

Las políticas de promoción e innovación industrial hacia las *mipymes* en México

JORGE A. MEJÍA RAMÍREZ

Antecedentes

El antecedente inmediato de las políticas de promoción industrial orientadas a fomentar la innovación en las empresas, como medio para enfrentar la competencia interna y externa, es sin duda el Programa Nacional de Promoción Industrial y Comercio Exterior (Pronamice), aplicado durante el periodo 1990-1994, el cual plasmó la nueva orientación del papel del Estado para favorecer un entorno económico que propiciara la operación eficiente de los mercados y alentara, a su vez, la inversión privada y la generación de empleos productivos. De ahí que la gestión estatal se centró en propiciar el funcionamiento adecuado del mercado en la asignación de recursos y se concentró en el apoyo a los esfuerzos en investigación y desarrollo, a propiciar el acceso de las pequeñas y medianas empresas (pymes) a los mercados de capitales y pugnar por la simplificación de los controles en la transferencia de tecnología. Fue en ese marco donde se revalorizaron las posibilidades de las pymes y el desarrollo regional, generándose con ello instituciones vinculadas a la instrumentación de aspectos esenciales del nuevo desarrollo, como la calidad, la normalización y verificación de procesos, la calificación y el estímulo a la modernización tecnológica, entre otros.

La creación de este nuevo entorno institucional en México tiene, desde mediados de las décadas de los ochenta y los noventa, la finalidad de generar la visión y la capacidad de gestión en los negocios, con el propósito de modificar la naturaleza y el tipo de relaciones entre empresas, proveedores y usuarios, con especial atención en el entorno regional y local en donde éstas prácticas se realizan. De este modo, el concepto de innovación adquiere una visión más amplia, que incluye el conjunto de cambios interconectados que se realizan en las diversas áreas de una empresa y apuntan a mejorar su competitividad y eficiencia económicas.

Lo importante es que dichos esfuerzos de innovación regional y local tuvieron continuación en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000; en particular con el Programa de Política Industrial y de Comercio exterior (PICE), el cual plasmó esta nueva concepción de la innovación y la necesidad de un marco regulatorio eficaz para generar y sostener la capacidad competitiva del país desde el mismo ámbito microem-

presarial. Así, con el PICE se buscó instaurar una política industrial de largo plazo tratando que ésta fuese activa, integral, dinámica, además de que se buscó:

[...] promover un entorno competitivo y apoyar el fortalecimiento de empresas mediante la disminución de costos de transacción y de información, la ampliación del abanico de opciones tecnológicas, el estímulo al aprovechamiento de la dotación de factores del país y el impulso de una cultura de internacionalización y de calidad total (PND 1995-2000).

Es importante destacar que el objetivo básico de la política industrial de la administración anterior fue fomentar la competitividad de la planta industrial por medio de tres grandes líneas estratégicas:

1. Propiciar condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, así como ampliar y fortalecer el acceso de los productos nacionales a los mercados de exportación.
2. Crear mecanismos que aceleren el desarrollo de agrupamientos industriales, lo mismo regionales que sectoriales, de alta competitividad internacional, y fomentar la creciente integración a los mismos de empresas micro, pequeñas y medianas.
3. Fortalecer el desarrollo del mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones como sustento de la inserción de la industria nacional en la economía internacional.

Como puede observarse, un aspecto determinante del PICE fue el fomento y desarrollo de agrupamientos industriales regionales, por medio de parques industriales e infraestructura de apoyo a la industria de las regiones. Entre los apoyos, se identifican la creación de un registro empresarial sistematizado (SIEM) y de cobertura nacional, el fomento de los encuentros empresariales de proveedores y el fortalecimiento de las redes de información hacia las empresas.

Así, también entre los ejes centrales de los programas para generar efectos positivos regionales, destacó la búsqueda de la integración de cadenas productivas cuya inserción se apoya en una infraestructura local y regional sólida. De ahí que entre las acciones que se plantearon en el PND 1995-2000 para el desarrollo de esos agrupamientos, destaca "la prioridad de la coordinación regional de programas interinstitucionales para promover la sinergia de esfuerzos entre sectores productivos, gobiernos estatales y gobierno federal".

