



Universidad de Sonora
División de Ciencias Económicas y Administrativas
Posgrado en Integración Económica

**Bases teóricas y metodológicas de un modelo de políticas
públicas para la competitividad manufacturera
del estado de Sonora**

Tesis presentada por
Edgar Piña Ortiz

Como requisito para obtener el grado de
Doctor en Integración Económica

Director de tesis: Dr. Alfredo Erquizio Espinal

Hermosillo, Sonora, México

Noviembre de 2014

Universidad de Sonora

Repositorio Institucional UNISON



**"El saber de mis hijos
hará mi grandeza"**



Excepto si se señala otra cosa, la licencia del ítem se describe como openAccess

Hermosillo, 18 de septiembre del 2014

Dr. Miguel Ángel Vázquez Ruiz

Coordinador del Posgrado en Integración Económica

Universidad de Sonora

Por medio de la presente otorgo mi voto aprobatorio a la tesis: “Bases teóricas y metodológicas de un modelo de políticas públicas para la competitividad manufacturera del estado de Sonora” que para optar el grado de Doctor en Integración Económica por la Universidad de Sonora, presenta el Maestro en Ciencias Edgar Piña Ortiz

Considero que el referido texto cubre los requisitos académicos propios de una tesis del nivel de estudios de doctorado pues:

- Demuestra mediante razonamientos cualitativos articulados y originales la pertinencia de su propuesta de Modelo de Políticas Públicas que permita el fortalecimiento de la competitividad del estado de Sonora
- El texto es un aporte en aspectos básicos de dos de las líneas de investigación del posgrado y de nuestro cuerpo académico: la reestructuración productiva y el crecimiento económico, pues propone elementos de política económica regional que favorecerían dichos procesos en Sonora.

Sin otro particular de usted atentamente



Dr. Oscar Alfredo Erquizio Espinal

Profesor Titular C

Departamento de Economía

Universidad de Sonora

Agradecimientos

Obtener el grado académico de Doctor en Integración Económica de la División de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Sonora, significa para mí la culminación de un dilatado esfuerzo de búsqueda y reflexión que finca sus orígenes en los años de licenciatura en la Facultad de Economía de la UNAM. El desarrollo económico y social del estado de Sonora ha sido desde entonces el interés predominante en las diversas experiencias laborales, profesionales y académicas que la vida me ha ofrecido en mi trayectoria personal. De ahí que la maestría en Desarrollo Regional obtenida en el CIAD primero y este doctorado ahora hayan sido abordados en ese ámbito del potencial económico y humano que se presentan en mi estado natal.

Contar con un modelo, un instrumento para el diseño de políticas públicas que tengan como objetivo detonar procesos para el establecimiento y desarrollo de una industria manufacturera competitiva, sustentable y con raíces endógenas, es la respuesta a una predilección por aportar esfuerzos modestos pero comprometidos en la búsqueda de trayectorias viables para la economía regional.

Pero llegar a este momento ha significado el conocimiento, la preparación, la experiencia, el profesionalismo y la buena voluntad de personas que me han brindado el privilegio de colaborar en mis empeños. De ellos debo mencionar en primer lugar a mi director de tesis, el Dr. Alfredo Erquizio Espinal, de quien desde las primeras fases del trabajo recibí la orientación pertinente, la sugerencia gentil y, sobre todo, la singularidad de la honestidad científica que a toda investigación académica debe caracterizar. Lo mismo puedo decir de los integrantes del comité de tesis, Dr. Miguel Ángel Vázquez Ruiz, Dr. Roberto Ramírez Rodríguez, Dr. Pablo Wong González, y Dr. Jorge León Balderrama. A todos ellos mi gratitud emocionada y sincera.

Debo mencionar mi reconocimiento a todos los profesores del programa de posgrado, a mis compañeros de generación y a muchos otros funcionarios y docentes de la Universidad Estatal de Sonora de quienes recibí apoyo y orientación en el proceso. Asimismo, mi agradecimiento a los colegas del Colegio de Economistas de Sonora, a los empresarios, a funcionarios públicos, a familiares y amigos quienes con sus ideas y opiniones ayudaron a sustentar la viabilidad y pertinencia de un modelo de políticas industriales para la integración económica de Sonora.

Por último, pero no por ello menos importante, debo expresar mi gratitud a mi esposa e hijos, hermanos y hermanas, por compartir conmigo la apasionante aventura de pretender el mejor destino que mi estado, su economía y su gente, se merecen. A todos ustedes, muchas gracias.

Contenido

Resumen	5
Introducción.....	6
Planteamiento del problema de investigación	10
Hipótesis de trabajo y objetivos de la investigación.....	12
Marco teórico y metodológico.....	13
Resultados obtenidos	15
El modelo sistémico de políticas públicas	18
Capítulo I. Necesidad de un modelo sistémico de políticas públicas para el desarrollo manufacturero de Sonora.	20
1.1 El comportamiento reciente de la economía sonorense.....	21
1.2 Situación de Sonora en los índices de competitividad.....	28
1.3 La visión de los economistas contemporáneos	30
1.4 ¿Qué sucedió en el pasado?	32
1.5 La economía de Sonora según los economistas clásicos, neoclásicos y contemporáneos	36
1.5.1 La especialización y el intercambio ventajoso de Smith.....	36
1.5.2 Las ventajas comparativas de Ricardo	38
1.5.3 La agricultura sonorense: ¿Ventaja comparativa o aberración económica?	40
1.5.4 Los distritos industriales de Marshall.....	41
1.5.5 Las ventajas que se construyen de Porter.....	45
1.5.6 La nueva geografía económica	49
1.5.6.1 Las tres dimensiones del desarrollo geográfico	50
1.6 Las propuestas de los expertos.....	53
1.7 Conclusiones	54
Capítulo II. Las políticas industriales en México: una omisión costosa	56
2.1 Introducción	56
2.2 Las visiones de los especialistas	60
2.3 Las propuestas de los autores.....	63
2.4 Conclusiones	65
Capítulo III. La nueva concepción de las políticas públicas	68
3.1 Introducción	68

3.2 Orígenes del Estudio de las Políticas Públicas.....	69
3.3 Diferencia entre Ciencia Política y Ciencia de las Políticas Públicas	70
3.4 El Estudio de las Políticas Públicas como Ciencia Aplicada.....	71
3.5 Algunas propuestas de conceptualización de políticas públicas.....	73
3.6 La nueva concepción de las políticas públicas	77
3.7 Conclusiones.....	79
Capítulo IV. Pertinencia de un modelo regional, endógeno y sistémico de industrialización .	81
4.1 Introducción	81
4.1 Lo Regional/local en las Teorías del Desarrollo.....	82
4.1.1 <i>Lo regional</i>	85
4.1.2 <i>Lo local</i>	85
4.1.3 <i>El nuevo rol de los gobiernos locales y regionales</i>	86
4.2 La Endogeneidad	87
4.3 Integración económica y desarrollo	90
4.4 Integración y desarrollo endógeno.....	91
4.4.1 <i>Transformación productiva con equidad</i>	92
4.4.2 <i>Postdesarrollo o rechazo a la modernidad</i>	93
4.4.3 <i>Desarrollo Endógeno</i>	94
4.4.4 <i>Modelo sistémico de competitividad</i>	96
4.4.4.1 <i>Los cuatro niveles de la competitividad sistémica</i>	96
4.4.5 <i>El sistema nacional, estatal y municipal de planeación.</i>	98
4.5 Discusión	102
4.6 Conclusiones.....	106
Capítulo V. Competitividad y modelos de industrialización.....	108
5.1 El fenómeno de la competitividad	108
5.2 Modelos de industrialización en México	111
5.3 Conclusiones	115
Capítulo VI. El caso de la industria maquiladora de exportación (IME) de Sonora	116
6.1 Introducción	116
6.2 Aspectos teóricos de la maquiladora y la integración económica.	118
6.3 Estudios antecedentes sobre la IME y la integración.....	120

6.4 La IME como exportadora y generadora de divisas.	122
6.4.1 <i>Las cifras del comercio exterior</i>	123
6.5 Algunas reflexiones sobre la generación de divisas de la IME	127
6.6 Conclusiones.....	129
Capítulo VII. El modelo sistémico de políticas públicas para el sector manufacturero de Sonora.....	130
7.1 Introducción.....	130
7.2 La hipótesis.....	133
7.3 El Modelo Sistémico de Políticas Públicas para la Competitividad Manufacturera	136
7.4 La estructura del MSPP	138
7.5 El funcionamiento del MSPP.....	141
Capítulo VIII. Conclusiones y Recomendaciones.....	144
8.1 Conclusiones.....	144
8.2 <i>Recomendaciones</i>	146
BIBLIOGRAFÍA	149
Sitios Web consultados.....	158

Índice de Cuadros, Figuras y Diagramas

Cuadro 1.1 Sonora PIBE Tasas de Crecimiento Promedio Anual.....	22
Cuadro1.2 Sonora Tasas de Crecimiento del PIBE 2003-2010.....	23
Figura 1.1 Sonora PIBE 2004-2010 Comportamiento Sectorial.....	26
Figura 1.5.1.1 Teoría de las ventajas absolutas.....	36
Figura 1.5.2.1 Teoría de las ventajas relativas.....	39
Figura 1.5.4.1 Economías de Aglomeración (Distritos Industriales).....	44
Figura 1.5.4.2 Economías de Aglomeración (Distritos Industriales).....	45
Figura 1.5.5.1 El modelo de las ventajas competitivas.....	48
Figura 1.5.6.1 Nueva Geografía Económica.....	52
Cuadro 4.1 Características Básicas del Nuevo enfoque de la política Regional.....	84
Diagrama 4.1 Determinantes de la competitividad sistémica. Capacidad Estratégica de los grupos de actores.....	99
Figura 4.4.5.1 Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	100
Figura 4.4.5.2 Sistema Estatal de Planeación Democrática.....	101
Cuadro 6.1 Etapas de la Integración Económica.....	119
Cuadro 6.2 Saldo de la balanza comercial de la IME de Sonora.....	124
Figura 7.1 El modelo sistémico de políticas públicas para la competitividad manufacturera.....	137
Figuras 7.2.A y 7.2.B Génesis del Modelo Sistémico de Políticas Públicas para la Competitividad Manufacturera	138-139

Resumen

El comportamiento de la economía del estado de Sonora, de acuerdo a información oficial y según estudios de los especialistas, no ha estado en las últimas décadas y -de no haber cambio en las políticas económicas-, no parece que vaya a estar en un futuro previsible, a la altura de su potencial productivo, lo cual tampoco es compatible con el discurso optimista de la mayoría de los actores, grupos de interés y líderes de opinión.

No obstante la prevalencia de esta situación, en este trabajo se considera que en el estado de Sonora existen condiciones suficientes para detonar procesos de desarrollo industrial, como son la disponibilidad de recursos naturales y humanos capacitados; la existencia de una infraestructura básica, suficiente para las necesidades actuales de la actividad productiva; la positiva circunstancia del enorme potencial estratégico, que representan su posición geográfica y la ventaja natural de cientos de kilómetros de costa en el Golfo de California, que inexplicablemente permanecen sin utilizarse.

Como resultado de esta investigación, se confirma que en forma paralela a las fortalezas y oportunidades para el desarrollo competitivo del estado, se presentan debilidades y amenazas, como son la ausencia de capitales locales para inversión productiva y la existencia de una clase empresarial que no se ha distinguido por un emprendedurismo con visión de largo plazo y con inclinación a prácticas asociativas y utilizadoras de tecnología de punta, entre otras cosas.

Por ello, se estima que el disponer de un sistema de formulación, validación, aplicación, control y evaluación de políticas públicas orientadas a y capaces de facilitar la competitividad sistémica de las empresas, la academia, la sociedad civil y el mismo gobierno, sería la base para el inicio y desarrollo de procesos de una industrialización endógena, sustentable e integrada a los mercados globales de la actualidad.

La propuesta fundamental de este trabajo consiste en identificar y describir las bases teóricas y metodológicas de un modelo de políticas públicas para el sector manufacturero, como instrumento idóneo para que los actores económicos estén en capacidad de ejecutar las acciones que impulsen la economía regional a transformar sus fundamentos, su estructura, su orientación y sus resultados de acuerdo a las aspiraciones legítimas de los sonorenses.

Introducción

Es frecuente encontrar en el discurso de funcionarios públicos, políticos, empresarios, académicos y comunicadores, frases y conceptos que señalan el potencial competitivo del estado de Sonora al considerar su situación geográfica y su cercanía a uno de los mercados de consumo más grandes del mundo actual, los Estados Unidos de América.

Sin embargo, no obstante lo reiterativa y añeja que es dicha consideración, la realidad es que la integración económica de Sonora con los estados vecinos de la Unión Americana es prácticamente inexistente y sus vínculos comerciales y productivos son lamentablemente débiles, limitados al tráfico comercial de la industria maquiladora, al movimiento de exportaciones de productos primarios -- agrícolas, ganaderos, pesqueros y mineros, sin ningún o con escaso valor agregado-- y a las compras de bienes de consumo y servicios que las familias sonorenses hacen en los centros comerciales de Arizona y California, principalmente.

El comportamiento económico histórico y contemporáneo y sus resultados en el desarrollo social del estado, no son congruentes con el potencial apreciado por los actores y explica en buena medida la razón de la precaria integración de Sonora con las región fronteriza de Arizona, como una importante zona de vinculación con la economía global de nuestros tiempos.

Esta realidad económica caracterizada más bien por la ausencia que por la presencia de verdaderas relaciones productivas y comerciales, ha sido investigada y documentada por especialistas y centros de investigación. Un ejemplo notable de la constatación de este fenómeno de desencuentro y omisión, lo constituye un estudio realizado por el Consorcio Universitario de la Comisión Sonora-Arizona que a mediados de la década de los noventas estimó como muy poco significativos los porcentajes de participación de las exportaciones de manufacturas de nuestro estado en las importaciones de Arizona y viceversa (Comisión Sonora-Arizona, 1996).

En un trabajo sobre la industrialización forzada del estado de Sonora, Vázquez R. (2007: 161-175), explica que las actividades primarias (agropecuarias, mineras y forestales) muestran niveles de valor agregado muy pobre y no se observa su integración en cadenas productivas. En referencia a la industria local dice que ésta, a partir de la apertura comercial y la instalación de segmentos industriales externos, ha sido incapaz de vincularse en cadenas productivas integradas a las empresas extranjeras.

En relación al factor empresarial sonorenses Vázquez destaca las limitadas capacidades de éste para vincularse a los procesos industriales, la ausencia de una actitud proactiva y también de una cultura de trabajo en equipo. Agrega que en el estado no se generan economías de escala que pudieran derivarse de formas asociativas de organización; los agrupamientos industriales y los segmentos que requieren de grandes capitales o de la utilización de tecnología de punta son un campo inaccesible para ellos.

Este autor también señala que en estos escenarios los sectores gubernamental, empresarial, laboral, académico y de la ciencia y la tecnología no han podido articularse con propósitos de competitividad e innovación para favorecer el desarrollo industrial (Ibídem: 166).

En otro estudio sobre el impacto del Tratado de Libre Comercio en los estados de la frontera norte (Hernández M., 2008), se concluye que Sonora ha estado considerada como la de menor nivel de competitividad del conjunto que compone la región norte, en variables como desarrollo tecnológico, presencia en el mercado internacional, tamaño y especialización de las empresas manufactureras, empleo industrial respecto de la Población Económicamente Activa (PEA), participación en la economía nacional y productividad global de la entidad.

También se señala en este documento que la única ventaja competitiva del estado es en los costos laborales, con lo cual califica para el concepto de *competitividad espuria*, es decir, aquella basada en los bajos precios de los recursos (mano de obra, insumos y otros) a diferencia de lo que sería una competitividad auténtica, definida como: “el proceso mediante el cual la empresa genera valor agregado a través de aumentos en la productividad, y ese crecimiento en el valor agregado es sostenido, es decir, se mantiene en el mediano y largo plazo”(García de León P., 2009: 30)

Para Pablo Wong (2004), la economía de Sonora mostraba en el primer lustro del siglo XXI comportamientos preocupantes como la pérdida de competitividad en los ámbitos nacional y frente a los estados de la frontera norte; un ritmo de crecimiento cercano al estancamiento; pérdida de control y conducción de la economía por los agentes regionales; y una orientación acentuada hacia la industria maquiladora, cuya principal característica es la generación de empleo generalmente de bajos salarios y con una integración poco significativa con la oferta local de suministros y servicios.

Este conjunto de comportamientos negativos, venía acompañado, según este autor, de una visión de los agentes económicos y sociales poco alentadora sobre el futuro, lo cual se traducía en desánimo, recriminación, desorientación y pesimismo. De seguir esta tendencia negativa, advertía Wong, se

corría el riesgo de que los agentes económicos, sociales y gubernamentales cayeran en una condición de *anomia colectiva* que fortalecería un círculo vicioso de causación circular y acumulativa regresiva en el proceso de desarrollo (Ibídem, p.734).

A una década de este vaticinio fundamentado en el análisis cuantitativo y cualitativo del crecimiento, la situación económica de Sonora continúa demandando políticas públicas y estrategias empresariales que impacten verdaderamente el crecimiento con raíces endógenas pero con proyección global en el dinamismo económico de la actualidad.

No parece haber divergencia en el pensamiento de los especialistas del desarrollo regional, en el aspecto de que muchas de las soluciones a los problemas que enfrenta una economía para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, pasan por una misma condicionante: mejorar la competitividad y eficiencia del sistema productivo para así aumentar el crecimiento y el ingreso per cápita de la región.

