaban 51, además de 15 sociedades de responsabilidad limitada que agrupaban a 2 mil empresarios y 250 sociedades cooperativas con más de 6 mil 600 socios. Existía el Centro

<sup>117</sup> Banco de México, *Carpeta electrónica*, marzo de 1994, pp. 1-20.

<sup>118</sup> *Loc. cit.*; INEGI, *op. cit.*, 1994; véase también Banco de México, *Informe anual 1994*, México.

<sup>119</sup> Guillermo Ortiz Martínez, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, México, FCE, 1994, pp. 148 y 158.

Coordinador de la Red Mexicana de 10 bolsas de subcontratación y múltiples bolsas de concentración de residuos industriales. Aparte de la Tarjeta Empresarial, se habían creado varias líneas específicas de crédito para facilitar el acceso al mismo. Nafin había apoyado la restructuración de pasivos, el establecimiento de nuevas formas de garantías y la canalización de financiamiento por parte de las grandes empresas a las MPME. Se formaron más de 2 mil instructores y más de 500 promotores de nuevas formas organizativas bajo el programa de desarrollo empresarial, para lo que se llevaron a cabo más de 7 mil cursos. El programa de Calidad Integral y Modernización (Cimo), de la Secretaría del Trabajo, había desarrollado más de 30 unidades promotoras de capacitación e impartido cursos en más de 4 mil empresas pequeñas y medianas. A partir de 1992, este programa se amplió a servicios de consultoría e información en una variedad de áreas. La Red Nacional de Integrantes para la Capacitación estaba constituida para 1994 por cerca de 2 mil instituciones —universidades, cámaras, etc.—, y cerca de mil instructores. Además, se realizaron varias exposiciones industriales nacionales de las MPME. Agreguemos que el sistema de ventanillas únicas contaba con 117 de ellas en todo el país.<sup>120</sup>

Según noticias de prensa, para junio de 1994 el Centro Nafin había brindado atención a más de 51 mil empresarios de todo el país y gestionado más de 11 mil trámites. Al respecto, uno de los directores de pequeña y mediana industria de Secofi, opinaba que para esa fecha se habían registrado 85 empresas integradoras y existían ya 260 uniones de crédito.<sup>121</sup> La cartera vencida de Nafin fue muy reducida en el periodo 1989-1992 (0.45% en 1992, comparado con 5.5% de la banca comercial).<sup>122</sup> A esto habría que agregar los apoyos del Programa de Empresas en Solidaridad (que en 1991, por ejemplo, apoyó a 232 empresas industriales y de servicios en 29 estados).

En su sexto informe de gobierno, brindado en noviembre 1994, Salinas reportó que durante su gestión se había auspiciado la creación de 90 empresas integradoras y 350 uniones de crédito, Nafin había apoyado a 415 mil empresas y Bancomext a más de 50 mil<sup>123</sup> (en el último caso su Programa Integral de Impulso a la Pequeña y Mediana Empresa dio fundamento a la exportación de las MPME, sobre todo de

<sup>120</sup> Serra, *op. cit.*; Antonio Argüelles, *El nuevo modelo de desarrollo económico*, México, Porrúa, 1994.

<sup>121</sup> *El Financiero*, 14 de julio de 1994.

<sup>122</sup> G. Ortiz, *op. cit.*, p. 160.

<sup>123</sup> Salinas, 1994, *op. cit.*, p. 38.

manera indirecta; buena parte del financiamiento total de Bancomext se dirigió a las ramas textil, del cuero y el calzado (23%); también implicó la firma de convenios con una variedad de organizaciones empresariales y financieras).<sup>124</sup>

### *E. Reacciones a las medidas implementadas a partir de 1993*

Paradójicamente, la revisión hemerográfica para 1993 revela que el número y grado de preocupación en las declaraciones de representantes empresariales aumentó considerablemente a partir de este año, probablemente ante el advenimiento del TLC.