El entorno institucional de las políticas de fomento a la innovación

Hoy día, las condiciones del nuevo entorno de globalización exigen a las empresas captar y procesar más información sobre mercados y condiciones de competencia nacional e internacional. Por tanto, sabemos que un sistema productivo local es más que una red industrial; está formado también por una red de actores sociales, por lo que dicha red se caracteriza como un sistema de relaciones económicas, sociales, políticas y jurídicas, mismas que engloban el entorno institucional que favorece o inhibe la innovación y la creatividad en la resolución de los problemas que plantea la compe-

tividad sistémica. En dicho proceso de construcción del entorno, el sector público desempeña un factor importante en los esfuerzos para crear la capacidad innovadora; en otras palabras, la posibilidad de alterar y formar nuevas relaciones en la naturaleza y el tipo de interfases entre las empresas y su medio. Como se sabe, este nuevo papel del sector público no se realiza en solitario, sino que está complementado por los esfuerzos de la iniciativa privada de cada región.

Como se mencionó antes, a partir de los años noventa el Estado ya no determina en México unilateralmente la política industrial, sino que a partir del establecimiento de los planes de desarrollo y la acción de las instituciones de fomento productivo (Nafinsa, Bancomext, Secofi, Secretaría de Economía, Secretaría de Energía) y otras instituciones, se ha venido implantando un esquema para impulsar la capacidad innovadora de las empresas (instituciones puente) que orientan sus esfuerzos hacia la remodelación del mercado mediante la interacción continua de los múltiples agentes económicos que intervienen en él, por medio de la aplicación de programas e instrumentos para apoyar el desarrollo de la cooperación interempresarial y del incremento de un entorno favorable al intercambio y la circulación de la información tan importante para las empresas en sus estrategias de expansión.

Lo destacable del entorno institucional actual en nuestro país, es el hecho de que desde los noventa impera una cultura más vinculada con las exigencias del mercado, la competitividad y la presencia de normas de calidad internas y externas. En efecto, las instituciones que proveen incentivos financieros y fomentan el desarrollo productivo del sector de las pymes, como las mencionadas arriba, además del Conacyt y los Sistemas Regionales de Vinculación Empresa-Universidad, tienen como tareas primordiales promover el crédito, el apoyo financiero, la modernización y la asistencia técnica, el apoyo organizativo para que las empresas participantes en dichos programas operen con eficiencia en los mercados locales y foráneos.

Por su parte, las acciones de fomento productivo se complementan con el apoyo de otras instituciones del sector público, cuyos programas contribuyen a la modernización tecnológica, el mejoramiento de las capacidades de aprendizaje de las pymes, mediante el impulso de instrumentos de cooperación interempresarial, redes de intercambio informativo y enlace con centros de investigación. Por ejemplo, en 1996 la entonces Secofi creó la Red Nacional de Centros de Competitividad Empresarial (Crece), cuya finalidad es prestar servicios y atención especializada (de gestión y de información tecnológica) a las micro, pequeñas y medianas empresas. Dicha red se integra por una unidad central coordinadora (Cetro) y una serie de centros regionales que abarca a todo el país. Los centros Crece prestan servicios de diagnóstico empresarial orientados a evaluar la posición competitiva de la empresa, identificar áreas de oportunidad y alternativas para elevar la productividad de los negocios. Durante 1997 la meta fue abrir un centro Crece en cada entidad del país.

Adicionalmente, la Secofi emprendió el proyecto de desarrollo de proveedores o clientes de base tecnológica, cuyo objetivo es complementario a los atendidos por Nafinsa, Bancomext y Conacyt, generando con ello redes de empresas para fortalecer las cadenas productivas.

Otro programa importante desarrollado el sexenio anterior, es el del Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (Compite), cuya propiedad intelectual corresponde a General Motors, aplicado después en las plantas armadoras de Europa y América. Cabe destacar que dicho enfoque ha sido clave para elevar la calidad de los proveedores. En octubre de 1996 se suscribió un convenio de colaboración entre Secofi y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), mediante los centros CIMO, el Conacyt y General Motors, para generalizar este programa a la industria.

Así, en 1997 se formalizó la constitución del Compite AC, que asocia a consultores certificados para cumplir con la función principal de promover e impartir talleres. Para diciembre de 1999 se habían realizado talleres en 30 estados y en el Distrito Federal, aplicados a 31 ramas manufactureras.

De igual forma, en 1993 se creó el Programa de Empresas Integradoras, con el propósito de alentar acciones para modernizar y ampliar la participación de las pymes en todos los ámbitos de la vida económica. El esquema de operación de dichas empresas integradoras es mediante la cooperación empresarial; se busca plasmar una nueva dinámica organizativa basada en la realización de actividades en común, que eliminen los intermediarios y permitan a las empresas asociadas la adquisición de materias primas, insumos y activos tecnológicos en condiciones favorables de precio, calidad y oportunidad de entrega. Para mediados del año 2000 existían 70 proyectos de empresas integradoras distribuidas en todo el país. Si bien no es grande su número, lo importante es que la semilla se comenzó a sembrar en la complejidad de la estructura industrial nacional.