Es por ello, que juzgamos que un buen complemento de un examen del comportamiento de la economía estatal, lo constituye una apreciación de la situación de la competitividad, ya que desarrollo y competitividad son fenómenos concomitantes.

Desde una perspectiva macroeconómica, el profesor Erquizio (2010:75), explica que Sonora está en el primer tercio de las entidades federativas en cuanto a las diversas mediciones de la competitividad y está rezagada entre las de la frontera norte, como lo demuestra en su investigación en base a fuentes oficiales.

Señala este autor que mientras México se estancaba en el crecimiento económico y en los rankings de la competitividad de las naciones, Sonora creció más que el promedio nacional entre 1993-2006, y se mantuvo entre los estados que ocupan las mejores posiciones. Reconoce, sin embargo, que en el contexto de la frontera norte Sonora resulta un perdedor relativo y no está dispensado de los problemas del lento crecimiento de la economía mexicana en su conjunto ni de las consecuencias de la recesión global que afectó la economía mundial a partir de 2008.

El reconocer esta situación de muchas formas indeseable e infortunada conduce al cuestionamiento de qué investigaciones académicas y estrategias empresariales, entre otros aspectos, serían recomendables para corregir, reorientar o modificar esta realidad del ámbito económico sonorenses.

Particularmente importante en este contexto resulta otra interrogante igualmente significativa, que consiste en indagar qué políticas públicas se requiere diseñar, validar e implementar para conducir los procesos productivos sectoriales hacia la competitividad y la sustentabilidad en escenarios de coordinación estratégica entre todos los actores involucrados, a saber, empresarios, gobierno, academia y sociedad civil.

Pero, en relación a esto último, ¿de dónde emerge la idea de que a través de las políticas públicas, un territorio, una economía regional, un espacio institucional y político puede transformarse de una condición desventajosa y de rezago a una más prospera y dinámica? ¿Por qué las políticas públicas para la competitividad industrial, y no, digamos, las referidas a la educación, la investigación científica y tecnológica, la reforma fiscal, laboral, o cualesquiera otra, se colocan en esta investigación en el centro de un problema de desarrollo e integración?

Una respuesta anticipada al respecto, podría ser que la base de una estrategia para la competitividad deberá construirse en el concepto de *competitividad sistémica*, entendida ésta como aquella en que la economía descansa en medidas dirigidas a un objetivo, articuladas en cuatro niveles del sistema (el nivel meta, macro, meso y micro, que más adelante se definen) y se basa asimismo en un concepto pluridimensional de conducción que incluye la competencia, el diálogo y la toma conjunta de decisiones, concepto al que están adscritos los grupos relevantes de actores (Castellanos C., J.R. y Castellanos M., C.A., 2010).

O para decirlo en las palabras de otra autora, el enfoque sistémico plantea que la competitividad industrial no surge espontáneamente al modificarse el contexto macro, ni se crea recurriendo exclusivamente al espíritu de empresa a nivel micro. Es más bien el producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el gobierno, las empresas, las instituciones intermediarias y la capacidad organizativa de una sociedad (García de León, 2009: 30).

La percepción de la problemática económica esbozada, facilitada por la emergencia de nuevas visiones de un desarrollo productivo de características endógenas, sustentables y sistémicas, es lo que motivó la indagación de soluciones potencialmente aplicables a la complejidad y dificultad de la realidad industrial de Sonora. Resultado de este esfuerzo investigativo es la propuesta de un modelo sistémico como instrumento de participación, consulta, discusión, diseño, validación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas para la competitividad manufacturera del estado de Sonora.

Arribar a esta propuesta, exigió un esfuerzo de investigación que partió de la confronta de la visión teórica de algunos acreditados economistas clásicos y contemporáneos -que se han ocupado del desarrollo y la competitividad-, con la realidad de la situación económica actual y potencial prevaleciente en la entidad federativa. Así, la hipótesis de la viabilidad y pertinencia de un desarrollo industrial de raíces locales, competitivo y cuidadoso de los recursos naturales, se respalda en aportaciones teóricas relativas a la endogeneidad y lo regional/local, así como en investigaciones de autores destacados en el campo de los modelos del desarrollo manufacturero y de las políticas industriales de México.

Planteamiento del problema de investigación

De acuerdo a información oficial del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora, en años recientes (2004-2010) el crecimiento promedio del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), fue del 3.7% anual.

Esta tasa de crecimiento de la economía sonorense es el promedio resultante en el período, de un comportamiento del 2.9% del sector primario, 4.4% del sector secundario y del 3.6% del sector terciario.

Tal como se discute en el Capítulo I de esta investigación, la realidad económica del estado se caracteriza por altas y bajas del sector primario y crecimiento moderado de los sectores secundario y terciario.

En cuanto al sector agrícola, ganadero, silvícola y pesquero, se registran años malos con decrecimientos cercanos al 10% (2004), años mediocres con tasas entre el 1.0% (2009) y 3.4% (2010) y años buenos con crecimientos cercanos al 16% (2005) y al 15% (2007).

El crecimiento promedio de 4.4% logrado por el sector secundario, se integra principalmente por el aumento del 7% del producto obtenido por la actividad minera – de capitales casi totalmente de origen externo- y en menor medida por el subsector manufacturero maquilador que creció al 5.4% en el período y que se caracteriza por su muy limitada vinculación con la industria local.

Por su parte, en el sector terciario se observa una situación de contraste en el período, en la que destacan por un lado, los altos crecimientos promedio obtenidos por los subsectores “Información en medios masivos” (12.6%); “Servicios financieros y de seguros” (9.2%); y “Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente” (10.8%); mientras que por otro lado importantes subsectores de la

economía observan tasas bajas o francamente negativas, como son los casos de los “Servicios profesionales, científicos y técnicos” (-1.7%), “Dirección de corporativos y empresas” (0.8%) y “Servicios de hotelería y restaurantes” (1.4%).

En resumen, el comportamiento de la economía sonorensis en años recientes, ha sido errático, desbalanceado sectorialmente e incapaz de avanzar en la construcción de la infraestructura productiva y social necesaria para facilitar la competitividad y de generar los empleos que una creciente población demanda.

En contraste con esta situación, y como ya se dijo, es común encontrar en el discurso público de los actores, expresiones y afirmaciones que señalan el potencial competitivo del estado de Sonora, al considerar sus recursos naturales, situación geográfica y su proximidad a uno de los mercados de consumo, de tecnología y de capitales más grandes del mundo actual, que son los Estados Unidos de América.

No obstante la insistencia generalizada en dicha aseveración, la realidad es que el comportamiento económico y su reflejo en la sociedad, no es, a juzgar por las cifras oficiales, tan optimista como la imagen que se intenta proyectar.

Motivado por esta discordancia entre la realidad económica del estado y el discurso prevaleciente entre los grupos de interés, esta investigación se propuso desde sus inicios indagar las causas de esta situación y tratar de averiguar qué políticas públicas se requiere diseñar, validar e implementar para conducir al sector productivo manufacturero hacia la competitividad y la sustentabilidad, bajo la consideración de que es precisamente este sector uno que ofrece interesante potencial de desarrollo en la entidad federativa.

Pero estos cuestionamientos llevan a otra pregunta igualmente importante, consistente en plantear por qué si existen propuestas y soluciones éstas no trascienden el ámbito del documento académico o el discurso político.

Para orientar la búsqueda de respuestas a estos planteamientos objeto de estudio de este trabajo, a continuación se describe la hipótesis que orienta la consecución de los objetivos de investigación que más adelante se señalan.

Hipótesis de trabajo y objetivos de la investigación

En los municipios de Sonora existen condiciones suficientes para detonar procesos de desarrollo industrial, como son la disponibilidad de recursos naturales abundantes, de población capacitada y con conocimientos especializados, calificada para fortalecer procesos más ambiciosos de crecimiento. También se posee una infraestructura básica, suficiente para las necesidades actuales de la actividad productiva y se cuenta con el enorme potencial estratégico que representa su posición geográfica en el continente, además de la disponibilidad de cientos de kilómetros de costa en el Golfo de California, de enormes posibilidades portuarias, de navegación y comerciales.

En forma paralela, sin embargo, a las fortalezas y oportunidades para el desarrollo competitivo del estado, también, como ya se dijo, se presentan debilidades y amenazas, como son la ausencia de capitales locales para inversión productiva y la inexistencia de una clase empresarial que se distinga por un emprendedurismo con visión de largo plazo y con inclinación a prácticas asociativas y utilizadoras de tecnología de punta, entre otras cosas.

Así, la hipótesis consiste en que disponer de un sistema de formulación, validación, aplicación, control y evaluación de políticas públicas orientadas a y capaces de facilitar la competitividad sistémica de los actores involucrados en el sector manufacturero (empresas, la academia y la investigación, la sociedad civil y el mismo gobierno), es la base para la detonación y desarrollo de procesos de industrialización competitivos en los mercados transnacionales de la actualidad.

Como respuesta a la necesidad de acotamientos, esta hipótesis de trabajo se plantea dentro del ámbito de las políticas públicas, por ser éstas, las que influyen, condicionan o determinan el comportamiento de las fuerzas productivas de una región o localidad

A partir de esta hipótesis, la investigación se centró en los siguientes objetivos.

- Identificar e interpretar la naturaleza, ritmo, orientación y resultados de la economía sonorenses, en el contexto de las exigencias que plantea la competencia global y de las demandas de una población creciente que no ha podido lograr mejores niveles de empleo, ingreso y bienestar.
- Revisar la visión y propuestas de los especialistas contemporáneos que se han ocupado de la economía sonorenses, con el propósito de incorporar sus recomendaciones en el sistema de políticas públicas cuyas bases teóricas y metodológicas son objeto de este trabajo.

- Comparar las características que los economistas clásicos --que se han ocupado de la competitividad y el desarrollo-- observaron en sus tiempos en las economías hoy desarrolladas, con los rasgos detectados del comportamiento de la economía sonorense en su historia reciente.
- Identificar y explicar los modelos y políticas exitosas de impulso a la competitividad industrial que hay en México, otras regiones y otros países, de los que se puedan extraer lecciones para Sonora.
- Finalmente y como resultado final del esfuerzo de investigación, configurar las bases teóricas y metodológicas de un modelo de políticas públicas que faciliten la competitividad manufacturera del estado de Sonora.

Marco teórico y metodológico

En seguimiento del objetivo señalado anteriormente de revisar las teorías de los economistas que en épocas anteriores y en la actual se han ocupado de la competitividad y el desarrollo, se llegó a la elaboración de un marco teórico, conceptual y metodológico que le da fundamentos y orientación a esta propuesta.

De acuerdo a este conjunto de supuestos que más adelante se detallan, la viabilidad del desarrollo industrial de Sonora, podría fincarse en el aprovechamiento de las ventajas absolutas de Adam Smith y las relativas de David Ricardo; en las derivadas de la organización de las empresas en distritos industriales de Alfred Marshall y las provenientes de la construcción estratégica de la competitividad, según los modelos de Michael E. Porter, Paul Krugman, Fujita Masahisa y de los autores del Instituto Alemán de Desarrollo.

Arribar a la concepción de este marco teórico y aproximarse a la consecución de los objetivos de investigación previamente señalados, exigió cumplir las siguientes etapas metodológicas de este esfuerzo investigativo:

- Recopilación, revisión, examen y evaluación de la información sobre el comportamiento económico de Sonora e identificación de las causas históricas y políticas que explican su naturaleza, orientación y resultados.

- Revisión de las aportaciones teóricas de los más destacados economistas clásicos, neoclásicos y contemporáneos, en torno a lo que ellos observaron en sus tiempos como ventajas absolutas, comparativas y competitivas de los países y confrontarlas con la realidad histórica documentada y los hechos observables de la actualidad en Sonora.
- Exploración de los antecedentes en materia de políticas industriales a nivel nacional para identificar las apreciaciones de los autores y actores respecto a este sector, así como para considerar sus propuestas relativas al desarrollo de la industria de transformación en el estado.
- Examen de los modelos, propuestas y experiencias en torno a la competitividad de las economías e identificación de los componentes útiles al propósito de disponer de un modelo de políticas públicas para el desarrollo de la industria manufacturera en Sonora.
- Dado que la hipótesis que orienta este trabajo se refiere a la construcción de un sistema, más propiamente, un modelo de sistema para la formulación, validación, aplicación, control y evaluación de políticas públicas, se efectuó una investigación del origen de éstas, sus conceptos y características, de acuerdo a varios autores que han incursionado en la temática.
- Aspecto metodológico importante de este trabajo, es la revisión de las teorías y aportaciones que argumentan en torno a lo regional, lo local y la endogeneidad y la valoración de su pertinencia frente a otras propuestas como son la llamada transformación productiva con equidad de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) y la corriente del Postmodernismo o de rechazo a la modernidad.
- Con base en un inventario de estudios, propuestas y experiencias evaluadas, se llega a una configuración de los componentes sustanciales que integrarían los cuatro niveles de una estrategia de competitividad sistémica de acuerdo a las aportaciones mencionadas.
- Etapa culminante de la metodología utilizada en este trabajo, es la que consiste en organizar, integrar y visualizar el funcionamiento de un sistema de formulación y aplicación de políticas industriales, fundado en un sustrato conceptual que es la nueva concepción de las políticas públicas y movido por un instrumento metodológico que es el enfoque de la competitividad

sistémica. Componente esencial y definitorio del modelo propuesto son las cinco teorías de la competitividad y el desarrollo, todo lo cual se resume en el apartado siguiente.

Resultados obtenidos

Los resultados obtenidos de esta investigación, se presentan de la siguiente manera. En el Capítulo 1, “Necesidad de un modelo de políticas públicas para la industria de transformación sonorenses”, es más que nada un esfuerzo diagnóstico de la economía sonorenses, que inicia con un examen del comportamiento del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en años recientes. Este examen permite demostrar que la naturaleza, ritmo y orientación de las actividades económicas, no corresponden con su extraordinario potencial productivo ni tampoco con el discurso prevaleciente entre los actores.

En la misma forma, se revisa la situación del estado en los índices de competitividad nacional. En base, a un examen especializado en el tema, se arriba a la conclusión de que el estado se encuentra rezagado en el contexto regional, con baja capacidad endógena de crecimiento, altamente maquilizado y vulnerable a las recesiones externas. No obstante esta situación, se comparte con los autores utilizados en este aspecto de la competitividad nacional, que existe la oportunidad para la entidad de aprovechar lo que queda del bono demográfico, elevando la calificación de la fuerza de trabajo y creando los empleos productivos potenciales en el sector formal de la economía.

En este mismo capítulo, se efectúa una indagación de los hechos del pasado reciente que ayudan a identificar las razones por las cuales la economía sonorenses se comporta de la manera descrita en el apartado anterior. Aquí se acude a algunos autores que han estudiado la historia de Sonora desde los finales del siglo XIX, particularmente la etapa institucional de la Revolución Mexicana del siglo pasado, hasta llegar a los años sesentas cuando se inicia el proceso de instalación en territorio sonorenses de la industria maquiladora de exportación, vinculada a mercados y capitales foráneos.

Enseguida se efectúa un ejercicio de percepción de la economía sonorenses al trasluz de las teorías y propuestas de algunos economistas que se han ocupado de la competitividad, el desarrollo y las prosperidad de las naciones. Para ello se procedió a la identificación textual de los conceptos y consideraciones de los economistas clásicos como Adam Smith y David Ricardo, neoclásicos como Alfred Marshall y los contemporáneos Michael E. Porter, Fujita Masahisa y Paul Krugman, mencionados anteriormente, en torno a las ventajas absolutas, a las comparativas, a las economías de

aglomeración, a la construcción estratégica de la capacidad de competencia internacional de empresas, regiones y países y a la novedosa concepción de la geografía económica del mundo actual.

Una vez puntualizadas estas teorías se confrontaron con los rasgos definitorios de la realidad económica de Sonora, lo que produjo como resultado potenciales áreas de política económica, con las cuales el estado puede establecer los fundamentos de un desarrollo competitivo, sustentable y sostenido de las actividades productivas. Componente interesante de este apartado, es la consideración que se hace respecto de la congruencia productiva del sector primario sonoreño con las premisas de las ventajas competitivas estudiadas. En esta reflexión, al comparar las condiciones en que se realiza la agricultura cerealera en otras regiones del mundo, la competitividad de nuestro estado no parece presentarse con claridad y más bien logra configurarse como un verdadero extravío económico que tiene sus raíces en equivocadas políticas públicas cuyo principal componente son los llamados “apoyos al campo”. Este apartado, cierra con una revisión de las propuestas que economistas locales han hecho en torno a la perspectiva productiva del estado y de ellos se retoman importantes lineamientos que le dan orientación al modelo de políticas objeto de este trabajo.

Dado que el campo de estudio de esta investigación se refiere a las políticas públicas para el sector industrial, en el Capítulo II, “ Las políticas industriales en México: una omisión costosa”, se revisa literatura reciente especializada en política industrial y se intenta un resumen de las apreciaciones de los autores sobre el sector, así como de sus propuestas concretas para corregir las consecuencias de haber omitido disponer de una verdadera política de fomento a la industria de transformación doméstica en las décadas recientes.

Al respecto, es posible afirmar que existe coincidencia entre los autores revisados en el sentido de que a nivel nacional se distinguen claramente dos etapas. Una proteccionista y cerrada, de Industrialización por Sustitución de Importaciones (modelo ISI) que se presentó prácticamente a lo largo del siglo XX y una de apertura comercial y facilidades al capital foráneo que se observa a partir de el último cuarto de dicha centuria y se prolonga hasta nuestros días. Mientras que el efecto más notable del modelo ISI fue la protección de una industria manufacturera que no resistió en su momento final la apertura de las fronteras, el modelo actual se distingue más bien por la ausencia de una política industrial.