Uno de los principales motivos de inconformidad fue el exceso de requisitos para la tramitación y obtención de créditos y la indolencia observada de la banca de primer nivel hacia las MPMI; se señaló que no sólo era necesario que Nafin contara con fondos disponibles y colaborara con garantías complementarias, sino que finalmente estos recursos llegaran a los pequeños industriales. La iniciativa privada consideraba que las MPMI podrían llegar a ser estranguladas por el alto costo del dinero y la falta de apoyo —en cuanto a plazos y condiciones competitivas— del sector financiero; éste impuso altos pagos por financiamiento y elevadas tasas de interés como parte de una política monetaria restrictiva que buscaba restar liquidez y mantener atractivo el ahorro.<sup>125</sup>

La Canacindra se quejó de los elevados costos financieros para la pequeña empresa. En su opinión, lo anterior se reflejaba en un reporte que indicaba que en 1992 habían ocurrido 770 cierres, contra 575 en 1991, mientras que en 1992 hubo 433 altas contra 817 en 1991, lo que habría ocasionado la pérdida de 5 mil 500 empleos. Canacindra continuó insistiendo en su opinión de que con el TLC 70% de las micro y pequeñas empresas tenderían a desaparecer, dado que el sector tenía que recurrir a la usura por la demora en los créditos y diversos obstáculos administrativos. En algunas regiones del país las cámaras empresariales demandaban la institución de bancos que atendieran exclusivamente al sector de micro y pequeñas empresas, así como la simplificación de trámites para el otorgamiento de créditos blandos por parte de Nafin.<sup>126</sup>

<sup>124</sup> Casalet, *op. cit.*, pp. 165-167. El autor también describe algunos programas incipientes del Conacyt con incidencia sobre las MPMI.

<sup>125</sup> *El Financiero*, 3, 9 y 25 de marzo de 1993.

<sup>126</sup> *Loc. cit.*, 12 y 31 de mayo, 29 de junio y 9 de septiembre de 1993.

Al finalizar 1993, el Consejo Coordinador Empresarial (CEE) –organización tradicionalmente ajena a los intereses de las MPME– aseguró que éstas no tenían la capacidad suficiente para enfrentar la competencia que traería consigo el TLC. Por otro lado, después de darse a conocer los nombres de algunos candidatos a la presidencia para las elecciones de 1994, los empresarios presentaron un documento propositivo para mejorar la situación de la micro y pequeña empresa; en él se pide una reducción de impuestos proporcional en cuanto a tamaño y antigüedad, exención de impuestos de 50% durante los tres primeros años de operación, si estos ingresos se reinvierten en equipo o capital de trabajo y simplificación en leyes y reglamentos fiscales. La Canacindra se unió este año con el ala radical de las cámaras –Coparmex y Concanaco– para pedir públicamente una atención más dirigida hacia los MPME. Sánchez Díaz de Rivera, presidente de Coparmex, anunció que los pequeños empresarios requerían apoyos urgentes que evitaran su desaparición ante la competencia con el exterior.<sup>127</sup>

A principios de 1994 varios entrevistados (entrevistas 01 y 03) señalaron que la situación de las MPME era muy difícil, debido a la extraordinaria carga tributaria y regulatoria (más de un centenar de trámites y cuando menos cinco meses para iniciar un negocio) y que la política hacia las mismas no había ayudado mucho. Salvador García Liñán, director general del Instituto de la Pequeña Empresa, aseguró que los sistemas impositivos y las decisiones “desde los escritorios” habían abatido 45% de empresas medianas y pequeñas, dado que éstas son muy susceptibles a cualquier problema. Otros consultores opinaron en forma semejante.<sup>128</sup>

A lo largo de 1994 diversas organizaciones empresariales continuaron alertando sobre la difícil o incluso crítica situación de las MPME, como la ANIT, la Confederación Mexicana de Ejecutivos de Ventas, la Cámara de la Industria de la Transformación (Caintra), la Concanaco, la Cámara Nacional de Comercio en Pequeño de la Ciudad de México, el Instituto Mexicano de la Pequeña y Mediana Industria, la Unión de Micro y Pequeños Empresarios de Chihuahua, y *El Financiero*. Según la Canacindra, en los primeros meses de 1994 habían desaparecido 5% de las micro y pequeñas industrias afiliadas a dicha cámara, sumando 20% desde 1993. Para esta organización, en el sexenio se perdieron cinco millones de empleos. De acuerdo con la Concamin el

<sup>127</sup> *Loc. cit.*, 27 de octubre y 2 de diciembre de 1993; Luna, *op. cit.*, p. 190.