Por otro lado, el Conacyt ha establecido programas de vinculación de la investigación científica con las empresas; entre los principales están:

1. El Programa de Modernización Tecnológica.
2. El Fondo para el Fortalecimiento de las Capacidades Científicas y Tecnológicas.
3. El Programa a la Vinculación en la Academia.
4. El Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica.
5. Los Sistemas de Investigación Regionales.

Ahora bien, estos programas se implantan gracias a lo que la investigadora Mónica Casalet denomina "instituciones puente", al referirse a aquellas instituciones vinculadas con la generación de entornos de confianza y certidumbre, mismas que tienen como prioridad complementar el desarrollo de un mercado de servicios para la configuración de las capacidades tecnológicas de las empresas, especialmente las pymes. Menciona que esas instituciones surgen como una opción real para familiarizar a las empresas con la aplicación de normas y estándares internacionales de producción, afianzar nuevos mecanismos de cooperación interempresarial (entre las pymes con empresas más grandes) y generar redes de intercambio tecnológico, informativo, de asesoría técnica (vía internet y personal) entre empresas y centros de investigación.

En ese sentido, las instituciones puente complementan y amplían los apoyos otorgados por la banca de desarrollo y la actual Secretaría de Economía, acrecentando la capacitación y capacidad empresariales para articular y gestionar la formación de sistemas y vencer las desconfianzas entre los sectores y los agentes económicos regionales y locales.

Así, Casalet refiere que las instituciones puente se orientan al desarrollo de servicios de apoyo enfocados a:

- La modernización tecnológica.
- El mejoramiento de los niveles de capacitación y certificación de las competencias laborales.
- El fomento de un entorno de confianza y certidumbre (normalización y derechos de propiedad industrial) y una cultura de la calidad.

Cabe mencionar que las instituciones puente tienen diferentes estatus jurídicos (asociaciones civiles, fideicomisos, organizaciones federales y sociedades civiles) y formas de financiamiento, aunque casi todas buscan recursos con la venta de sus servicios. Estas instituciones tienen una trayectoria corta en el país, ya que unas aparecieron a principios de los noventa, en tanto que la mayoría se consolidaron a partir de 1994; actualmente se vive una etapa de gestión e incipiente consolidación de un mercado de servicios caracterizado por la espontaneidad, lo cual acrecenta notablemente la heterogeneidad del sector (Casalet, 1999).

Como puede notarse, este tipo de instituciones representan el germen de una nueva cultura organizacional que se basa en el aprendizaje orientado a resolver problemas —generados por las nuevas exigencias de competitividad de las empresas— y a mejorar el posicionamiento competitivo en el mercado.

Este tipo de instituciones pueden desempeñar un papel determinante en la creación de competencias y la homologación de las culturas organizacionales y marcos interpretativos desiguales, cuya función contribuye a transformar los logros innovativos en aportaciones significativas para las empresas.

Un ejemplo concreto de institución puente es la Fundación para la Innovación y Transferencia de Tecnología en la Pequeña y Mediana Empresa, creada en 1994 como asociación civil y que cuenta con el apoyo de las cámaras empresariales y de la extinta Secofi. Entre sus programas más importantes están: el Programa de desarrollo de una cultura tecnológica, que brinda servicios de capacitación a las empresas y promueve con financiamientos el desarrollo de estudios y análisis sobre las necesidades tecnológicas de las pymes; el Programa de agrupamientos empresariales, que se realiza en estrecha vinculación con los centros Crece y se orienta principalmente a las industrias del cuero y calzado, textil y confección, autopartes, agroalimentos, muebles de madera, y materiales de construcción. Por otra parte, está el Programa de Calidad y Modernización, iniciado desde 1988 y que en su primera etapa se identificó como una instancia de capacitación laboral, y ahora presta servicios de capacitación integral a las pymes, en especial sobre calidad, productividad y competitividad.

Entre otras instituciones puente, están: el Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, creado por la SEP y la STPS; la Fundación Mexicana para la Calidad Total, creada en 1987, asociación civil autónoma no lucrativa y al servicio de todos los sectores sociales. Un año después sentó las bases para la creación del Premio Nacional de Calidad con un sentido integral, no de producto y participa, junto con el ITESM, en la capacitación de ejecutivos de todo el país.