Consecuencia de esta historia reciente de la política industrial es la emergencia de un tipo de actividad industrial predominante en nuestros días, la maquiladora para la exportación, cuyo rasgo definitorio es

que aprovecha las ventajas comparativas de los bajos salarios y las facilidades laborales, ambientales y fiscales, pero sin ninguna vinculación real significativa con las empresas e intereses locales.

Sin embargo, de las múltiples e interesantes conclusiones y propuestas de los autores revisados para el tema de las políticas industriales, resaltamos las orientaciones estratégicas relacionadas con la competitividad sistémica, la endogeneidad, lo global, la sustentabilidad, la innovación constante de la industria, la investigación y el desarrollo de productos, la equitativa remuneración de los factores de la producción y la necesidad de fortalecer el mercado interno y la productividad laboral.

En el Capítulo III, “La nueva concepción de las políticas públicas”, se revisan textos de diversos autores que han incursionado ya sea en torno a su conceptualización o en relación a los procesos de discusión, definición, aplicación y evaluación de dichas políticas. Este esfuerzo de revisión y contextualización tuvo como resultado un nuevo concepto de política pública, que la explica como consecuencia de un proceso de toma de decisiones que incorpora los intereses, la opinión, la participación y la corresponsabilidad de todos los actores involucrados, de una forma u otra, en el sector manufacturero.

A continuación, la investigación se enfocó a revisar los textos y aportaciones de los autores que resaltan la pertinencia que tienen para el desarrollo económico y la competitividad de los países, los conceptos de lo regional/local y la endogeneidad. El producto de esta revisión, el Capítulo IV, “Pertinencia de un modelo regional, endógeno y sistémico de industrialización”, consiste en considerar el papel de los gobiernos en sus distintas instancias, como responsable de la estabilidad macroeconómica, de la fortaleza de las instituciones, el estado de derecho y de la construcción de la infraestructura y las condiciones para que los factores de la producción funcionen adecuadamente.

De acuerdo a estas teorías, queda claro también, que el papel de las industrias y las empresas consiste en organizarse para los sistemas de producción flexible, la formación de redes y alianzas para competir, el aprovechamiento sustentable de los recursos disponibles, la innovación constante y el posicionamiento competitivo de ciudades y territorios.

Debido al papel fundamental que el sector público tiene en los procesos de desarrollo en general y en particular en el sector industrial, en este capítulo se incluye una revisión del Sistema Nacional de Planeación y el importante rol que debe asumir para organizar y coordinar las acciones gubernamentales de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Con este cuerpo de ideas y conceptos en mente, es decir, considerando la discordancia entre las teorías clásicas de la competitividad y la realidad económica del estado, la nueva concepción de las políticas públicas y los principios fundamentales de lo regional, lo local y la endogeneidad, en el Capítulo V “Competitividad y modelos de industrialización”, se revisan las experiencias y modelos de industrialización que pudieran ser tomados en cuenta para nuestros propósitos, no sin antes examinar el fenómeno de la competitividad desde una perspectiva histórica.

Al jugar el sector de la industria maquiladora de exportación (IME) un papel relevante en la oferta de empleos no especializados y generalmente de baja remuneración, en una economía de mediocre y errático crecimiento, y por constituir ella el modelo prevaleciente en la realidad sonorensa, en el Capítulo VI, “El caso de la industria maquiladora de exportación (IME) de Sonora”, se examinan aspectos relacionados con las cifras de la balanza comercial de Sonora y la supuesta generación de divisas de la industria ensambladora, para arribar a conclusiones no muy optimistas en cuanto al impacto de este sector en la economía local.

Producto de todo el recorrido investigativo anterior, en el Capítulo VII “El modelo sistémico de políticas públicas para el sector manufacturero de Sonora”, se describen los componentes esenciales de lo que sería un modelo con enfoque sistémico para el manejo de las políticas públicas que orienten, faciliten y consigan el desarrollo competitivo de la industria manufacturera de Sonora.

Finalmente, en el Capítulo VIII “Conclusiones y recomendaciones”, se rescatan las principales conclusiones de los anteriores capítulos y se proponen, a manera de recomendaciones, algunas líneas de acción que es pertinente atender en cualquier esfuerzo de desarrollo de la industria de transformación sonorensa.

El modelo sistémico de políticas públicas

El sistema, el modelo, el instrumento que se propone, para la discusión, diseño, aplicación y control de las políticas públicas necesarias para el logro de la competitividad manufacturera en el estado de Sonora, consiste en una recopilación de los aspectos vigentes de las propuestas y modelos de los autores revisados: Adam Smith, David Ricardo, Alfred Marshall, Michael E. Porter, Masahisa, Krugman y Esser y otros del Instituto Alemán de Desarrollo, complementados con aportaciones provenientes de diversas disciplinas del conocimiento, como son la ciencia de las políticas públicas, las teorías del desarrollo regional-local, de la endogeneidad, el enfoque sistémico de la competitividad

y un componente ordenador de importancia institucional que es el Sistema Nacional, Estatal y Municipal de planeación del desarrollo.

Las bases teóricas de dicho modelo se fincan en la identificación de las ventajas naturales, las comparativas y las competitivas que es posible construir en el presente, integrando un conjunto de factores, condiciones, propuestas, criterios, conocimientos y herramientas tecnológicas propias de la época actual. Se llega así, a lo que denominamos bases teóricas y metodológicas de un modelo sistémico de políticas públicas para la competitividad manufacturera del estado de Sonora (Capítulo VII).

Capítulo I. Necesidad de un modelo sistémico de políticas públicas para el desarrollo manufacturero de Sonora.

El objetivo de este capítulo es argumentar sobre la pertinencia de contar con un modelo de simulación para el diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas del sector manufacturero en el estado de Sonora. Para ello, se parte de un examen del comportamiento reciente de la economía sonorense y se efectúa un sondeo en la historia contemporánea con la idea de identificar las causas que explican la naturaleza, orientación y resultados de la estructura productiva propia del estado.

También se examinan algunos aspectos de la competitividad en el estado, de acuerdo a investigaciones publicadas recientemente, con lo cual se espera disponer de elementos diagnósticos útiles al objetivo de avanzar en el conocimiento de este aspecto de la economía sonorense.

Para lograr el objetivo señalado, se principia con un examen de los indicadores del Producto Interno Bruto del estado (PIBE) en años recientes, con lo cual se persigue mostrar que el comportamiento actual del crecimiento y las características del desempeño sectorial, tienen su explicación en la naturaleza y particularidades que los actores económicos y políticos imprimieron a los procesos productivos en etapas previas de su historia económica, específicamente desde el final de la primera mitad del siglo veinte, es decir, en un lapso que inicia en los años cuarenta y que se prolonga hasta nuestros días.

Esta particular interpretación de las tendencias del comportamiento productivo del estado, se respalda con los hallazgos y propuestas de estudiosos contemporáneos de la economía sonorense, quienes en distintos momentos y bajo diferentes perspectivas se han ocupado del estudio de nuestra realidad productiva.

A continuación la investigación se enfoca en comparar, lo que la información disponible permite identificar como los rasgos y naturaleza del comportamiento económico experimentado, con lo que los autores clásicos, neoclásicos y modernos -que se han ocupado del crecimiento, el desarrollo y la competitividad de las economías-, han considerado como factores determinantes del buen desempeño económico y la prosperidad de las regiones y localidades.

Para expresarlo en términos precisos, con este ejercicio de interpretación se intenta verificar si el desarrollo de las fuerzas productivas del estado de Sonora se ha fincado o no en la ventajas naturales o

absolutas, en las comparativas, las virtudes de la aglomeración en distritos industriales, y más recientemente en la competitividad que se construye, es decir, las ventajas competitivas.

Pero este esfuerzo de entendimiento del comportamiento económico de la entidad en su historia reciente, está pensado no en lo que los actores económicos y políticos pudieron haber tenido como filosofía y práctica de su papel protagónico en la economía, sino como lo que se hizo o se dejó de hacer a la luz de las teorías que elaboraron los economistas del desarrollo cuando ellos estudiaron la realidad de los países hoy desarrollados.

El propósito explícito de esta apreciación del desempeño pasado y presente de la economía sonorense, consiste en identificar y contextualizar aquellos atributos que podrían constituirse en oportunidades y amenazas de una estrategia de desarrollo competitivo de la industria de transformación sonorense, como parte de un modelo sistémico de políticas públicas para la competitividad de dicho sector productivo.

Al ser esta propuesta de modelo de políticas públicas para el sector manufacturero, el propósito central de este trabajo, éste capítulo tiene como fin argumentar sobre la necesidad y oportunidad que tiene la presente generación de ejecutar las acciones que impulsen la economía regional a transformar sus bases, su estructura, su orientación y sus resultados, de conformidad con un modelo productivo pertinente al potencial actual del territorio y de acuerdo a las aspiraciones de mayor prosperidad de los sonorenses.

1.1 El comportamiento reciente de la economía sonorense

El comportamiento reciente de la economía de Sonora puede examinarse en base a las tasas de crecimiento promedio en el período 2003-2010, calculadas con los valores a precios constantes de 2003 del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), de acuerdo a información del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora.

En el cuadro 1.1, se observa que el crecimiento promedio del PIBE en el período 2004-2010 fue del 3.7% anual. Destaca en este comportamiento el sector secundario el cual alcanzó la cifra de 4.4%, mientras que los sectores primario y terciario obtuvieron tasas promedio de 2.9% y 3.6%.

Cuadro 1.1
Sonora PIBE
Tasas de Crecimiento Promedio Anual

Sector	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Total	6.9	3.8	5.6	5.9	1.8	-2.3	4.6	3.7
Primario	-9.1	15.7	-4.0	14.7	-1.1	1.0	3.4	2.9
Secundario	10.4	0.6	11.3	1.5	-2.6	-1.6	11.3	4.4
Terciario	7.1	3.8	4.7	6.4	3.1	-2.7	2.9	3.6

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y S. de H. Gobierno de Sonora

En el cuadro 1.2, se presenta el desglose según la clasificación de INEGI y en él se observa lo siguiente:

El sector primario tuvo un comportamiento errático de altas y bajas que promedian un 2.9% en el período, con años malos como el 2004 (-9.1), 2006 (-4.0) y 2008 (-1.1); años buenos como el 2005 (15.7), 2007 (14.7) y 2010 (3.4); y uno mediocre 2009 (1.0).

El sector secundario se distingue por un positivo crecimiento del 4.4% promedio anual en el que destaca la actividad minera con un 7% y el sector manufactura con el 5.4%. Infortunadamente este buen comportamiento corresponde a la minería extractiva en manos casi totalmente de empresas legalmente mexicanas pero de capital foráneo y a la industria de transformación, la cual es preponderantemente actividad ensambladora de productos para la exportación.

En lo que respecta al sector de servicios, destacan las elevadas tasas de crecimiento de los subsectores 51 “Servicios de información en medios” con 12.6%, 52 “Servicios financieros y de seguros” con 9.2% y 94 “Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente” con 10.8 %. Otros subsectores de servicios estratégicos para la economía como lo son el 54 “Servicios profesionales,

científicos y técnicos”, 55 “Dirección de corporativos y empresas”, y otros de igual importancia, tuvieron comportamientos bajos o negativos.

Cuadro 1. 2
Sonora: Tasas de crecimiento del PIBE
2003-2010

Concepto	2003- 2004	2004- 2005	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	Promedio
Total	6.9	3.8	5.6	5.9	1.8	-2.3	4.6	3.7
Sector 11. Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	-9.1	15.7	-4.0	14.7	-1.1	1.0	3.4	2.9
Sector 21. Minería	9.2	5.2	-3.3	10.8	-7.7	3.8	30.7	7.0
Sector 22. Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	1.8	0.4	12.9	2.4	-1.4	-0.4	7.9	3.4
Sector 23. Construcción	25.5	-10.9	7.5	-4.2	-2.4	2.3	-4.7	1.9
Sector 31-33. Industrias manufactureras	4.9	7.6	27.9	-3.0	1.1	-11.9	11.1	5.4
Sectores 43 y 46. Comercio	5.0	4.4	6.2	3.9	0.8	-14.2	14.5	2.9

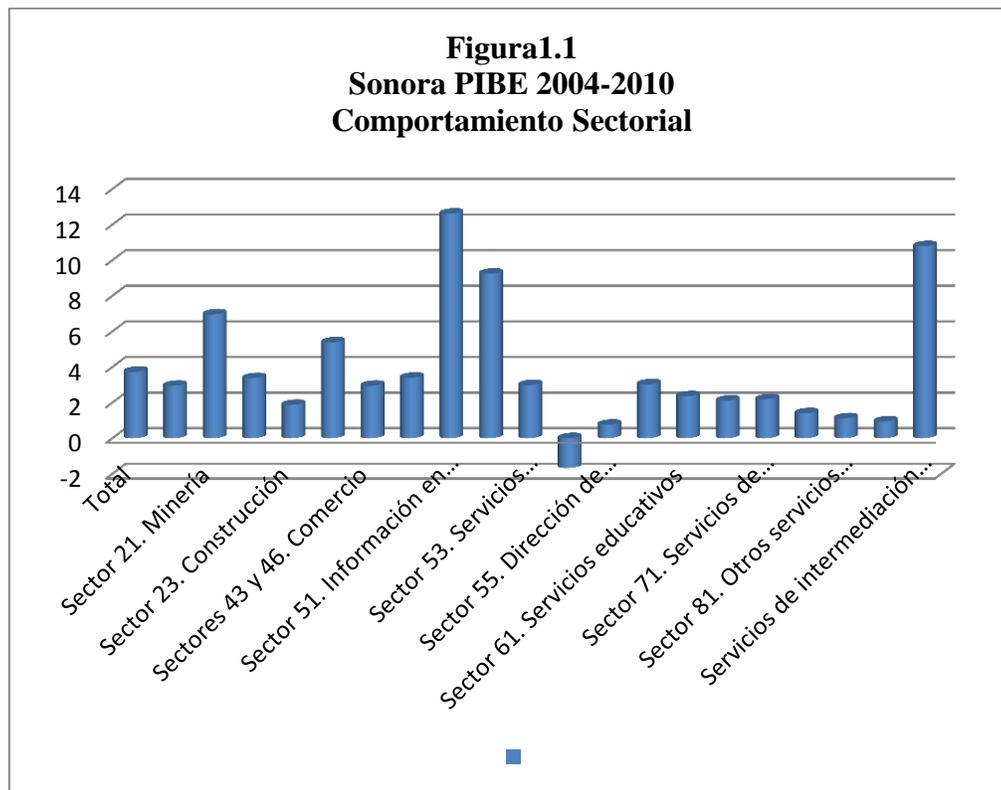
Sector 48-49. Transportes, correos y almacenamiento	9.0	-1.0	9.0	5.5	1.5	-10.0	9.8	3.4
Sector 51. Información en medios masivos	21.3	15.9	17.0	18.6	9.3	5.8	0.4	12.6
Sector 52. Servicios financieros y de seguros	13.1	11.4	-3.4	16.5	19.9	-4.8	12.0	9.2
Sector 53. Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	4.2	3.0	4.2	3.4	3.9	-0.6	2.8	3.0
Sector 54. Servicios profesionales, científicos y técnicos	2.8	-0.5	-9.5	14.0	6.6	-7.6	-17.5	-1.7
Sector 55. Dirección de corporativos y empresas	5.7	8.4	8.3	-4.4	6.5	-17.6	-1.6	0.8
Sector 56. Servicios de apoyo a los negocios y manejo de	3.8	2.0	6.3	3.3	1.5	-3.3	7.6	3.0

desechos								
Sector 61. Servicios educativos	2.6	3.5	5.9	4.3	-0.4	2.7	-2.1	2.4
Sector 62. Servicios de salud y de asistencia social	5.0	8.1	0.3	6.7	-8.2	-1.3	4.2	2.1
Sector 71. Servicios de esparcimiento culturales y deportivos,	3.3	1.2	3.2	3.9	2.3	-3.8	5.2	2.2
Sector 72. Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	8.8	4.9	17.3	-8.1	-10.0	-1.7	-1.4	1.4
Sector 81. Otros servicios excepto actividades del gobierno	8.9	-5.6	6.0	3.9	-2.6	-3.1	0.3	1.1
Sector 93. Actividades del gobierno	-0.7	2.2	-0.6	0.1	-2.3	7.7	0.2	1.0

Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	13.1	-0.2	0.0	24.8	17.9	11.5	8.4	10.8
---	------	------	-----	------	------	------	-----	------

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y Secretaría de Hacienda. Gobierno de Sonora

En la Figura 1.1 puede observarse este comportamiento característico de la economía sonorense, en el que destacan las elevadas tasas de crecimiento promedio de la minería, los medios masivos de información y los servicios de intermediación financiera.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y S.de H. Gobierno de Sonora

Nuestra particular interpretación de las cifras de crecimiento del Producto Interno Bruto Estatal de Sonora en el período 2004-2010 es la siguiente.

El comportamiento del sector primario, confirma lo señalado en los estudios de los especialistas que más adelante se revisan, en el sentido de haberse arribado desde hace décadas al agotamiento de un modelo de producción extensivo, extractivo, depredador, rudimentario e indiferente a la innovación. De acuerdo a ellos, el modelo de producción agropecuaria y pesquera corresponde a una etapa ya superada de la historia económica de Sonora y no responde a las exigencias de los procesos mundiales actuales de competitividad, sustentabilidad y equidad en la renta de los factores de la producción.

El sistema de agricultura por contratos - implementado a partir de la pérdida de decenas de miles de hectáreas de cultivo por sobreexplotación de los acuíferos de la Costa de Sonora-, el cual se ha venido utilizando en la producción de frutas y hortalizas no es, a nuestro juicio, sino la reproducción en el campo del modelo maquilador que condiciona la suerte de los negocios agrícolas a las vicisitudes de las economías desarrolladas, principales consumidores de la producción primaria sonorense.