<sup>128</sup> *Loc. cit.*, 5 y 21 de enero y 13 de junio de 1994.

sector de las MPMI era el que más había sufrido en años recientes, para la ANIT, en cuatro años había desaparecido una tercera parte de empresas micro y pequeñas.<sup>129</sup>

En junio, mes en que fue anunciada la emisión de los bonos cero por parte de Nafin, el presidente de la Comisión para MPMI de la Cancintra expresó que dicha redocumentación de adeudos era atractiva pero “insuficiente”. Mencionó que la Concamin había firmado un convenio semejante con la Asociación Mexicana de Banqueros, que no funcionó. En julio un grupo de industriales de la transformación se reúne con el secretario de Hacienda manifestándole que la anunciada simplificación fiscal no se había dado en realidad y que esto afectaba principalmente a las MPMI. El presidente de la Coparmex demandó en la misma ocasión menores impuestos para las microempresas, y respecto al Programa Bono Cupón Cero, los industriales pidieron la intervención de Hacienda para que la banca comercial instrumentara correctamente el programa. En septiembre otro grupo de industriales le expuso estos y otros problemas al titular de la Secofi, luego, en agosto, diversos industriales del país manifestaron al equipo de campaña del entonces candidato del PRI, Ernesto Zedillo, la necesidad de incrementar los fondos y plazos de financiamiento, y reducir los trámites para las MPMI. En septiembre varias organizaciones empresariales propusieron la creación de un organismo público y privado que coordinara la promoción de las MPMI (lo que, posteriormente, tendría efectos en la política del nuevo presidente). Ante la suspensión de créditos en septiembre de 1994 por parte de Nafin, los industriales expresaron por supuesto su descontento.<sup>130</sup>

#### COMENTARIOS FINALES

Después de una detallada revisión de la política hacia las MPMI en México, parece válido señalar que para principios de 1994 dicha política había incrementado significativamente su actividad. El tema se encontraba presente en los primeros lugares dentro de la agenda gubernamental y los recursos organizacionales, financieros y de coordinación para este fin habían aumentado considerablemente. Sin duda, hoy en

<sup>129</sup> *Loc. cit.*, 2, 19 y 21 de enero, 29 de abril, 12, 18 y 19 de mayo, 20 y 25 de julio, 24, 26 y 30 de agosto, 26 de septiembre de 1994; *La Jornada*, 1 de agosto de 1994.

<sup>130</sup> *Loc. cit.*, 10 de junio, 29 de julio, 3 de agosto, 1, 2 y 8 de septiembre y 7 de octubre de 1994.

día México cuenta con un sistema importante de apoyo hacia las MPMI del que antes se carecía.

Varias razones parecerían explicar la mayor dinámica al respecto, principalmente la sensación de incertidumbre generada por el TLC entre muchos empresarios, y la necesidad económica o política por parte del gobierno de responder a esta incertidumbre. Ros<sup>131</sup> ha señalado que en el sistema político mexicano los sectores perdedores por la aplicación del TLC tienen menos capacidad para ser oídos e influir en las políticas públicas. No obstante, aun cuando muchas MPMI no se sienten bien representadas, el análisis de prensa realizado muestra que tienen algunos voceros y que la opinión pública y varias cámaras empresariales, pese a tender a estar dominadas por medianos y grandes empresarios, les han dado cierta voz (incluso adoptando en ocasiones actitudes un tanto alarmistas). En este sentido, esta problemática ha constituido un tema politizado.

Otra posible razón para este mayor activismo es que el gobierno de Salinas de Gortari, una vez privatizadas las empresas paraestatales, haya visto el desarrollo de las MPMI como una oportunidad para mejorar la competitividad y capacidad de generación de empleos de la economía mexicana (entrevista 04 y 02), para aumentar la legitimidad gubernamental e incluso para solventar una crisis si el TLC no se firmaba (entrevista 05).