Cuadro 1. México: Matriz de instituciones con actividades regionales

Función	Institución	Programa
A. Instituciones de Fomento Productivo y apoyo financiero para la modernización tecnológica	Nafin Bancomext Secoif	Apoyo al desarrollo de las PYME (Crédito y capacitación) Programa de Desarrollo de proveedores Apoyo a la Exportación de las PYME Programa de Desarrollo de Proveedores Programa Incubadora de Empresas Programa Compite Centros Crece Red de Enlace Regional
B. Fomento de la innovación: Investigación básica aplicada y desarrollo tecnológico	Conacyt Fonaes Sistemas SEP Conacyt Sistemas regionales (Conacyt)	Fondos Forcytec, Fidefec y Provinc Desarrollo social, Grupos Indígenas y campesinos Programas de Investigación Formación de Alto Nivel Asesorías Tecnológicas a la región Investigación regional multidisciplinaria Desarrollo de Proveedores
C. Apoyo de la calidad Capacitación y aplicación de normas desarrolladas por las instituciones puente	Funtec Cimo Conocer IMNC Normex Centros SEP-Conacyt Calmec IMPI Cenam	Asesoramiento tecnológico a las empresas Capacitación integral de las PYME Sistema de Normalización de competencias laborales Certificación de Normas Certificación de Normas Certificación Regional de Normas Certificación de Normas Regulación del Sistema de Propiedad industrial Laboratorios de pruebas, verificación y metrología

Como puede observarse en el cuadro 1, todo este entramado de instituciones da apoyo a la generación de competencias, en donde es posible percibir el grado de especificidad e interrelación que desarrollan las organizaciones por la evolución del entorno económico, político, administrativo y jurídico, que sin duda es determinante para la existencia de incentivos y políticas dirigidas al desarrollo de la capacidad tecnológica.

Mejorar las prácticas empresariales como vía del desarrollo industrial local

Otra forma de percibir el entorno descrito es el que aborda Clemente Ruiz Durán, quien a partir del término "mejores prácticas" para promover el desarrollo industrial local, sugiere rescatar dichos enfoques públicos y privados para fortalecer la cooperación empresarial y, con ello, los entornos productivos local y regional (véase cuadro 2). Dicho autor sostiene que la nueva tarea del desarrollo local reside en formar socios, actividad difícil de llevar a cabo, sobre todo en nuestro país, pero que la experiencia reciente muestra que invertir en ella puede dar resultados más sólidos que simplemente buscar que la mejora de los niveles de vida provenga de agentes externos —como podrían ser los apoyos provenientes del gobierno central o de la inversión fuera de la región.

Ruiz Durán considera que para mejorar el bienestar local se requiere apoyarse en una expansión de las capacidades productivas locales, lo que, desde esta perspectiva, permite orientar el desarrollo económico local basado en un ajuste a las políticas que incentivan el desarrollo empresarial en ese ámbito. Cabe mencionar que en este entorno los gobiernos estatales y municipales han desarrollado un esquema de apoyo al desarrollo empresarial, fundamentado en los programas centralizados del gobierno federal ya descritos arriba. Adicionalmente, algunos estados han instituido su propio esquema de promoción, evolucionando, de un esquema de desarrollo en general, a uno de promoción económica particular, para lo cual han creado instituciones específicas, como las secretarías de promoción económica en los estados.

Cuadro 2. Mejores prácticas públicas, privadas, académicas y de vinculación para promover el desarrollo industrial

Entidad	Secretaría de Promoción Económica	Oficina de Desregulación	Programas de PYMES	Programas del sector privado para promover PYMES	Programas Académicos para promover PYMES	Sistema de Investigación Regional	Esquema de vinculación Universidad - Empresa
Aguascalientes	X	X	X	X	X	1	
Baja California	X	X	X	X		2	
Baja California Sur		X	X	X	X	2	X
Campeche	X	X		X		3	
Coahuila						4	
Colima		X	X			5	
Chiapas		X				6	
Chihuahua		X	X	X	X	7	X
Distrito Federal			X	X	X		X
Durango			X		X	7	X
Estado de México		X	X			5	
Guanajuato	X	X	X	X	X	1	X
Guerrero				X	X	6	X
Hidalgo		X		X	X	8	X
Jalisco	X	X	X	X	X	5	X
Michoacan		X	X			5	
Morelos		X			X		X
Nayarit		X				2	
Nuevo León	X	X	X	X	X	4	X
Oaxaca		X	X			6	
Puebla		X			X	8	X
Queretaro	X	X	X	X	X	1	X
Quintana Roo						3	
San Luis Potosí		X			X	1	X
Sinaloa		X	X	X	X	2	X
Sonora		X				2	X
Tabasco		X				9	
Tamaulipas		X		X	X	4	X
Tlaxcala		X				8	
Veracruz		X				8	
Yucatan				X	X	3	X
Zacatecas				X		7	