La ganadería sonorense, por su parte, persiste en su enfoque preponderante de productora de becerros para la exportación, sin avanzar hacia la etapa de incorporación de valor agregado, es decir, la engorda, la clasificación de cortes y la industrialización, al tiempo que se incrementan año con año los volúmenes de importación y se profundiza el deterioro del agostadero sonorense, con sus impactos negativos a los ecosistemas del territorio del estado (cfr. Piña, 2011).

Una apreciación semejante se puede hacer de la actividad pesquera que se practica en las costas y el golfo de California, en la que prevalece el sentido extractivo, irrestricto y depredador, con proporciones mínimas del producto al que se le agrega algún valor y enfocada directamente a la comercialización de especies en presentaciones rústicas a los mercados nacionales e internacionales.

Del sector secundario, como ya se dijo, destacan por su comportamiento positivo la actividad minera (7%) y la industria manufacturera (5.4%). De la primera, se sabe que la inversión productiva y el destino de los minerales metálicos y no metálicos son principalmente extranjeros (SE-SGN, 2013:53-58), con lo cual el impacto en la economía es mínimo y se traduce en escasos puestos de trabajo y derramas insignificantes en los subsectores comercial y de servicios. No resulta innecesario redondear este argumento con el señalamiento de la enorme ventaja desaprovechada de transformar y agregar valor a los recursos minerales sonorenses en el territorio que los produce.

Del comportamiento de la industria manufacturera, tal vez no habría mucho que agregar a lo que ya se ha dicho y reconocido por autores acreditados, en el sentido de que el componente sustancial del

subsector lo constituye la industria ensambladora, que en su denominación explica su naturaleza ajena a la dinámica de la economía sonoreense.

Sin menospreciar la ventaja de la oferta de empleo a amplios sectores de la población sonoreense, principalmente aquellos segmentos de mano de obra no calificada y su impacto en el comercio y los servicios, se puede afirmar que prácticamente desde los inicios de la industria maquiladora en Sonora, en la segunda mitad del siglo pasado, el ideal ha sido su integración a cadenas productivas locales, el cual está muy lejos de lograrse y no se observan indicios de que esta situación vaya a cambiar en un futuro previsible.

En cuanto al comportamiento del sector terciario de la economía sonoreense es interesante observar que sobre la mediocridad de la mayoría de los subsectores componentes del sector, destacan los relativos a *servicios de información masiva* y los *servicios financieros y de intermediación financiera medidos indirectamente*. De aquí se infiere que a diferencia del comercio, los transportes y los servicios educativos y profesionales, por mencionar algunos, que experimentan ritmos mediocres o negativos, los oligopolios de la información y el sistema bancario y financiero observan tasas extraordinarias de crecimiento anual superiores al 10%.

1.2 Situación de Sonora en los índices de competitividad

En esta sección se intenta realizar un examen de la situación de la competitividad en Sonora y en particular de su sector manufacturero. Para ello, acudimos en primer término, al examen que práctica el profesor Erquizio Espinal (2010) en un libro sobre la competitividad regional y empresarial de Sonora ante la economía del conocimiento.

De acuerdo a los resultados de la investigación de este economista, destacan los aspectos siguientes:

- El estado de Sonora creció más que el promedio nacional de acuerdo a diversos índices de competitividad en el período 1993-2006.
- Los estudios de impacto del TLCAN sobre la economía de la frontera norte de México, ubican a Sonora como un estado rezagado en el contexto regional y aunque es ganador relativo en el ámbito nacional, no está dispensado de los problemas del lento crecimiento de la economía mexicana en su conjunto ni de la recesión global, por la que la economía mundial y nacional transita desde mediados de 2008 a la fecha.

- Sonora es una de las entidades federativas de la frontera norte con la más baja capacidad endógena de crecimiento a mediano plazo y muestra un alto grado de “maquilización”, lo que se refleja en una menor capacidad de resistencia a la recesión o, lo que es lo mismo, una mayor profundidad y amplitud de sus recesiones.
- Por lo que respecta al corto plazo, también Sonora es un perdedor relativo en la frontera norte, dada su mayor vulnerabilidad ante los eventos recesivos que se originan en la dinámica de Estados Unidos, como ocurrió en la recesiones del 2000 y 2009.
- Tanto para Sonora como para el promedio nacional la tasa de crecimiento de la población económicamente activa superó a la tasa de crecimiento de la población total en prácticamente 1% anual, lo que implica que el estado, al igual que el país en su conjunto, disfrutaron desde los años setenta de los beneficios potenciales del «bono demográfico», pues la proporción de adultos en edad de trabajar en relación a la población total se elevó de treinta a cuarenta por ciento y continuará elevándose en el futuro hasta aproximadamente el año 2020.
- Este proceso ha constituido y aún puede significar una ventana de oportunidad de crecimiento, pues así ocurrió en países como los del sudeste asiático, cuyo espectacular crecimiento reciente, se ha estimado, se debe aproximadamente en 33% a las oportunidades que acarrea una población joven.
- A pesar de las potencialidades de crecimiento que ofrece el «bono demográfico», Sonora no lo ha aprovechado a cabalidad pues la productividad por trabajador creció a una tasa muy baja de apenas 0.17% anual, incluso inferior al promedio nacional de 0.41%, lo que se ha traducido en un crecimiento muy lento del PIB por persona que en el periodo analizado caracterizó a Sonora y al promedio nacional (1.09% y 1.36%, respectivamente).

En base a este examen Erquizio concluye que el reto sonorenses y nacional es aprovechar los próximos quince años de «bono demográfico», elevando la calificación de la fuerza de trabajo y generando empleos productivos en el sector formal de la economía, a diferencia de lo que ha venido sucediendo en los últimos años, en que los empleos creados en su mayoría son de carácter informal y en sectores de baja productividad.

1.3 La visión de los economistas contemporáneos

De acuerdo a la visión retrospectiva de un autor sonorense respecto del comportamiento de la economía del estado, que abarca el período 1980 a 2003, se estima una tasa promedio anual de 2.8%, la cual es ligeramente mayor a la calculada para el crecimiento del PIB nacional (2.2%) en el período de referencia (Vázquez, 2009:64)

Para Vázquez la característica dominante del dinamismo de la economía sonorense en el período examinado es el comportamiento errático, es decir, tasas de crecimiento más altas o más bajas respecto a los promedios nacionales. Estos altibajos de la economía estatal, alternados en distintos segmentos del período, no obstante ser menos abruptos que los nacionales, los promedios de crecimiento son muy semejantes.

Algunos de los factores que explican, de acuerdo a este autor, los altibajos de la economía estatal son la disminución de la inversión pública en los últimos decenios del siglo pasado, especialmente en el ámbito de la construcción; la disminución de la inversión privada ante un mercado interno deprimido; la pérdida de competitividad; y la caída de la inversión extranjera, principalmente la de las maquiladoras, en razón de los problemas internos de Estados Unidos.

Otro autor (Wong, 2004:734), en un examen de la evolución cuantitativa y cualitativa del crecimiento de la economía sonorense, muestra las principales variables de la entidad asociadas al PIB durante los últimos dos decenios del siglo pasado (1980-2000).

En la información analizada por este economista, “se observa que la contribución de Sonora al PIB nacional se mantuvo casi constante de 1980 a 2000 (entre 2.5 y 2.7 por ciento) y se señala que “en los sectores tampoco hubo modificaciones de importancia con excepción del incremento en el producto nacional de la industria manufacturera: de 1.2 a 2.3 por ciento, y del rubro transporte, almacenamiento y comunicaciones de 2.3 a 2.9 por ciento”.

También se señala en este estudio que las tasas de crecimiento promedio anual del PIB sonorense en los decenios examinados (3.3 por ciento en el período 1980-2000), “fueron superiores al promedio nacional (2.7 por ciento) salvo durante 1988-1993 en que la tasa fue de 2.1 para Sonora y de 3.2 para el país”. Luego Wong agrega que “el comportamiento de los sectores sonorenses fue muy similar al del país en su conjunto, ambos con tasas erráticas en la minería y la construcción, sobre todo en los años ochenta. La diferencia fundamental en las tasas de crecimiento de Sonora y México en dicho periodo se

presentó en la manufactura, en la que el estado destacó en varios periodos con tasas más del doble que las nacionales”.

Vale la pena resaltar la conclusión a la que este autor llega basada en el análisis de conjunto de los indicadores del crecimiento en Sonora. Éstos “sugieren que si bien en el ámbito económico general se mantienen tasas similares o superiores al promedio nacional, su reflejo en el ámbito social (como la pobreza) no guarda la correspondencia necesaria”. También subraya que “si al desfase entre lo económico y social se agrega el ambiental, manifestado en una degradación de los recursos naturales y efectos negativos para el medio derivados de prácticas productivas tradicionales, en Sonora se están deteriorando las bases fundamentales de un desarrollo sustentable, que significa el crecimiento económico con equidad social y sustentabilidad ambiental” (Ibidem, p.736).

Una descripción simplificadora, pero útil para su comprensión, de la economía actual de Sonora podría consistir en lo siguiente:

- Un sector primario atrapado en su etapa extractiva, de cada vez más escasa participación en el producto interno bruto estatal, pobre generador de empleo y altamente depredador de los recursos naturales y del ambiente;
- Un sector industrial doméstico de poca importancia productiva, desvinculado y ajeno a una industria maquiladora relativamente más importante y orientada al mercado externo;
- Un sector comercial y de servicios de creciente participación en el valor del producto y que encuentra su explicación en los impulsos provenientes de la maquiladora, el gobierno y las necesidades de comunicaciones y transportes, entre otros.

Pero, ante este limitado desempeño incompatible con el potencial publicitado reiteradamente en el discurso oficial, los voceros empresariales y los medios de comunicación, caben un par de cuestionamientos, a saber:

¿Cuáles son los antecedentes productivos que han llevado a la economía de Sonora a esta situación indeseable? ¿Qué es lo que se ha hecho mal o que se ha dejado de hacer y que explica o ayuda a explicar esta situación perniciosa de la estructura productiva de la entidad? Para intentar resolver estas interrogantes, demos un vistazo al pasado.

1.4 ¿Qué sucedió en el pasado?

Para iniciar la búsqueda de respuestas, citemos lo expresado en la introducción de un libro de reciente publicación que trata sobre la competitividad regional y empresarial de Sonora (Basurto y Vázquez, 2010:7).

“El Sonora de hoy es resultado de un largo proceso de desarrollo, donde paradójicamente una de las fortalezas históricas, la pujanza de su sector primario, no estuvo vinculada con algún proyecto de diversificación de la economía estatal que a la postre propiciara un salto cualitativo que le permitiera, a partir de esfuerzos endógenos, incursionar con éxito competitivo en los distintos mercados de la globalización”

Un largo proceso de desarrollo en el que la economía sonorense y la vida de sus habitantes estuvo marcada en los remotos años de la exploración del territorio, de la conquista y la colonización, por la lejanía de los centros de decisión, la hostilidad de sus habitantes originales y lo agreste de su entorno, entre otras cosas.

Una mirada rápida al Sonora de los siglos posteriores a la conquista, XVI, XVII, XVIII y XIX nos enfrenta a las escenas de un territorio inmenso, de clima extremoso, de difícil topografía, ocupado por tribus seminómadas, indomables y de idiosincrasias incomprensibles para los recién llegados. La de Sonora, hasta todavía entrado el siglo veinte, es una historia de presidios militares, misiones religiosas y representaciones de gobierno inestables e ineficaces, cuyo resultado es una actividad productiva extractiva, depredadora y de escasa capitalización.

Todavía en el primer tercio del siglo XIX un autor reconocía que en general en México y en particular en Sonora “sólo se vive de un empleo de gobierno, de un beneficio eclesiástico o de un destino militar” y demandaba que el supremo gobierno le diera la más oportuna y digna atención a todo plan o proyecto que facilitara a los habitantes una forma de vivir honesta y ventajosa basada en una industria o trabajo (Zuñiga, 1985:132).

Por siglos la actividad productiva preponderante en el territorio sonorense lo fue la minería en su etapa extractiva y tanto la agricultura y la ganadería como la pesca jugaron roles marginales hasta bien entrado el siglo pasado, cuando estas últimas actividades experimentaron una expansión relativa que sirvió para caracterizar al estado con la naturaleza agropecuaria que lo distinguió por varios decenios.

El proceso que llevó a lo que es actualmente la economía sonorenses, se puede decir que se inició con la participación de los sonorenses en el conflicto armado de 1910-1917 y en la etapa posterior de institucionalización de la revolución mexicana. Sobre los hombres, nombres, roles, tramas, acciones y destinos de los sonorenses en ese movimiento social que cambió el rumbo de México, mucho se ha escrito y no habremos de abundar sobre ellos. Pero sobre lo que sí interesa tratar es sobre la forma y consecuencias que tuvieron las decisiones y actos de gobierno y de poder de los llamados caudillos de la revolución.

Para empezar parece claro que un patrón de comportamiento que se reprodujo en distintos momentos y con diferentes formas, de parte de los militares sonorenses que llegaron a la presidencia de la República y a las diversas dependencias del ejecutivo y legislativo de principios del siglo pasado, consistió en apropiarse para sí y para sus familiares, amigos, y colaboradores de las mejores tierras para la agricultura en los valles y de enormes superficies en la zona oriental ganadera del estado (Chávez, 2007:103)

Luego ya en las etapas sucesivas en que detentaron el poder de la república, no debió transcurrir mucho tiempo para iniciar la canalización de los recursos que la revolución en proceso de institucionalización generaba, hacia el estado en el que disponían de propiedades.

Parece estar claro también que una vez que los sonorenses dejaron el sillón presidencial con Abelardo L. Rodríguez en 1934, los grupos de poder del centro del país no habrían de permitir que lo recuperaran, aunque para ello tuvieron que buscar el modo de retenerlos en Sonora. Y ese modo fue el apoyo decidido y cuantioso en la forma de obras de infraestructura agrícola, apertura de tierras al cultivo, asistencia técnica, financiamientos accesibles y de bajo costo, comercialización asegurada y otras muchas más facilidades, que posibilitaron la colonización de la zona costera de Sonora.

El caso es que para la cuarta década del siglo XX la economía sonorenses ya disponía de los cimientos en que se habría de edificar el futuro de una agricultura, ganadería y pesca extensivas y que en la apreciación de los autores anteriormente citados, Basurto y Vázquez (2010), constituyó la paradoja de un sector primario pujante que rebasó los límites de su propia sustentabilidad y cuyos actores y beneficiarios omitieron utilizar su alta rentabilidad, como apoyo a la diversificación productiva y al fortalecimiento de un mercado interno que hubiera sido el motor de su desarrollo y modernización.

Entre 1940 y 1963, es decir en un lapso de 23 años, en el estado de Sonora se construyeron una media docena de presas y se crearon distritos de riego con su respectiva infraestructura y aparato

administrativo: La Angostura o Lázaro Cardenas en 1940; El Oviachic o Alvaro Obregón en 1952 y El Novillo o Plutarco Elías Calles en 1963, todas ellas sobre el río Yaqui; La Abelardo L. Rodriguez, sobre el río Sonora; El Mocuzari o Adolfo Ruiz Cortinez sobre el río Mayo; y La Cuauhtemoc sobre el río Altar en 1950 (Camou, 1991:290-293).

De acuerdo a Guadarrama y Ramírez, autores del capítulo “La Gran Expansión Agrícola de 1940-1955” de la Historia Contemporánea de Sonora (Ibidem: 269-278), la política estatal de irrigación y el nuevo sistema de crédito, actuaron como dos ejes que se movieron al impulso de las decisiones provenientes de la federación y que fueron los instrumentos fundamentales, que convirtieron la agricultura extensiva de Sonora en soporte importante de la política nacional de sustitución de importaciones.

La agricultura sonorenses que se estableció sobre el desmonte ecológicamente incontrolado de cientos de miles de hectareas de la planicie costera del estado y que se expandió gracias a la infraestructura hidráulica y caminera construída por la federación; que aprovecho los cientos de millones de pesos de financiamientos generosos, baratos y flexibles, lo mismo que la asistencia técnica gratuita y la comercialización asegurada y bajo precios de garantía, para principios de la década de los sesentas ya se había definido como lo que Jacques Chonchol llamó ”agricultura tipo minería” Es decir, aquella en la que el empresario agrícola trata de sacar el mayor provecho del suelo en poco tiempo sin preocuparse del futuro y abandonarlo cuando ya no sirva más (Ibid:314).

El ensalitramiento de las tierras y su completa inutilidad aún para la recuperación de las especies vegetales que por siglos cubrieron el territorio, son las consecuencias que desde los años sesentas se vienen padeciendo y que lamentablemente se siguen presentando en la actualidad como se puede constatar en estudios geohidrológicos realizados por investigadores independientes (Reyes y Quintero, 2009) (Moreno, 2006) y la propia Comisión Nacional del Agua algunos de los cuales pueden ser consultados en su página de Internet (www.conagua.gob.mx).

En este lapso que va de los años cuarenta a los sesentas, los agricultores sonorenses operaron con altas tasas de ganancia, gracias a, como ya se ha señalado, las portentosas obras de infraestructura construídas por el gobierno federal, a los cuantiosos flujos de recursos financieros, a los múltiples subsidios en los insumos –principalmente el agua cuyo valor real nunca se ha contabilizado-, y a las políticas de precios de garantía y comercialización asegurada, entre otras facilidades. Pero este auge sostenido artificialmente más temprano que tarde habría de llegar a su límite y es así que para fines de los cincuentas y principios de los sesentas, el tema ya estaba en discusión.