Como he venido repitiendo, los datos sobre porcentaje del empleo no muestran que el ajuste o la apertura hayan conducido a quiebras ostensiblemente mayores de las normales dentro del sector de las MPMI, ya que su proporción del empleo total se mantuvo prácticamente igual (y según el INEGI, incluso aumentó). En general, los autores no coinciden en cuanto a en qué medida el TLC conducirá a una estructura productiva con menos MPMI real o potencialmente competitivas. Si se toman estas cifras y el mayor activismo de la política hacia las MPME, se podría decir que la implementación del modelo liberal social no ha acarreado una significativamente mayor desigualdad en la distribución de la propiedad empresarial.

Sin embargo, deben señalarse varios puntos importantes a este respecto.

En primer lugar, es obvio que la política industrial general y especialmente hacia las MPME es sólo una parte del modelo liberal-social y

<sup>131</sup> J. Ros, "...Mexico and Nafta: Economic effects and the bargaining process", en Bulmer-Thomas, *et al.*, *op. cit.*

que cualquier conclusión sobre los efectos de éste requeriría un análisis más global. Para empezar, aunque el modelo tuvo algunos resultados positivos, todos sabemos que también implicó efectos desastrosos.<sup>132</sup> En los últimos meses hemos venido sufriendo los efectos del fuerte descalabro económico de fines de 1994, el que quizá se debió en parte al modelo y en parte a la política gubernamental para enfrentar sus consecuencias más negativas.

En segundo lugar, los datos sobre distribución de empleo por tamaño de empresa no pueden tomarse como definitivos por las razones expuestas anteriormente. Además, contrastan con los datos existentes sobre la evolución de la producción en algunas ramas especialmente pobladas por las MPMI, con la evidencia más cualitativa de algunos estudios, con varias entrevistas realizadas para esta investigación y con el análisis de prensa aquí reseñado. Este último reveló que ante la apertura comercial durante el sexenio de Salinas la situación y perspectivas del sector fue incierta, al menos para las mismas MPMI, que se quejaron constantemente de su frágil situación, del alto costo del dinero, etc. Varios estudios coinciden en que el periodo de crisis económica y la apertura —la que varios autores (por ejemplo, Víctor Urquidi)<sup>133</sup> y todos los entrevistados vieron como demasiado rápida—, afectaron algunas ramas donde las MPMI son especialmente importantes. Las estadísticas sobre porcentaje de empleo muestran por otro lado que la pequeña industria (en la clasificación de Secofi) sufrió más que las otras dimensiones de industria. Como vimos, se desarrollaron programas sectoriales para ramas como las textiles o del cuero, aunque tardíamente (1992), ya que los efectos negativos sobre éstas venían registrándose desde principios o mediados de los ochenta.

En cualquier caso, lo importante es que para finales de 1994 la mayoría de los autores, las mismas MPMI e incluso en ese entonces los candidatos presidenciales más importantes parecían coincidir en la necesidad de una política activa hacia este sector, con el objeto de evitar la quiebra de MPMI potencialmente productivas, ya que estas industrias constituyen un sector muy importante y aun estratégico de la economía mexicana. Además, la reducción del tamaño del sector haría todavía más desigual la ya de por sí inequitativa distribución de la

<sup>132</sup> Por ejemplo, la apertura implicó un aumento significativo del déficit comercial, el cual se cubrió sobre todo con inversión externa de portafolio; ésta fue abandonando el país sin que el gobierno salinista tomara medidas de fondo para evitarlo o para cubrir los riesgos de una debacle.

<sup>133</sup> Víctor Urquidi, *Este País*, mayo de 1993, pp. 2-20.

riqueza en nuestro país. Como indicamos, en 1992 casi la mitad de los microindustriales dijeron no saber cómo los afectaría el TLC, mientras que casi un quinto de los pequeños y medianos sentía que el tratado los perjudicaría.