Incluso, es preciso decirlo, en algunas entidades los gobiernos estatales han sido capaces de diseñar esquemas locales de desarrollo, promoviendo la vocación institucional, con la ventaja de que estos programas de promoción se encuentran cercanos a los agentes económicos, y con ello se promueve el diálogo horizontal. Así, los programas ideados han sido de lo más diverso, desde aquéllos de índole más general hasta los de corte específico. A lo anterior se suma que son programas ideados “no desde arriba”, sino que involucran al sector privado y a los centros de educación superior locales, lo que crea un ambiente que promueve la producción, especialmente la manufacturera, y establece el diálogo entre productores. En aquellos estados en donde la reindustrialización ha sido mayor, es también donde los diálogos han sido más intensos, lo cual se entiende en virtud de que es donde la interacción ha sido más fuerte, creando un círculo virtuoso para la producción manufacturera. Las entidades más avanzadas han sido capaces incluso de idear e instrumentar esquemas de desarrollo de proveedores, como en los casos de Chihuahua y Jalisco (Ruiz Durán, op. cit.).

Los diálogos entre los empresarios locales privados se constituyen, sin duda, en el mayor éxito de las políticas públicas a nivel estatal, pues previamente estuvieron ausentes durante la era de promoción industrial del gobierno central. A partir de los diálogos se han desarrollado programas para promover la industrialización en cada región; esto ha promovido un esquema que se autorrefuerza, estrechando la cooperación pública-privada. Cabe mencionar que estos programas atienden a diferentes nichos de mercado, tales como entrenamiento operativo, servicios no financieros de apoyo a los negocios, e incluso algunas empresas de consultoría privada han crecido en forma importante como resultado de estas tareas, gracias a que las consultoras acompañan el despertar competitivo de las pymes.

Conclusiones preliminares

Los recientes esfuerzos de los empresarios locales por lograr la certificación de sus procesos —como en el caso de los productores de calzado de León, Guanajuato— han desencadenado una búsqueda de procesos de calidad que antes no existían en las entidades locales; sin duda esto representa una nueva cultura empresarial que estaba oculta en el modelo de promoción de desarrollo central. Ahora, la novedad es que los empresarios de algunas ramas productivas, incluso los micro y pequeños, están fijando nuevas reglas de comportamiento que están contribuyendo a una industrialización más sólida. Por ello, esta tendencia requiere de más apoyo, de tal forma que se fortalezcan los mercados en una perspectiva de largo plazo para la industrialización a nivel regional.

En ese sentido, el éxito de esta nueva estrategia de desarrollo de diálogos entre miembros del sector privado muestra que la descentralización crea una política de promoción más eficiente, ya que las fuerzas locales se organizan a sí mismas y son capaces de fijar sus reglas del juego de acuerdo con las necesidades de industrialización locales.

Por lo anterior, y con el objeto de ampliar la aplicación de estos esquemas a nivel nacional, es necesario que cada región, entidad y localidad sea capaz de diseñar

un plan estratégico que parta de su situación particular, para de ahí discutir en qué forma, lo que se hace en cada entidad, se compara con las mejores prácticas que se realizan en otras entidades; es decir, partir de un esquema propio para la discusión y no tratando de copiar lo que hacen otros estados. Ruiz Durán destaca el caso de los pueblos de Jalisco, ya que resulta ilustrativo en la construcción desde la base de los productores locales para fortalecer el desarrollo microempresarial local.

De todo lo anterior, Mónica Casalet resume que las políticas de fomento industrial son una parte esencial dentro del concepto de competitividad sistémica, el cual se constituye en un marco de referencia del desarrollo regional donde la estabilización de las políticas macroeconómicas no bastan para hacer sustentable el desarrollo de la competitividad, ya que cada vez adquieren mayor importancia las políticas mesoeconómicas (regionales) orientadas a consolidar la capacidad de negociación entre el Estado y los diversos actores sociales para impulsar el entorno socioeconómico local y regional.

Bibliografía

- Casalet, M. (1999), "Descentralización y desarrollo económico local en México", en *Comercio Exterior*, diciembre, México, Bancomext/SNC.
- Poder Ejecutivo Federal (1995), Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México.
- Ruiz Durán, Clemente (2000), "Mejores prácticas para el desarrollo industrial local", en *El Mercado de Valores*, año LX, núm. 10, octubre.
- www.siem.se.gob.mx