La alternativa que se ofreció ante el agotamiento del modelo agrícola depredador y subsidiado fue coherente, según la opinión de los autores del estudio ya referido sobre la competitividad regional y empresarial de Sonora (Basurto y Vázquez, 2010), y consistió en buscar el establecimiento de cadenas productivas que ligaran las actividades primarias y las industriales. Efectivamente, fue en el sexenio del gobernador Luis Encinas (1961-1967), cuando se emprendió el esfuerzo más importante en la historia del estado para industrializarlo, mediante un plan que tendría una duración de diez años.

Pero en esta ocasión, como en otras muchas en la historia de las naciones, la batalla la ganaron las fuerzas representativas del statu quo, el reducido grupo de sonorenses usufructuarios del mito de la agricultura extensiva en el desierto. Y así, la búsqueda de alternativas se agotó en el corto período de un sexenio, como bien afirman los autores aludidos.

Pero en el destino de los pueblos aparecen siempre encrucijadas y para el Sonora de la sexta década del siglo XX, un reacomodo de fuerzas económicas en el ámbito internacional habría de tener consecuencias al nivel local. “Comienza entonces”, escriben nuestros autores, “un proceso de industrialización dominado por variables externas que se concreta en la instalación de la industria maquiladora de exportación” (Ibidem: 8)

El beneficio arrojado a la economía de Sonora por las sucesivas oleadas de industria maquiladora en cuanto a creación de empleos y estímulos al mercado interno, ha sido suficientemente estudiado por académicos e investigadores y no abundaremos al respecto. Sin embargo, existen algunos aspectos cuya consideración vale la pena a los efectos de este esfuerzo de investigación.

Empecemos por el problema que implica la incorporación de las cifras de valor de la producción, importaciones y exportaciones de la industria maquiladora a las estadísticas oficiales de la actividad económica. Este problema consiste en que al contabilizarse el valor de las manufacturas ensambladas en territorio nacional como si fuera parte del producto interno se está cometiendo una adulteración del comportamiento real de la economía.

En la misma forma, las cifras del sector externo de la economía son objeto de falseamiento al considerar importaciones y exportaciones de la actividad ensambladora como consecuencia de la industria doméstica, lo cual no tiene absolutamente ningún sostén en la realidad. Este aspecto se discute más adelante en el capítulo V. “El caso de la industria maquiladora de exportación en Sonora”.

Prácticamente desde los inicios de la instalación de la actividad maquiladora en el territorio nacional, en el discurso oficial se ha venido insistiendo en la necesidad de vincular las plantas extranjeras a la actividad productiva doméstica, lo cual sólo se ha logrado en lo que concierne a insumos y servicios secundarios, pero nada en lo referente a los encadenamientos industriales sustantivos. A más de medio siglo de maquiladora en Sonora, no existen indicios de que esta problemática esté en vías de solución.

1.5 La economía de Sonora según los economistas clásicos, neoclásicos y contemporáneos

Con los anteriores antecedentes procedamos ahora a efectuar un ejercicio de interpretación de la economía sonorensis, apoyándonos- como se dice en la introducción- en lo que los autores clásicos, neoclásicos y modernos (que se han ocupado del crecimiento, el desarrollo y la competitividad de las economías), han considerado como factores determinantes del desarrollo productivo y el bienestar social de las regiones y localidades.

En particular de lo que se trata es de constatar si el desarrollo de la estructura productiva del estado de Sonora, se ha fincado o no en las ventajas naturales, en las comparativas, en las de localización y en las competitivas.

1.5.1 La especialización y el intercambio ventajoso de Smith

En el último tercio del siglo XVIII, el escocés Adam Smith, considerado el máximo exponente de la economía clásica, en su libro “La Riqueza de las Naciones”, extrapolando al ámbito mundial su análisis de la división del trabajo y la especialización de los individuos, argumentó que la ventaja absoluta de un país es su capacidad de producir determinada mercancía utilizando menos recursos que el resto de los países. Esta teoría de la ventaja absoluta, defiende que las naciones deben especializarse en los bienes para cuya producción emplean menor cantidad de recursos que los demás países y exportar a éstos para comprar los artículos que ellos producen a un menor costo (Smith, 1776).

En sus propias palabras:

If a foreign country can supply us with a commodity cheaper than we ourselves can make it, better buy it of them with some part of the produce of our own industry, employed in a way in which we have some advantage. The general industry of the country being always in proportion to the capital which employs it, will not thereby be diminished, no more than that

of the above mentioned artificers; but only left to find out the way in which it can be employed with the greatest advantage. It is certainly not employed to the greatest advantage, when it is thus directed towards an object which it can buy cheaper than it can make. (Libro IV, Capítulo 2)

Cuando Adam Smith elaboró su teoría de la ventaja natural o absoluta del comercio de los países en 1776, lo hizo en base a sus observaciones de la economía británica y la de los países del continente europeo que había visitado en años anteriores. Sus consideraciones al respecto, fueron producto del sincretismo o fusión tanto de la realidad competitiva de dichas economías como de las fallas y desaciertos que por supuesto existían en aquellos tiempos.

Sería muy difícil indagar si los gobiernos monárquicos de la época y la floreciente burguesía de la revolución industrial en marcha, habrían tomado en cuenta lo que este autor explicaba detalladamente en su libro. Pero lo que sí es notorio es el nivel de desarrollo alcanzado por Inglaterra y los países del norte y centro de Europa, el cual se dio, sin lugar a dudas, fundamentado en el intercambio de manufacturas por materias primas provenientes de las colonias. Es decir, fue un desarrollo basado en las ventajas productivas de los países.

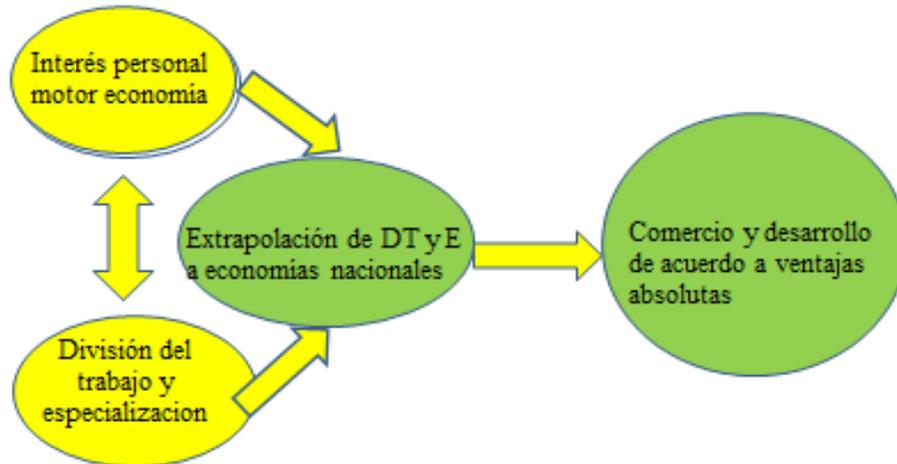
Si Adam Smith observara al Sonora del siglo actual quedaría francamente confundido al estudiar la economía sonorense. En su genial marco de referencia no habría absolutamente ningún lugar para la idea de utilizar el bien más escaso, el agua, en productos que se pueden conseguir a precios más bajos, a unas horas de distancia, en el medio oeste norteamericano (Vease Figura 1.5.1.1 Teoría de las ventajas absolutas).

En un ejercicio de suposición de la percepción que tendría este autor acerca de las ventajas absolutas de Sonora, es posible resaltar las siguientes:

- Existencia de recursos naturales (agrológicos, minerales, forestales y marinos) histórica y actualmente desaprovechados, subaprovechados o francamente mal aprovechados.
- Posición geográfica ventajosa en la Cuenca del Pacífico, el Golfo de California y en la proximidad de los sistemas carreteros y ferroviarios del suroeste de la Unión Americana.
- Enorme potencial productivo (acuacultura y maricultura), portuario, turístico y de navegación en el Mar de Cortéz.

- Recursos humanos abundantes y capacitados de nivel científico, profesional, técnico y operativo.

FIGURA 1.5.1.1
Teoría de las Ventajas Absolutas



Fuente: Elaboración propia con base en Smith 1776.

1.5.2 Las ventajas comparativas de Ricardo

Cuarenta años después de la aparición del libro de Adam Smith, el inglés David Ricardo, publicó el suyo denominado “Principios de Economía Política y Tributación”, en el cual supera la tesis del filósofo y economista escocés, al explicar el postulado básico de que, aunque un país no tenga ventaja absoluta en la producción de ningún bien, le convendrá especializarse en aquellas mercancías para las que su ventaja sea comparativamente mayor o su desventaja comparativamente menor. Lo decisivo, entonces, en el comercio internacional no serían los costos absolutos de producción en cada país, sino los costos relativos, es decir, la ventaja comparativa (Ricardo, 1821: Capítulo 7).

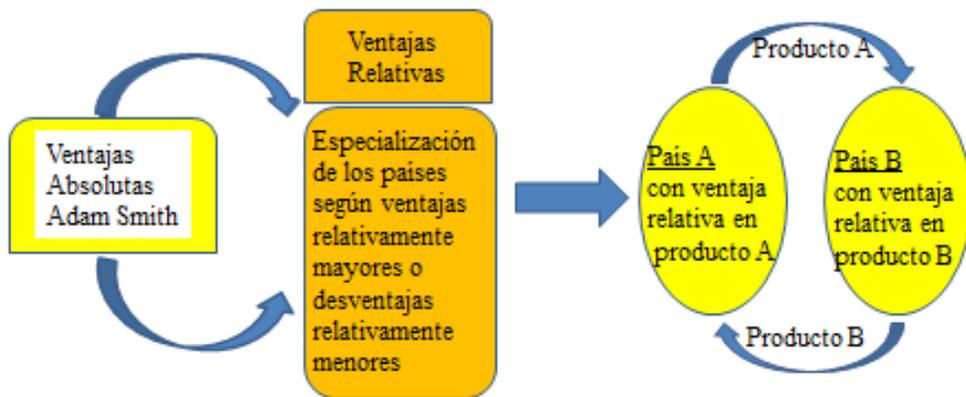
El análisis de Ricardo empieza con el reconocimiento de la validez de lo previamente expuesto por Smith, es decir, del principio de la ventaja absoluta, el cual describe en estos términos:

It is quite as important to the happiness of mankind, that our enjoyments should be increased by the better distribution of labour, by each country producing those commodities for which by its situation, its climate, and its other natural or artificial advantages, it is adapted, and by their exchanging them for the commodities of other countries, as that they should be augmented by a rise in the rate of profits (Ibidem).

Este autor inglés dedica prácticamente todo el capítulo 7 de su libro para exponer a detalle su argumento de que los países deberían de especializarse en la producción de aquellas mercancías en las que su ventaja sea relativamente mayor o su desventaja relativamente menor frente al resto de los países.

Al respecto, también resulta claro, a juzgar por la detallada argumentación de Ricardo en torno a las ventajas comparativas de Inglaterra (textiles y aceros) y de Portugal (vinos), que sus observaciones de la realidad del intercambio comercial entre los dos países era lo que le permitía sustentar la validéz de la teoría de las ventajas relativas (Vease Figura 1.5.2.1 Teoría de las ventajas relativas).

Figura 1.5.2.1
Teoría de las Ventajas Relativas



Fuente: Elaboración propia con base en Ricardo 1821

En la misma forma que el autor clásico antecedente y seguramente coincidiendo ambos en varias de sus apreciaciones, la percepción de David Ricardo respecto de las ventajas relativas de Sonora, serían de la siguiente manera:

- Situación geográfica excelente en la Cuenca del Pacífico, el Golfo de California y en la vecindad del suroeste de los Estados Unidos de Norteamérica.
- Un clima seco, con suelos y condiciones propicias para el aprovechamiento de cultivos propios de climas cálidos, de gran demanda en los mercados de consumo de los socios comerciales del Tratado Norteamericano de Libre Comercio.
- Excelentes condiciones en la Costa de Sonora para la actividad portuaria, marítima, comercial y recreativa, sin dejar de mencionar su potencial productivo en aguas oceánicas y costeras.
- Disponibilidad de recursos abundantes minerales y no minerales actualmente bajo explotación de compañías legalmente mexicanas pero con predominancia de intereses foráneos, cuyos objetivos de aprovechamientos industriales se ubican fuera del territorio sonoreense.

1.5.3 La agricultura sonoreense: ¿Ventaja comparativa o aberración económica?

De vuelta a la realidad económica de Sonora, ya no digamos la del siglo XVIII, sino en la más reciente del siglo pasado, resulta obvio que el sistema de decisiones que regía la actividad productiva del estado, estaba definitivamente identificado con la doctrina proteccionista que tanto el economista escocés como el inglés rechazaban. La demostración de esta afirmación radica en las consideraciones de los autores locales cuando se refieren a la agricultura sonoreense en el contexto de la política nacional de “sustitución de exportaciones y de soberanía alimentaria”.

En la otra cara de la moneda proteccionista y de autosuficiencia de la política económica mexicana, es posible observar para el caso del cultivo preponderante del trigo en la etapa de expansión agrícola de Sonora y que prevalece hasta nuestros días, que la ventaja absoluta, relativa y competitiva, la tienen las regiones de climas fríos y templados, enormes planicies fértiles y regímenes de lluvias abundantes, que además aplican modelos agrícolas de alta productividad, investigación aplicada y prácticas estrictas de conservación y mejora de los recursos naturales, entre otras virtudes productivas.

Como se sabe, los estados integrantes del medio oeste norteamericano son Illinois, Indiana, Iowa, Michigan, Minnesota, Ohio, Wisconsin, Kansas, Missouri y Nebraska, caracterizándose cada uno de ellos en particular por poseer tierras aptas para el cultivo de cereales en extensiones superiores a las del estado de Sonora. A esta enorme región productora de cultivos competitivos con los de nuestro estado, habría que agregar los inmensos campos de la pradera canadiense, en la que destacan Alberta, Saskatchewan y Manitoba.

En cuanto al cultivo del otro producto que fue objeto por muchos años de la política agrícola nacional y por supuesto del generoso apoyo financiero y de irrigación, el algodón, habría que decir que la ventaja absoluta, relativa y competitiva, la han tenido y la tienen, además de algunos de los estados de la Unión Americana ya mencionados, los estados de Oklahoma, Texas, Arkansas, Tennessee, Kentucky, Alabama, Georgia, las Carolinas y Virginia.

Factor importante que impacta positivamente la competitividad de Estados Unidos y Canadá en la producción de cereales, lo constituye sin lugar a dudas los bajos costos de transporte que en el caso del primer país se hace principalmente vía los seis ríos navegables¹ y para el caso del segundo su extensa y eficiente red ferroviaria. En ambos casos los costos de transporte son definitivamente más bajos que los que se registran en México vía carreteras de cuota, que se caracterizan por su lentitud, malas condiciones de circulación y enormes costos relativos de los combustibles.

1.5.4 Los distritos industriales de Marshall

Ya iniciado el siglo pasado otro economista inglés, Alfred Marshall (1842-1924) en su libro “Principles of Economics” observó y teorizó sobre las economías de aglomeración al referirse a la concentración de industrias especializadas en localidades particulares (Marshall, 1920: Libro IV, capítulo IV.X).

La observación de Marshall inicia con la afirmación de que en las etapas tempranas de la civilización, las localidades tenían que depender de sus propios recursos para satisfacer sus necesidades de consumo, excepto aquellas que tenían alguna facilidad de transporte por agua. Pero cuando las costumbres y los deseos de la gente cambiaron, se desencadenaron, dice, claros procesos de intercambio y especialización capaces de alcanzar aún a localidades apartadas de las concentraciones humanas.

El desarrollo del comercio llevó, agrega Marshall, a la concentración de la industria en aquellas localidades que reunían las mejores condiciones para ello. Luego reconoce que la concentración de la industria en ciertas localidades llevó al mejoramiento de la división del trabajo, la tecnología y los negocios. Dice:

¹ Como se sabe una de las ventajas estratégicas de la Unión Americana no sólo para su agricultura sino para toda su actividad productiva la constituyen los seis ríos navegables a saber: el Missouri, Arkansas, Red, Ohio, Tennessee y por supuesto el Mississippi.

This elementary localization of industry gradually prepared the way for many of the modern developments of division of labour in the mechanical arts and in the task of business management (Sección 1).

Enseguida explica las causas de la localización industrial:

Many various causes have led to the localization of industries; but the chief causes have been physical conditions; such as the character of the climate and the soil, the existence of mines and quarries in the neighborhood, or within easy access by land or water (Ibid. sección 2).

Este autor no omite mencionar que otra causa importante de localización de la industria haya sido la seguridad y protección de un sistema eficaz de justicia y la demanda de mercancías de calidad generada por las familias propietarias de los enormes rebaños de ovejas de la Inglaterra del siglo XIX, es decir un vigoroso mercado interno. Estos factores, además de los anteriormente mencionados, atraían a trabajadores especializados de lugares distantes, que después serían educados en la localidad de acuerdo a las nuevas necesidades de la industria.

Pero Marshall agrega a su observación otros factores importantes para el florecimiento de la industria de Inglaterra al inicio del siglo pasado, que son el carácter de la gente y las instituciones sociales y políticas que lo hacían posible. Así dice que:

This accident of that may have determined whether any particular industry flourished in any one town; the industrial character of the whole country even may have been largely influenced by the richness of her soil and her mines, and her facilities for commerce. Such natural advantages may themselves have stimulated free industry and enterprise: but it is the existence of these last, by whatever means they may have been promoted, which has been the supreme condition for the growth of noble forms of the arts of life (Ibid, sección 2).