El surgimiento de un sistema de apoyo a las MPMI y el aumento de las acciones no significa necesariamente que se haya realizado con eficiencia. Es un hecho que, como creo haber documentado ampliamente, las MPMI enfrentan aún muchos problemas. De manera especial, no queda claro: 1) por qué la banca de fomento tuvo una proporción menor del crédito hacia las MPMI y que la mitad o más de las micro, pequeñas y medianas empresas no hayan podido acceder al crédito que requerían y 2) por qué se decidió orientar buena parte de los recursos hacia el sector terciario. Las posibles causas del primer hecho pudieron estar en la política de restricción de la inflación, las reticencias de la banca comercial, la necesidad de cubrirse del riesgo a través de garantías, etc. Es viable que la razón de la segunda tendencia sea política, aunque no es fácil encontrar evidencias empíricas en ese sentido. Si bien los porcentajes se antojan excesivos, Nafin argumenta que la razón fue completar el ciclo productivo. Por otro lado, mientras que el paso de Nafin a banca de segundo nivel permitió reducir costos, parecería que se dificultó el acceso al crédito a través de la banca comercial. Nafin hizo un esfuerzo importante por ampliar la red de intermediarios financieros, aunque al punto de perder un adecuado control sobre los mismos (con los consecuentes escándalos sobre presunta corrupción en algunos intermediarios, como el del caso Havre).

Cualquiera que sea la razón principal, el punto es que por sus montos, formatos y orientación el crédito accesible para las MPMI fue limitado. Para 1995, en México y otros países latinoamericanos en el área de apoyo a las MPMI todavía existían problemas de coordinación dentro del Estado y entre éste y la sociedad, y no se había llegado a estructurar una estrategia verdaderamente ofensiva, como la de Japón, Francia o España.<sup>134</sup> Esto ha impedido fortalecer la producción de riqueza tanto a través de apoyos mayores a las MPMI como de un mayor seguimiento de los resultados de los mismos. En el caso de México, otros aspectos en los cuales se pudo haber fundamentado más a las MPMI fueron: un acceso más fluido y barato<sup>135</sup> al crédito; una mejor ca-

<sup>134</sup> Casalet, *op. cit.*, pp. 198-199.

<sup>135</sup> Las grandes empresas han encontrado formas para defenderse del excesivo alto costo del capital en México, no así las MPMI. Para muchos observadores la banca se ha convertido, sobretudo en los últimos años, en un verdadero verdugo del desarrollo;

pacitación técnico-administrativa; una adecuada representación gremial (sobre todo para la microindustria); una mayor articulación interempresarial (nada fácil de lograr dadas las naturales tendencias individualistas de muchos empresarios –véase el apartado III) con el fin de lograr también una mayor consolidación de ciertas cadenas productivas, como la textil y la electrónica; el aumento del capital de riesgo y la capacidad de los intermediarios financieros para otorgarlo eficientemente; el desarrollo de una política más específica para la microindustria; políticas sectoriales más activas, y una mayor coordinación de la política industrial. Definitivamente se requiere modernizar y hacer más eficiente la banca, especialmente en lo que se refiere a su capacidad técnica y administrativa para funcionar con base en acertadas evaluaciones de viabilidad de proyectos, en lugar o complementariamente a los inveterados esquemas de garantías (el conjunto del sistema crediticio se ha basado o girado demasiado en torno a esto, lo que ha resultado en realidad una salida tradicional y fácil pero, en el caso mexicano, ineficiente, ya que la experiencia reciente muestra que no ha servido para evitar el crecimiento de la cartera vencida). También se debería promover el fomento por vía de fundaciones y no sólo a través de Nafin, ya que algunas de ellas pueden estimular eficientemente el desarrollo de las MPMI (por ejemplo, el caso de ADMIC en el norte de México). Otro punto importante es que el Estado asegure que en efecto la economía mexicana se rija por mecanismos de mercado y no por prácticas monopólicas (creo que queda claro que los mercados eficientes requieren de una fuerte presencia del Estado más que de su abstención, sobre todo en ciertos aspectos ).<sup>136</sup>

Como la banca no pudo atender rápida y eficientemente a una proporción significativa de las MPMI y la mayoría de éstas no pudo acceder al crédito por el exceso de trámites y exigencias o por las altísimas tasas de interés de la banca comercial, las acusaciones de que la política hacia las MPMI fue retórica estuvieron en buena medida fundamentadas. Como en cualquier arena regulatoria, hay importantes obstáculos políticos y administrativos para avanzar. Además, un acceso mayor al crédito vía tasas más bajas puede no corresponderse con una

---

además, hay una marcada escasez de capital de riesgo para iniciar un negocio. La política de restricción de liquidez para controlar la inflación afecta más a las MPMI, para las que resulta extremadamente difícil competir en una economía que deja que los productos a precios internacionales entren a la vez que mantiene el costo del capital a precios por encima de los internacionales.