Rescatemos para nuestro trabajo con especial interés esta observación esencial de Marshall, es decir, la que se refiere a la ventaja que proporciona al desarrollo industrial la existencia de la libertad de industria y de empresa. Este factor juega un rol fundamental en las regiones económicas que logran despegar y desarrollarse y habrá de tener un significado fundamental en el diseño de un modelo de competitividad manufacturera para el estado de Sonora.

Se debe a este autor la introducción en el lenguaje de la economía del término “distrito industrial”. En efecto Marshall dice que las causas que determinan el progreso económico de las naciones pertenecen

al estudio del comercio internacional, pero que es importante seguirle la pista a grupos de trabajadores calificados que se concentran en las cercanías de un asentamiento industrial o en los densamente poblados *distritos industriales*.

Algo que llama mucho la atención en el texto de este economista, es cuando dice que cuando una industria se establece en una localidad es muy probable que permanezca en ella por mucho tiempo y de ahí se deriven las ventajas que adquiere la gente de contar con actividades especializadas en la cercanía. Luego agrega:

The mysteries of the trade become no mysteries; but are as if it were in the air, and children learn many of them unconsciously (Ibid: sección 3).

Enseguida explica que los buenos trabajos son justamente apreciados y que las invenciones y mejoras de la maquinaria, los procesos y en general de la organización de los negocios, pronto son discutidos, revisados y mejorados con nuevas ideas. Así, dice, los oficios y ocupaciones subsidiarias se desarrollan en las cercanías, facilitando los abastecimientos, mejorando la organización de los negocios y en general conduciendo a la economía hacia su desenvolvimiento.

En una asombrosa apreciación similar a la que muchos autores contemporáneos hacen del impacto que las tecnologías de la información y la comunicación tienen en el desarrollo productivo de nuestros días, Marshall observó en sus tiempos que los problemas causados por el desacuerdo entre empresarios y trabajadores eran de muchas formas aminorados por los adelantos tecnológicos de aquella época: el ferrocarril, la prensa y el telégrafo.

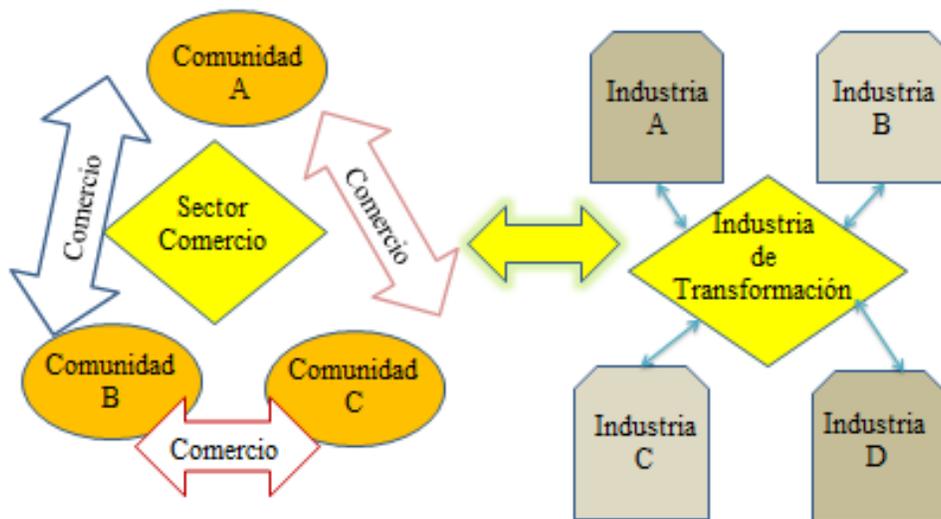
Se considera oportuno un último comentario sobre las aportaciones de este autor, debido a su eventual aplicabilidad en nuestra realidad. Dice Marshall que un distrito que es dependiente principalmente de una sola industria está propenso a padecer situaciones de depresión en caso de que, por cualquier razón, caiga la demanda por su producción o falle el abastecimiento de las materias primas que utiliza en sus procesos.

Al respecto, agrega que esta desventaja es en gran medida evitada en aquellos distritos en los cuales están establecidas otras industrias poderosas, ya que si falla una por un tiempo, las otras pueden proveer el apoyo que la población necesita para su bienestar.

Es esa precisamente una de las desventajas de la economía sonoreense al haberse considerado a la ensambladora Ford como un detonador del desarrollo industrial, lo cual no se ha dado no obstante

haberse establecido hace un cuarto de siglo. Pero tal vez lo más importante de la contribución de Marshall sea su descripción de la que significa un distrito industrial, ya que en ella se encuentran elementos definitorios de la forma en que las regiones deben de integrarse para lograr la competitividad industrial (Vease figuras 1.5.4.1 y 1.5.4.2).

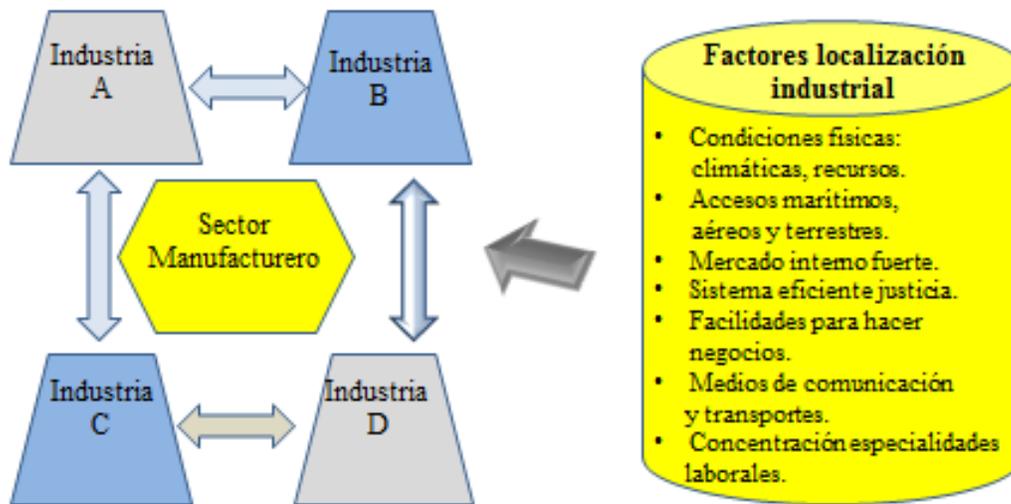
Figura 1.5.4.1
Economías de Aglomeración



Fuente: Elaboración propia con base en Marshall 1920

En la imposible apreciación intelectual de Marshall sobre la economía sonorenses quedaría claro que lo sensato para Sonora serían las decisiones y acciones que en Inglaterra se tomaron en el siglo XIX. No aprovechar el sol, no aprovechar el Golfo de California, además de desperdiciar la escasa agua dulce, ensalitrar las tierras de cultivo y contaminar el aire, los suelos y los mares, serían a su modo de ver, conductas inexplicables en una nación civilizada. Este economista quedaría bastante descontrolado al observar Sonora .

Figura 1.5.4.2
Economías de Aglomeración



Fuente: Elaboración propia con base en Marshall 1920

1.5.5 Las ventajas que se construyen de Porter

Las propuestas de los economistas revisados y otros que en este documento no se mencionan, fueron estudiadas, criticadas, ampliadas y circunstanciadas, pero a nuestro juicio no superadas hasta que el norteamericano Michael E. Porter (n. 1947), profesor de la Escuela de Negocios de Harvard, escribiera en 1990 “La Ventaja Competitiva de las Naciones”.

En este libro su autor establece, producto de una larga trayectoria de investigación en diversos regiones y ciudades del mundo iniciada en los años 80's, que una empresa o grupo empresarial pueden construir una ventaja competitiva y sobre ella desarrollar una estrategia que impulse y sostenga el desarrollo de un territorio.

Porter, principia por examinar los fundamentos teóricos y empíricos del éxito industrial desde los tiempos de los clásicos hasta nuestros días, para concluir en la necesidad de construir un nuevo paradigma que tome en cuenta la fugacidad del status competitivo de las empresas en razón del cambio tecnológico, la dotación comparable de factores entre los países competidores y las complicaciones de la globalización.

En esencia, la teoría de las ventajas competitivas elaborada por este autor, consiste en que si bien son importantes las condiciones de los factores de producción en las regiones, la ventaja la obtienen las empresas que se encadenan para utilizar en su favor las cinco fuerzas que las afectan y las cuatro determinantes de su éxito o fracaso, incluyendo en éstas la calidad y abundancia de los factores productivos mencionados.

A partir de las estrategias empresariales por él observadas en las industrias globales, Porter identifica las cinco fuerzas que afectan su ventaja competitiva, a saber:

- Rivalidad entre competidores,
- el desafío de nuevas firmas,
- poder de negociación de proveedores,
- amenaza de productos o servicios sustitutos y
- capacidad de negociación de compradores.

En relación a las cuatro determinantes de la competitividad este autor precisa que ellas constituyen el contexto que el país construye para el desempeño de las industrias y que son:

- La condición de los factores de la producción;
- las condiciones de la demanda;
- presencia o ausencia de industrias relacionadas;
- la estructura y estrategia de las empresas y la naturaleza de la rivalidad entre ellas.

Estas cuatro determinantes, a las que se les agrega el *papel del gobierno* y el factor *oportunidad*, constituyen el sistema completo denominado el *diamante de la ventaja competitiva*. La constante interacción de las cuatro determinantes y los dos factores, gobierno y oportunidad, conforman un sistema dinámico. Pero este sistema en movimiento no actúa parejo en la economía, sino que lleva a la formación de conglomerados en aquellas industrias que se relacionan de varias maneras. Las industrias competitivas de una nación son aquellas que se vinculan ya sea verticalmente (comprador-vendedor) u horizontalmente (clientes comunes, tecnología, canales de distribución, etc.)

Para explicar mejor el fenómeno de la competitividad de los países, Porter aplica su modelo teórico amplio a ejemplos concretos. Para ello, acude a dos niveles de aplicación: las industrias y las naciones. Para las primeras utiliza cuatro ejemplos estudiados², mientras que para las segundas son ocho³.

Es claro, dice Porter, que son las empresas no los países, las que están en la línea frontal de la competencia industrial y aunque la competencia es crecientemente global, la globalización no sustituye la importancia de la nación. Sin embargo, no obstante que las circunstancias creadas por un país son las que facilitan el éxito de las firmas, la competitividad no está asegurada si las empresas no invierten en la búsqueda constante de nuevas ventajas y en la lucha por los mercados. De ahí que las estrategias competitivas de las firmas deben de considerar varios componentes, como son la mejora continua, la innovación y la integración de cadenas completas de valor.

Un aspecto de vital importancia para los efectos del propósito de disponer de un modelo de políticas públicas para el desarrollo industrial, lo constituye, sin lugar a dudas, el objetivo central de la política gubernamental señalado por este autor y que consiste en formar los recursos humanos y de capital de la nación con altos y crecientes niveles de productividad.

En este sentido, los gobiernos federal, estatal y local de un país tienen ante sí una serie de premisas a considerar al momento de diseñar las políticas de desarrollo industrial, algunas de las cuales son, por mencionar algunas, que una industria nacional se crea en una década o más y no en ciclos de negocios de tres o cuatro años y que la ventaja sostenida requiere mejoramiento continuo y constante inversión. La búsqueda de proteccionismo gubernamental y la tendencia a la cartelización no superan las ventajas de los encadenamientos productivos y la innovación constante

² Las industrias son Imprentas en Alemania; equipo de monitoreo médico en Estados Unidos; pisos de cerámica en Italia, y robots en Japón

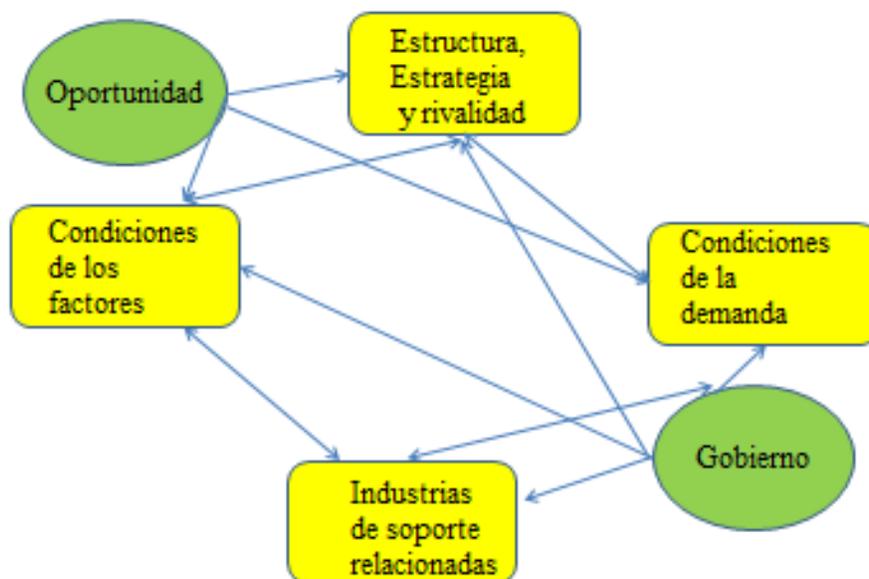
³ Los países son Alemania, Italia, Japón, Corea, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

Michael E. Porter concluye el libro **La Ventaja Competitiva de las Naciones**, con un mensaje que nos parece provocativo e inteligente. Dice que hoy es tiempo de verdaderos líderes políticos y empresariales no de administradores y capataces. La revolución tecnológica, dice, ofrece la oportunidad para una era de innovación e incremento de la productividad en prácticamente todas las industrias. Sólo se necesita aceptar el desafío y actuar.

Este autor, quien en varias oportunidades ha señalado el enorme obstáculo que significan los monopolios públicos y privados para el desarrollo de México, en su visita reciente a nuestro país, argumentó que la riqueza se crea en una sociedad a partir de las empresas, y se mostró en contra del pensamiento de que las compañías no son fundamentales para el progreso social. También dijo, entre otras cosas, que para impulsar el crecimiento económico es necesario contar con un sistema que permita que las empresas se constituyan con facilidad y se eliminen los excesivos trámites burocráticos (Acosta, 2011)

Con esta opinión de entrada, son predecibles las apreciaciones que el profesor Porter haría, de tener la oportunidad, sobre la situación y perspectivas productivas del estado de Sonora (Veáse Figura 1.5.5.1).

Figura 1.5.5.1
Modelo ventajas competitivas
Diamante de Porter



Fuente: Elaboración propia con base en Porter 1990.

1.5.6 La nueva geografía económica

Una quinta teoría que brinda interesantes elementos de orientación y viabilización al modelo de políticas públicas para la competitividad manufacturera, es la que se deriva de las aportaciones de Masahisa y Krugman (2004), (Krugman, 1992 y 2007) y los especialistas del Banco Mundial (2009) mismas que reciben el nombre de Nueva Geografía Económica (NGE).

Esta denominación se refiere a un cambio teórico cualitativo dentro de la geografía económica que enfatiza aspectos como la competencia imperfecta, los rendimientos crecientes -generados en las economías de aglomeración- y las relaciones entre comercio y economía. La emergencia de esta teoría se puede precisar con la aparición del libro *Geografía y Comercio* del Premio Nobel de Economía 2008 Paul Krugman en 1991.

Como se verá más adelante en el Capítulo IV, “Pertinencia de un modelo regional, endógeno y sistémico de industrialización”, los modelos de crecimiento endógeno, al asumir la existencia de externalidades positivas asociadas a la producción de conocimiento y tecnología, sustituyen los supuestos neoclásicos ortodoxos sobre rendimientos decrecientes a escala y competencia perfecta, por los de rendimientos crecientes y competencia imperfecta.

Con este nuevo enfoque, Krugman revitaliza el interés en la geografía y sugiere que esto constituye la cuarta ola de la revolución de los rendimientos crecientes-competencia imperfecta, la cual está en la base de los modelos de crecimiento endógeno (Peña Sánchez, 2006). Es a partir de los modelos de crecimiento endógeno como se formaliza el marco teórico de la Nueva Geografía Económica, encabezado por este autor.

Como se sabe, una situación de competencia perfecta se presenta si y sólo si el mercado funciona sin fallas⁴. En cambio, una condición de competencia imperfecta, se presenta –y con más frecuencia por cierto en economías de bajo crecimiento como la nuestra-, cuando un único agente o unos pocos de los que funcionan en el mercado, manipulan la condición y el precio del producto o los productos en cuestión.

⁴ En economía, **fallo de mercado** es el término usado para describir la situación que se produce cuando el suministro que hace un mercado de un bien o servicio no es eficiente, bien porque el mercado suministre más cantidad de lo que sería suficiente o también porque el mercado proporcione menos cantidad de un determinado bien de lo que sería conveniente. http://es.wikipedia.org/wiki/Fallo_de_mercado

Si bien la NGE se distingue de la geografía económica precedente porque agrega nuevos instrumentos analíticos para explicar la localización de las actividades productivas y el desarrollo económico que generan, como son los modelos de simulación numérica y de competencia imperfecta, es claro que esta concepción hunde sus raíces en las teorías clásicas y neoclásicas de Smith, Ricardo y Marshall. De los dos primeros retoma aportaciones como la división del trabajo, la especialización y la expansión del mercado, mientras que del tercero revalida el concepto de economías de localización y externas (Masahisa y Krugman, 2004).

Otros componentes de la NGE que no pueden dejar de mencionarse son los relativos a la economía de la información y el conocimiento (Maillat, 1994) y las aportaciones de los teóricos del crecimiento endógeno (Lucas, 1988) (Romer, 1990) (Castells, 2004).

Una interesante reinterpretación de la teoría de la Nueva Geografía Económica se presenta en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009 del Banco Mundial (Banco Mundial, 2009 a). De acuerdo a este informe se utilizan tres dimensiones geográficas para describir la transformación de las economías a medida que se desarrollan y las condiciones que se deben tener presentes al formular las políticas públicas. Estas dimensiones son la densidad, la distancia y la división y en el mismo se advierte que dichas palabras son metáforas fácilmente comprensibles, ya que la densidad, la distancia y la división evocan imágenes de la geografía humana, física y política y son cuantificables (Banco Mundial, 2009 b, p. 6).

Estos tres conceptos, se explica en el informe, resumen las dimensiones de la geografía económica que es preciso considerar con el fin de hacer frente a los desafíos del desarrollo. Es decir, la comprensión de las transformaciones de acuerdo con las dimensiones de densidad, distancia y división ayuda a determinar las principales fuerzas de mercado y las respuestas normativas pertinentes en cada una de las tres escalas geográficas: local, nacional e internacional⁵.

1.5.6.1 Las tres dimensiones del desarrollo geográfico

⁵ En el mismo documento se explica que las fuerzas de mercado que es preciso encauzar o respaldar no son siempre las mismas dependiendo de si se trata de escala local, nacional o internacional. De acuerdo a esta clasificación la escala local corresponde a la estatal, con lo cual se omite la municipal, misma que en nuestra realidad reviste de especial importancia.

A continuación el Informe sobre Desarrollo Mundial 2009 del Banco Mundial, ofrece una conceptualización de los tres factores, con el fin de que los actores de un proceso deliberado de desarrollo tengan las respuestas normativas en cada una de las escalas geográficas ya mencionadas.

•Densidad.- Es la dimensión más importante en el plano local (estatal). Las distancias son relativamente cortas, y las divisiones políticas y culturales no son significativas. El desafío normativo es conseguir una densidad adecuada, encauzando las fuerzas de mercado con el fin de alentar la concentración y promover la convergencia en los niveles de vida entre pueblos y ciudades. Por otro lado, las distancias urbanas pueden ser importantes, ya que la urbanización genera congestión y las divisiones dentro de las ciudades pueden representar dificultades a los habitantes de los barrios y colonias que no disponen de eficientes medios de transporte.

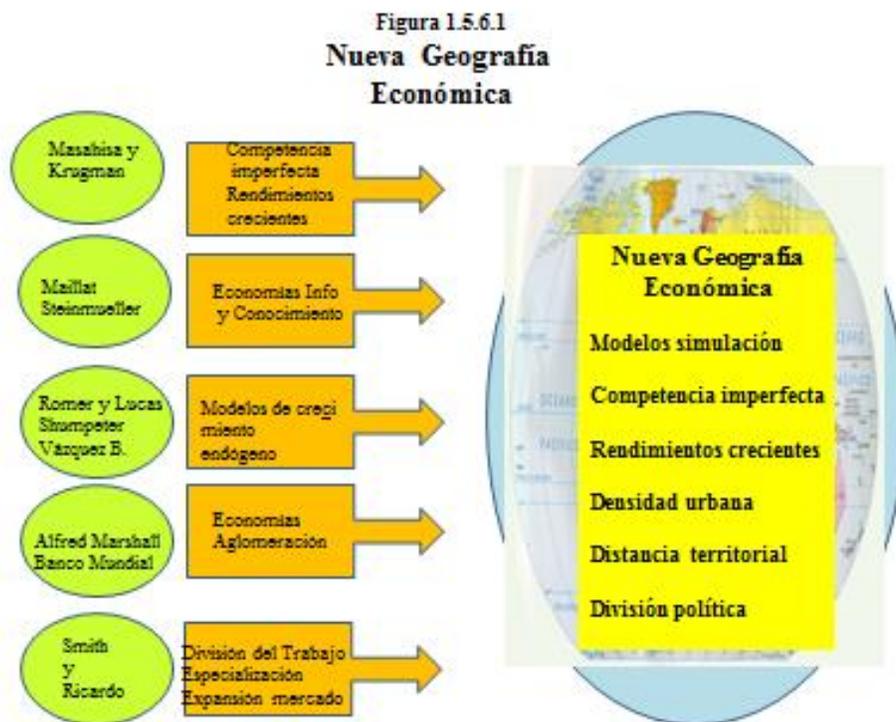
Distancia.- Es la dimensión más importante en el plano geográfico nacional. La distancia entre las zonas donde se concentra la actividad económica y las que quedan rezagadas puede plantear serias dificultades o costos de transporte elevados. El desafío de las políticas públicas está en ayudar a las empresas y trabajadores a reducir su distancia a las zonas de alta densidad. Los principales mecanismos son la movilidad de la mano de obra y la reducción de los costos de transporte con inversiones en infraestructura. Las divisiones dentro de los países —diferencias de lenguaje, moneda y cultura— suelen ser pequeñas, aunque los grandes países, como India y Nigeria, pueden estar geográficamente divididos debido a las diferencias en religiones, etnias y lenguas (Banco Mundial, 2009 b, p. 7).

División.- Esta dimensión, que se refiere a las fronteras entre países, es importante desde el punto de vista internacional. Pero la distancia y la densidad son también relevantes. La producción económica se concentra en un reducido número de regiones mundiales —América del Norte, Asia nororiental y Europa occidental—, que son también las más integradas. Otras regiones, por el contrario, están divididas. Si bien la distancia es importante en el plano internacional, por lo que respecta al acceso a los mercados mundiales, las divisiones asociadas con la impermeabilidad de las fronteras y las diferencias de monedas y restricciones aduanales son un obstáculo más grave que la distancia. El hecho de tener cerca una economía grande y dinámica puede ayudar a los países más pequeños, especialmente en regiones alejadas de los mercados mundiales (Ibídem: 7).

No omite señalar el informe del Banco Mundial que el posible problema en cada una de estas dimensiones geográficas es el mismo: las personas están en un lugar y la producción en otro. Los lugares atraen a la producción y a las personas con diferentes ritmos, y estas diferencias determinan las

disparidades geográficas en el empleo y el ingreso. En las diferentes zonas, naciones y en el mundo en general, el desarrollo llega en oleadas y deja a su paso un paisaje económico disparejo: prosperidad en unos lugares, pobreza en otros (Ibíd.: 7).

En la Figura 1.5.6. 1. La Nueva Geografía Económica, se observa una interpretación gráfica de la NGE en la que se incluyen los antecedentes teóricos de esta aportación a nuestro modelo de políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia con base en Masahisa y Krugman 2004

Al igual que con las anteriores teorías de la competitividad revisadas en este capítulo, los elementos analíticos y de potencial normativo que ofrece la teoría de la Nueva Geografía Económica son de tanto mayor valor en cuanto más alejada se encuentra la economía sonoreense de las premisas propuestas por los autores. Es por ello que componente activo importante del modelo de políticas públicas lo constituyen las aportaciones de este modelo, como se observa en el Capítulo VII y VIII de este documento.

1.6 Las propuestas de los expertos

Hasta aquí se efectuó una revisión de las características generales de la economía sonorensis y se exploró en el pasado las causas que pudieran explicar la situación actual. Luego se confronta la realidad económica de Sonora en cuanto a su compatibilidad o no con las visiones de los más reconocidos economistas que se han ocupado del desarrollo, la prosperidad de las naciones y la competitividad que las hacen posible.

En respaldo de esto, sin embargo, es pertinente revisar algunas de las alternativas que los estudiosos de la economía han propuesto en torno a los problemas del desarrollo de Sonora. Veamos.

Para Pablo Wong, en los años iniciales del nuevo siglo, era evidente el agotamiento del modelo extensivo e intensivo de aprovechamiento de recursos naturales y humanos de Sonora, y ante los riesgos de una *anomia colectiva*, proponía “reinventar” la economía, es decir, definir un proyecto propio basado en las fortalezas, vocaciones regionales y aspiraciones sociales que permitieran trazar una ruta hacia el desarrollo sin depender de manera directa de la planeación desde arriba o de las vicisitudes de la economía nacional.

Además de proponer una decena de puntos fundamentales que podrían orientar la refundación de la economía sonorensis, este autor, precisa que la noción de *reinventar el territorio* alude a la transformación radical en la forma de pensar, gobernar y gestionar el espacio por parte de la sociedad contemporánea y que ese esfuerzo no significa romper del todo con el pasado, sino aprovechar los recursos humanos, técnicos, culturales, naturales e institucionales, para agregar valor, aplicar la tecnología, innovar y transformar los fundamentos de la competitividad regional (Wong, 2004:741).

Otro autor en las conclusiones de su libro sobre La Economía en Sonora (Vázquez, 2009:189-190) dice que ante una realidad económica y social plenamente diagnosticada como contradictoria y desigual, el binomio economía-política, debe convertirse en fuerza única para pensar en soluciones que poco a poco vayan poniendo los cimientos de una nueva edificación para el desarrollo.

Se trata”, agrega, “de ensayar un nuevo modelo económico que por un lado mejore y haga más eficientes las ventajas comparativas y competitivas que son históricas, mismas que se ubican en el sector primario y la agroindustria, y por otro, incursionar en aquellas ramas de la economía acordes con las capacidades y el perfil de los agentes económicos y los actores que existen en la entidad.

En resumen lo que este autor propone para Sonora es la construcción de un paradigma sustentado en fortalezas de naturaleza endógena.

Basurto y Vázquez, por su parte, proponen en la obra ya citada anteriormente (2010:12), que atendiendo a la trayectoria histórica de la economía estatal, así como a sus principales problemas, se analice la incorporación de Sonora, sus regiones, sectores y actores, a la denominada economía del conocimiento, de acuerdo a la capacidad de innovación e incorporación de nuevos conocimientos para así potenciar sus capacidades competitivas y de desarrollo.

Es indudable que estas propuestas son completamente válidas para la realidad de nuestro estado, sólo que a nuestro juicio, carecen de una forma o sistema de implementación que las viabilice y es esa circunstancia lo que justifica la pertinencia de esfuerzos investigativos como el presente.

Se trata, como proponen los autores consultados, de construir los cimientos de una nueva estructura productiva, se trata de reinventar la economía.

1.7 Conclusiones

La economía de Sonora, a juzgar por el examen de las cifras de crecimiento del Producto Interno Bruto en años recientes, no alcanza a configurarse como una en crecimiento sostenido y mucho menos como generadora de desarrollo, en el sentido de creación de riqueza, de bienestar social y de conservación de los recursos naturales y el ambiente.

Las causas estructurales de esta situación es posible encontrarlas en la historia económica del siglo pasado y están relacionadas con el papel que jugaron los sonorenses primero en la revolución mexicana de 1910-1917 y luego en su etapa de institucionalización, en la que ocuparon posiciones de primordial importancia. Esto les permitió establecer en Sonora un sector primario de carácter extensivo, extractivo, de altas ganancias y baja capitalización, y claramente omiso de las responsabilidades de conservación de los recursos naturales, el agua, las tierras y los mares.

Los próceres de la revolución mexicana, una vez que fueron desplazados de las posiciones nacionales del poder, continuaron recibiendo los beneficios de una política económica federal de sustitución de importaciones y autosuficiencia alimentaria, misma que justificó el envío de ingentes apoyos en infraestructura agrícola, financiamientos, subsidios, asistencia técnica, precios de garantía y comercialización asegurada, entre otras ventajas.

Al mismo tiempo que el gobierno federal apoyaba la expansión agropecuaria de Sonora se lograba mantener a los sonorenses fuera de la competencia política por las posiciones clave del poder central, con lo cual se evitaba que regresaran aquellos personajes hábiles, ambiciosos e inclinados a la preservación del poder.

En estas condiciones la actividad primaria de Sonora llegó a reafirmarse en su orientación expoliadora de los recursos y ajena a la lógica de los procesos de desarrollo competitivo. Esta situación, si bien modificada por el crecimiento de la industria maquiladora y un sector terciario expandido, se conserva hasta nuestros días y no es posible encontrar signos de que vaya a cambiar.

Existen soluciones propuestas por los especialistas de la economía regional que se proponen reconstruir los procesos productivos y reorientar el rumbo de la economía, pero requieren, de acuerdo a nuestro entendimiento, de estrategias viables de implementación, que sean entendidas, validadas y aplicadas por los actores.

Nuestra propuesta consiste en establecer un sistema de diseño, control y evaluación de aquellas políticas públicas que aseguren la competitividad manufacturera sobre bases endógenas. Esto como una forma de romper el círculo vicioso del estancamiento, baja productividad y estrechez del mercado interno, e instalar en cambio, procesos virtuosos de crecimiento, empleo, innovación y competitividad local e internacional.

Capítulo II. Las políticas industriales en México: una omisión costosa

2.1 Introducción

En este capítulo se revisan las experiencias habidas y documentadas en nuestro país relativas a políticas públicas para el desarrollo manufacturero. La finalidad última de esta revisión es identificar las oportunidades y las limitaciones que enfrentaría un sistema de políticas públicas para impulsar la industria de transformación doméstica.

No parece haber duda entre los autores de los documentos consultados, acerca de la inexistencia de políticas industriales en nuestro país en las últimas décadas del siglo pasado y los años transcurridos del presente. Esta condición general del país en lo que respecta a la omisión de un marco propiciatorio del desarrollo de la industria de transformación, se refleja claramente a nivel estatal, dónde más allá del discurso y la palabra impresa, la industria manufacturera local sobreviviente juega un modesto papel en el conjunto de la economía, no obstante la enormidad de su potencial.

De acuerdo a los autores consultados (López Villafaña, 2013) (Dussel Peters, 2013) (De la Garza, 2013) (Villareal, 2013) (de María y Campos, 2013) esta extraordinaria omisión tiene su explicación, entre otras causas, en la adopción de un modelo de crecimiento orientado por las fuerzas libres del mercado y la anulación de la intervención del gobierno en la promoción, orientación y conducción del sector de la industria de transformación.

Esta exclusión proviene, asimismo, de un sector privado manufacturero, el cual una vez abiertas las aduanas a la importación de bienes de consumo, materiales e insumos industriales, renunció a su papel empresarial, probablemente por carecer de opciones ante la desaparición del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y las formas de proteccionismo que lo apuntalaban (Reynolds, 1977).

Una herencia colonial mercantilista y monárquica, reforzada a lo largo del siglo XX (principalmente de 1940 a 1982) por la vigorosa política proteccionista del modelo ISI, se desquebrajó rápidamente con la apertura comercial externa de los últimos años de dicha centuria.

Si a nivel nacional casi desapareció la industria alimenticia, del vestido, aparatos para el hogar, entre otras, a nivel del estado de Sonora se experimentó el colapso de aquella variedad de pequeñas industrias de transformación cuya permanencia hubiera significado una condición de endogeneidad industrial.

De acuerdo a López Villafañá (2013), la época de mayor crecimiento económico en México fue de 1950 a 1970, dos décadas de la historia reciente de nuestro país, en las que el crecimiento del PIB industrial fue del 9% cuando la economía en su conjunto creció al 6%.

Este autor reconoce que este proceso tuvo fallas y menciona su incapacidad de escalar a una industria local productora de bienes de capital y la insuficiencia del crecimiento, al no significar el empleo pleno y en cambio sí generó marginación, migración y pobreza. Luego explica que al agotarse el modelo ISI no se dispuso de una política industrial que facilitara el desarrollo sostenido y en su lugar el gobierno federal se inclinó hacia la liberalización comercial y la apertura al capital externo, como catalizadores del crecimiento económico (Ibíd.: 88)

Nuestra propia consideración respecto a esta etapa de la economía nacional, consiste en que el favorable desempeño de la economía en general y del sector industrial en particular, puede tener explicación tanto en los impulsos provenientes de un mercado interno en proceso de secundarización, como del crecimiento de los centros urbanos que se presentaron en esa época, sin omitir la influencia de políticas económicas que privilegiaban el nacionalismo y la independencia respecto del exterior.

El hecho es que la combinación de estos factores tuvo como resultado una evidentemente ventajosa retribución a dos de los factores de la producción: el capital y la actividad empresarial, pero sin una equitativa remuneración al trabajo y a los propietarios de los recursos naturales. La consecuencia de estas condiciones y las mencionadas políticas fue la debilidad del mercado interno, el rezago en la infraestructura productiva y social y el deterioro de la riqueza natural del territorio nacional.

En estas condiciones lo que le siguió fue que, a la entrada de México en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) en 1994, se aceleró un proceso que había iniciado en la sexta década del siglo pasado, y que consistió en el establecimiento de la Industria Maquiladora de Exportación (IME), cuyas matrices transnacionales toman la múltiple ventaja de la cercanía geográfica de México a Estados

Unidos, la baratura de la mano de obra mexicana, la permisividad laboral y ambiental y la generosa exención impositiva, entre otros factores.

En efecto, a partir de la sexta década del siglo pasado, la industria maquiladora de exportación, basada en la inversión externa, vino a apropiarse de un espacio que las fuerzas y sectores domésticos no tenían interés en ocupar. Primero en las zonas fronterizas y después en ciudades del interior del país, la IME vino a ofrecer puestos de trabajo para mano de obra no especializada y dispuesta a recibir salarios precarios, lo cual constituía la base de competitividad de los artículos ensamblados localmente dentro de las cadenas globales de valor de las compañías transnacionales establecidas en territorio nacional (Carrillo, 2009) (Dussel Peters, 2013).

Cada vez más se fortalece el convencimiento de los estudiosos del tema industrial, que la IME no ha sido capaz de tener los efectos esperados desde su inicio en lo concerniente a encadenamientos productivos con empresas locales y las derramas tecnológicas y gerenciales que se anunciaba habría de tener. El establecimiento y desarrollo de la actividad ensambladora en el territorio nacional, desde hace medio siglo, vino a ofrecer empleos de baja calificación y salarios ínfimos, a una población que de otra manera formaría parte del desempleo, el mercado informal o de la corriente migratoria de mexicanos hacia el norte.