<sup>136</sup> Véase Rueschemeyer y Putterman, *op. cit.*

tasa muy reducida de inflación y la capacidad para mantener la inversión extranjera o un déficit controlable de la cuenta corriente (con sus consecuentes efectos sobre la paridad cambiaria). Estos problemas y dilemas no son fáciles de superar y no deben tampoco llevar a la retórica por parte de los empresarios o los críticos del sexenio.

Lo que sí queda claro, finalmente, y en especial tras un agitado 1995, es que debemos buscar con mayor decisión formas de alcanzar una estructura productiva a la vez más equitativa y eficiente. Un instrumento que en México podría ayudar a superar los obstáculos inherentes a un espacio regulatorio es la mayor profesionalización del aparato público, gracias a lo que se podría alcanzar en cierta medida esa "autonomía integrada" a la que hemos hecho referencia.

Horvath, así como Rendón y Salas, han argumentado que no todos los subsectores de las MPMI son eficientes y que por lo tanto la política debe ser selectiva. Un argumento semejante han presentado Clavijo y Casar<sup>137</sup> para la política industrial en general, ya que ésta fue muy pasiva durante Salinas, ante lo cual la apertura golpeó con fuerza ciertos sectores potencialmente productivos, entre ellos algunos especialmente poblados por MPMI. Así, en principio, programas sectoriales más activos parecen ser también necesarios.

Sin embargo, en América Latina el Estado no ha parecido ser un muy buen selector de ganadores. Por otro lado, nuestro análisis intenta demostrar que el tema de las MPMI está politizado y que hay razones de tipo económico para esta politización, que pueden confundirse con razones políticas y hacer que las presiones hacia el populismo financiero emerjan con facilidad. En Estados Unidos, por ejemplo, que tiene un sistema de monitoreo mejor que el mexicano, ha habido acusaciones de que la política hacia la pequeña empresa también estuvo politizada.<sup>138</sup> Algunos fondos estatales en México han sido acusados de lo mismo. Para Carlos Alba<sup>139</sup> la situación política crecientemente competitiva ha llevado a buscar de nuevo una relación simbiótica entre los pequeños productores y el PRI. En este sentido, vale la pena mencionar además que desde 1993 la cartera vencida de la banca mexicana se convirtió en un problema. Por un lado, esto se debe en gran medida a las tasas de interés, ya que es obvio que han estado altísimas (aun antes de 1994). Sin embargo también hay que mencionar que algunos fun-

<sup>137</sup> Clavijo y Casar, *op. cit.*

<sup>138</sup> *Newsweek*, 1 de marzo de 1993, p. 35.

<sup>139</sup> Alba, *op. cit.*, p. 477.

cionarios señalan que muchas empresas presionan para que les sean aceptados proyectos no viables (entrevista 04; Barrón y Zapata<sup>140</sup>). Así, como he señalado varias veces a lo largo de este artículo y anteriormente (Méndez, 1994), y como los mismos Clavijo y Casar<sup>141</sup> reconocen al final de su trabajo, la política industrial es riesgosa cuando no se tiene un aparato administrativo profesional y eficiente.

Por ejemplo, los subsidios fiscales o crediticios deben ser administrados con mucho cuidado, vigilando que sean realmente necesarios, eficientes y temporales, y que no conduzcan a desequilibrios financieros de las entidades otorgantes (Grindle y Remenyi<sup>142</sup> han señalado que el crédito subsidiado no siempre es necesario). Se ha argumentado que es mejor favorecer los subsidios más generales, ya que distorsionan menos los precios relativos, en algunos casos pueden provocar menos sanciones externas (por ejemplo, entrenamiento, infraestructura, Investigación y Desarrollo) y en general están menos sujetos a las presiones de los grupos de interés.<sup>143</sup>

En síntesis, los problemas y riesgos implícitos en la política de fomento a las MPMI no exigen tanto una política pasiva sino la institucionalización de esa autonomía integrada y la consecuente capacidad político-administrativa a la que hemos hecho referencia. Sería de esperar que con dicha autonomía la política hacia las MPMI llegara a una proporción mayor de MPMI sin que ello demeritara su grado de eficiencia. Parte fundamental del desarrollo de esta autonomía debería ser el establecimiento de organismos de evaluación y monitoreo lo más objetivos posibles, y por lo tanto externos a las agencias formuladoras, y ejecutoras, probablemente. Dichos organismos podrían estudiar por ejemplo cuándo o hasta qué punto un subsidio más general pero a la vez más temporal es mejor instrumento que un subsidio selectivo (de hecho éste es un argumento válido para los demás programas industriales).<sup>144</sup>

<sup>140</sup> María Antonieta Barrón y Emma Zapata Martelo, *Políticas de apoyo crediticio para la creación de microempresas para la mujer rural en México*, ponencia preparada para el XVII Congreso Internacional de IASA, Los Ángeles, California, 1992, p. 16.

<sup>141</sup> Clavijo y Zapata, *op. cit.*, p. 485.

<sup>142</sup> Grindle *et al.*, *op. cit.*; Joe Remenyi, *op. cit.*, p. 43.

<sup>143</sup> Trebilcock, *op. cit.*

<sup>144</sup> En Australia, por ejemplo, existe una entidad relativamente autónoma que evalúa prácticamente cada programa industrial, en la que participan incluso representantes de los consumidores (Trebilcock, *op. cit.*). Una entidad como ésta podría vigilar y evaluar constantemente y de cerca: *a*) que el Estado no se extralimite, *b*) que sea apoyada la eficiencia y *c*) que la política industrial sea dirigida hacia el interés público o de largo plazo de la nación. Además, se podría tratar de incentivar a la empresa privada

Con todo, en México el argumento en favor de estructuras que garanticen el profesionalismo y la "autonomía integrada" en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas no ha recibido la suficiente atención. En cuanto a la mayor profesionalización del aparato público, algunas entidades del gabinete económico, por ejemplo la Secretaría de Hacienda, la Secofi o, en cierta medida, la misma Nafin (sobre todo a nivel intermedio), están entre las más profesionalizadas. Pero, el grado de profesionalización de las entidades de fomento tiende a variar en el tiempo y por área.

En cuanto al control y evaluación, se cuenta con la Secretaría de la Contraloría. No obstante, ésta no parece poder cubrir efectivamente todas las funciones de evaluación ni el conjunto del sector público; tradicionalmente se ha concentrado en el control financiero. Además, pertenece al Poder Ejecutivo, por lo que dicho poder es juez y parte del control. La política económica fue en alguna medida vigilada por la Comisión del Pacto para la Productividad y el Crecimiento. Sin embargo, esta entidad atendió múltiples asuntos y de una manera más bien general e intermitente. Por otro lado, la Comisión Mixta para las MPMI se antoja insuficiente para tratar con la enorme cantidad de problemas de las mismas, además de parecer más una parte inherente de la política hacia el sector que su entidad evaluadora. Finalmente, nuestros poderes Legislativo y Judicial han sido extremadamente débiles por décadas y en general, las rutinas preestablecidas de las instituciones de fomento han impedido una evaluación permanente.<sup>145</sup>

Mientras el Estado mexicano siga privilegiando la relación con un partido y careciendo de suficiente legitimidad política, le será difícil utilizar mecanismos de evaluación basados en la eficiencia. Y sin estos mecanismos y la autonomía integrada a la que nos hemos referido, los riesgos de la necesariamente más activa política industrial seguirán siendo muy altos.

---

consolidada a compartir sus frutos con la sociedad, por ejemplo, a través de donaciones o una mayor conciencia social.

<sup>145</sup> Casalet, *op. cit.*, p. 203.

## ANEXO

## ENTREVISTAS:

- 01 Empresario y funcionario de la Canacintra, México, 1994.
- 02 Empresario y funcionario de la Coparmex, México, 1994.
- 03 Funcionario del Instituto de la Pequeña y Mediana Industria, México, 1994.
- 04 Funcionario de la Secofi, México, 1993.
- 05 Funcionario de una revista dedicada a las MPME, México, 1993.
- 06 Funcionario de Nafin, México, 1995.