En cuanto a otro de los beneficios publicitados por la mayoría de los actores involucrados de una forma u otra en el sector industrial, que es la portentosa entrada de divisas a la economía nacional, la realidad es que, al menos para el caso de Sonora, no obstante que las cifras de la balanza de mercancías del estado muestran una condición superavitaria en los años estudiados, no existen razones para pensar que se presenta un excedente de divisas, las que al ser invertidas acarrearían enormes beneficios a la economía, las finanzas, el empleo y los niveles de bienestar de la población (Piña Ortiz, 2013).

Mientras esto sucede en México, en otros países del mundo, como Japón, China y Corea del Sur, las políticas y las acciones se orientan al desarrollo de una poderosa infraestructura científica, portuaria, carretera, eléctrica y petrolera y a la creación de industrias de maquinaria pesada, química y petroquímica, sin olvidarse de los sectores primarios como la agricultura, la ganadería, la pesca y la minería de metales industriales y preciosos.

En efecto, al darse en nuestro país el cambio del modelo proteccionista y cerrado al abierto y permisivo, los gobiernos y los sectores empresariales se olvidaron de modernizar la infraestructura productiva y social y se apresuraron en convertir algunos de los monopolios gubernamentales en monopolios y oligopolios privados, situación que permanece hasta nuestros días.

La política real en nuestro país, como es sabido, consistió en la privatización de los monopolios gubernamentales TELMEX y ferrocarriles nacionales, al tiempo que se omitía cualquier cambio en los organismos del sector energéticos (PEMEX y CFE). De la condición actual de los dos primeros, se advierte en el de las telecomunicaciones a empresa prosperas y eficientes como negocios, pero de efectos onerosos en la actividad productiva y en la sociedad, mientras que en el importantísimo medio de transporte ferroviario, es notorio su estancamiento en rutas y vías férreas, su atraso tecnológico y un inmovilizador sistema de concesiones y privilegios que impide el desarrollo del sector transportes.

Respecto del sector energético se puede decir que más allá de reformas anunciadas y del debate interminable sobre su propiedad, las reservas probadas de petróleo van en descenso⁶, al tiempo que aumenta la dependencia de México de importaciones de derivados como gasolinas y petroquímicos⁷. Por su parte, del sector eléctrico se puede observar un sistema de generación y distribución atrasado, oneroso y casi plenamente omiso de aprovechar fuentes potenciales de energías alternativas como la solar y eólica.

Hasta aquí parecen estar claras algunas de las razones por las que no existe una política industrial en nuestro país y en el estado de Sonora. Con esta interpretación en mente, a continuación se revisan los rasgos más notorios de la visión y las propuestas de algunos estudiosos del tema, con el propósito de entresacar de sus aportaciones aquellos elementos que respalden nuestra propuesta de un modelo sistémico de políticas públicas para la competitividad manufacturera del estado.

No existe una política industrial, porque cuando la hubo no consiguió los resultados que se perseguían y porque la apertura atraía otras oportunidades de inversión y de negocios. Así las cosas ¿Qué procede?

⁶ De acuerdo a cifras oficiales de INEGI, las reservas probables de petróleo crudo representaban en 2005 el 23% de las existentes en 1990, al pasar de 51,983 millones de barriles a 12,352 MB a 12,352 MB con una relación reservas /producción de 11 años (INEGI, 2014).

⁷ México importa petrolíferos, petroquímicos y gas natural. Entre los primeros, los que se compran en mayor volumen son las gasolinas, el gas licuado y el propano. La gasolina que importamos es, sobre todo Premium y Magna para cumplir con la demanda en el mercado nacional. México exporta gasolina natural, que requiere procesamiento adicional, ya que no se cuenta con la infraestructura y capacidad de refinación necesaria (INEGI, 2014)

De las múltiples, interesantes y argumentadas propuestas de los investigadores revisados, es posible anticipar una respuesta genérica y preliminar que consistiría en que urge una política industrial diseñada, consensada y vigilada por los actores e instituciones relacionadas con la actividad manufacturera. Los rasgos y líneas estratégicas de esa política industrial serían la competitividad, la sustentabilidad, la endogeneidad y la equitativa retribución a los factores de la producción: recursos naturales, humanos, capital y capacidad empresarial.

2.2 Las visiones de los especialistas

En este apartado se revisan aportaciones recientes al tema de las políticas públicas para el sector industrial en nuestro país, específicamente en lo concerniente a cómo ven los autores la problemática industrial y cuáles son sus rasgos predominantes. Esta visión de los especialistas es de gran utilidad como sustento de los objetivos, enfoques y contenidos de una estrategia para el diseño de las necesarias políticas industriales, en cualquier ámbito al que se refieran.

Iniciemos con López Villafaña (2013) quien dice que las fallas de los procesos generados por la ISI en su tiempo fueron el no haberse generado una industria local de bienes de capital y que las tasas de crecimiento de la economía no fueron capaces de significar el pleno empleo y en cambio sí generaron marginación, emigración y pobreza.

Este autor considera lamentable que al agotarse el modelo ISI no se dispusiera de una política industrial que impactara el desarrollo endógeno y sostenido. Afirma que se buscó la apertura del capital externo y la liberalización comercial, aspectos que no han sido capaces de aumentar el salario de la fuerza de trabajo vía la productividad y de fortalecer y diversificar la infraestructura científica, económica y social y con ello ampliar el mercado interno, base de todo proceso de competitividad.

Otro autor consultado (Dussel Peters, 2013), en un trabajo que se propone un diagnóstico funcional del sector industrial en México, como base de propuestas para mejorar la competitividad manufacturera, resalta tres aspectos obligados a considerar en una política de desarrollo industrial. Estos son los encadenamientos mercantiles globales y sus segmentos; la competitividad sistémica y la eficiencia colectiva; y la endogeneidad territorial. Estos tres aspectos, presentes en nuestra propia propuesta de un modelo de políticas públicas, son discutidos convenientemente en el capítulo III de este trabajo. El

profesor Dussel, identifica al menos siete condiciones estructurales de la manufactura nacional y de las políticas públicas respectivas (Ibídem: 242-245).

La primera condición es que a la fecha de su trabajo, no existe en el sector público una definición adecuada y homogénea del concepto de competitividad industrial. En segundo, no se dispone de un diagnóstico sobre el cual basar políticas y acciones y prioridades. En tercero, en ninguno de los documentos oficiales del gobierno federal (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y Programa Sectorial de Economía 2007 2012) se identifica una evaluación y un proceso de aprendizaje con respecto de administraciones antecedentes. En cuarto lugar, ninguno de los documentos oficiales se distingue por su claridad y por su diferenciación entre micro, pequeña y mediana empresa, lo cual afecta la toma de decisiones ya que las condiciones de cada clase de empresas son diferentes.

En quinto lugar, dice Dussel que estos documentos rectores del desarrollo industrial han quedado rebasados al experimentar cambios importantes en la estructura administrativa del ejecutivo federal. En sexto lugar, menciona este autor, que se ha puesto el énfasis en la celebración de acuerdos y tratados de libre comercio con otros países, pero no se dispone de estrategias de corto, mediano y largo plazo, que optimicen las ventajas del intercambio con los países involucrados. Por último en séptimo lugar dice que no existe en los recursos humanos de la estructura administrativa federal ni el interés, ni la experiencia ni el conocimiento respecto del funcionamiento competitivo del sector y de las empresas industriales del país.

Enrique de la Garza Toledo, en su exploración de las alternativas al modelo maquilador de México, afirma que la expansión de la IME en nuestro país se ha traducido en un número limitado de modelos de producción industrial en los que destacan dos formas que son el Taylorismo-Fordista y el Toyotismo precario. El examen que este autor hace de dichos modelos de producción industrial le permite concluir que “si el problema fuera simplemente cuál tipo de maquila predomina o predominará podría ser de interés puramente académico, sin embargo hay evidencias de que la maquila entró en una crisis de crecimiento de su productividad desde los noventa (y) que a partir del 2001 la ha llevado al estancamiento y que no ha logrado superar” (2013:503).

De la Garza considera que existen factores estructurales del mercado de trabajo mexicano, sindicales y de política laboral, que han abonado las decisiones de las compañías transnacionales para instalarse en México. Agrega que si a lo anterior se añade la escasez de encadenamientos y asociaciones entre

maquilas, el escaso fomento a las capacidades gerenciales locales, que supone que las casas matrices determinen mucho de la forma de cómo se produce, se puede explicar la crisis del crecimiento de la productividad e incluso de la tasa de ganancia maquiladora.

René Villareal, en su trabajo sobre la reindustrialización tridimensional y la política de competitividad industrial en siglo XXI (2013), afirma que se vive en la actualidad en la economía de un mundo multipolar originado en la emergencia de países de influencia mundial como los BRIICS⁸, además de Estados Unidos, Japón y la zona euro. En forma paralela a esta emergencia, se presenta dentro de la llamada Tercera Revolución Industrial, el crecimiento de una industria manufacturera digital, la cual es fuente de innovación, productividad y competitividad.

De María y Campos y Hernández Torres (De María y Campos, 2013), en una exploración de las bases de un nuevo paradigma para el desarrollo económico y regional de México, dicen que México, no obstante que se moderniza y progresa, crece lentamente y en forma desigual, de manera que la pobreza y la marginación siguen siendo problemas lacerantes que afectan a la población rural y a los asentamientos humanos irregulares en torno a las ciudades del país. En su análisis resaltan el papel de los clústeres industriales como vectores del desarrollo económico, revisan las iniciativas de clústeres en otros países y afirman que su surgimiento y evolución se da a partir de la conjunción de tres ámbitos de políticas públicas: el desarrollo regional y la promoción de pequeñas y medianas empresas; la promoción de inversiones; y el desarrollo científico y la innovación.

Meza Lora (2013) en una revisión del caso de la modernización industrial de China y las posibles lecciones para nuestro país, resalta que no obstante de que ambos países iniciaron reformas casi en forma simultánea, al inicio de los ochentas del siglo pasado, los resultados obtenidos son notoriamente diferentes en favor del comportamiento de la economía China. Este autor identifica los instrumentos, planes quinquenales, principalmente, que este país utilizó para relanzar su actividad manufacturera y señala el gradualismo en la aplicación de políticas públicas, la consistencia de la autoridad para orientar el desarrollo y sobre todo, la confianza del sector privado en el gobierno, así como la transparencia y la rendición de cuentas como factores determinantes de su éxito económico.

⁸ Brasil, Rusia, India, Indonesia, China y Corea del Sur.

Moreno-Brid (2013) reconoce un resurgimiento relativo de la política industrial en México, a partir de los planes de desarrollo y el discurso del gobierno federal presidido por EPN (2012-2018). Sin embargo, considera que lo más probable sea su orientación a reforzar lo existente y no a hacia líneas estratégicas de política en sectores y mercados clave en la era de la tecnología acelerada. También resalta la necesidad de que exista una verdadera coordinación entre los distintos niveles del sector público y el privado, como sustento de las políticas industriales que se convengan.

2.3 Las propuestas de los autores

En este apartado se revisan algunas propuestas de los estudiosos del tema de la política industrial, como consecuencia de la visión diagnóstica aportada por ellos mismos en el apartado anterior.

Dice López V. (López Villafaña, 2013, pág. 89) que en primer lugar es necesario contar con una política industrial que lleve a la conformación de una nueva economía en el país que tome en cuenta las debilidades y fortalezas de la mano de obra, el capital, la ciencia y la tecnología, el desarrollo regional, la capacidad empresarial y otros factores que deben ser considerados.

Dussel Peters, en el documento citado en el apartado anterior (2013:257-258) propone nueve acciones que deberán de considerarse en el debate sobre la necesidad de una política de política industrial en México⁹. En ellas es posible identificar con claridad un sentido de organización y de urgencia con el cual coincidimos y consideramos de la mayor importancia si se desea relanzar una política pública para la competitividad manufacturera.

De la Garza en el citado trabajo sobre las alternativas al modelo maquilador en México (De la Garza Toledo E. , 2013, pág. 506) propone no afianzar la IME en los términos en los que está constituida actualmente, sino transformándola paulatinamente. Al respecto recomienda que el decreto para el fomento de la industria maquiladora y de servicios de exportación de 2007¹⁰, mejor conocido como Decreto IMMEX, pudiera reformarse para orientarse al fomento de proveedores locales y cada vez a

⁹ Las nueve propuestas de este autor son: Programa de Emergencia para la Recuperación de la Competitividad Manufacturera; Apoyo y Evaluación del Programa por el Consejo de Competitividad; Suma Institucional y Presupuestaria con visión perspectiva; Competitividad macroeconómica basada en tipo de cambio y financiamiento; Apoyo a organismo empresariales; Proveeduría e innovación; Empleo y microempresa; Comercio exterior e inversión extranjera y TLC y China.

¹⁰ Se refiere al Decreto para el Fomento de la Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, publicado el 14 de mayo de 2007 en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en <http://www.aceti.com.mx/Decreto%20IMMEX.html> y consultado el 19 de marzo de 2014.

menos al fomento de la importación de insumos para su ensamble en territorio nacional. Luego agrega que los estímulos oficiales podrían ampliarse para facilitar la introducción de nuevas tecnologías, la inversión en investigación y desarrollo y el uso de equipos locales, entre otros aspectos.

También considera necesario un relanzamiento de la banca de desarrollo, la modernización de la política laboral y de la Ley Federal del Trabajo, principalmente en aspectos relativos a la democracia sindical y al empeño en aumentar la productividad y el salario real de los trabajadores industriales.

Villareal (2013, pág. 273), argumenta en favor de un crecimiento económico impulsado por el motor de la industrialización y propone avanzar a una nueva etapa de industrialización tridimensional que consistiría, como la palabra lo indica, en tres pivotes, a saber: Uno exportador con alto grado de contenido nacional; otro de sustitución competitiva de importaciones, con articulación a cadenas productivas locales; y un tercero que sería un crecimiento endógeno con raíces en la industria de la construcción, la modernización y ampliación de la infraestructura y el fortalecimiento del mercado interno en base al aumento de los salarios reales vía productividad. También recomienda el diseño de una estrategia de crecimiento balanceado y de una política industrial sistémica y de articulación productiva a pequeñas y medianas empresas domésticas.

De María y Campos y Hernández, en la obra citada (2013: pp315-317), dicen que de acuerdo al papel de los clústeres industriales como vectores del desarrollo económico, México requiere de un plan para estimular su creación y fortalecimiento de ellos, para lo cual proponen acciones de corto y mediano plazos, entre las que destacan la debida coordinación entre empresarios, instituciones educativas y de investigación, gobierno y banca de desarrollo. También recomiendan acciones y políticas en los ámbitos de la ordenación territorial; el desarrollo de la infraestructura y los servicios de agua y tratamiento de desechos; suministro eficiente y competitivo de energía eléctrica; transporte público rápido, moderno y accesible; y la creación y desarrollo de parques industriales o zonas de concentración económica.

Meza Lora, (2013: 567), dice que al “estado le compete conjuntar esfuerzos y dirigir a la sociedad en su conjunto hacia objetivos de crecimiento previamente consensuados y acordados” También considera digno de tomar en cuenta el gradualismo en las políticas públicas, la necesidad de que exista confianza en los que dirigen la transformación y que exista una política que él llama desigual entre regiones y

sectores, pero que se refiere a que los instrumentos e incentivos no deben ser los mismos para regiones y sectores diferentes.

Para Moreno-Brid (2013) es urgente la necesidad de implementar políticas públicas en nuestro país que lleven a la transformación de la industria manufacturera, de forma que continúe la penetración dinámica en los mercados de exportación del mundo contemporáneo, principalmente Asia y China, basada más en actividades de conocimiento y no sólo en bajos salarios. Es también necesario, dice este autor, que se fortalezcan los vínculos con proveedores locales y que contribuya a expandir el mercado interno y a mejorar las condiciones del empleo.

2.4 Conclusiones

Todos los autores revisados, a partir de diversos enfoques y propósitos específicos de sus trabajos, ofrecen visiones coincidentes en uno u otro elemento con nuestra propuesta y, en la misma forma, proponen políticas y acciones también coincidentes con los contenidos contemplados en nuestro modelo sistémico de políticas públicas para la competitividad manufacturera.

La globalización exige la competitividad, la sustentabilidad y la innovación constante. Un sector industrial que no logre reunir estos requisitos está fuera del mapa mundial de las economías en desarrollo y tiene que conformarse con su papel de ensamblador y beneficiario de impactos limitados en sus ventajas y desproporcionados en sus desventajas.

Una política industrial es pertinente, oportuna e indispensable, para ocupar un espacio en las cadenas globales de valor. La única razón probable para no aceptar esta premisa, puede ser la pertenencia al exclusivo sector de los beneficiarios del status quo.

Algunas de las grandes líneas genéricas que es posible identificar en los autores revisados son las siguientes:

- Todo esfuerzo de desarrollo debe descansar en la competitividad dinámica, la innovación y la vinculación de la industria local a cadenas globales de valor.

- La sustentabilidad ambiental y el cuidado de los recursos naturales son constantes que cada vez adquieren más relevancia en las sociedades avanzadas.
- Es una condición indispensable el enfoque y las acciones sistémicas en toda política pública que se proponga el desarrollo industrial.
- Debe existir compromiso real de todos los sectores y grupos de interés involucrados en el desarrollo industrial.
- La participación del gobierno debe ser a todos los niveles de la estructura y debe abarcar a todos los ámbitos de gobierno.
- Alguna forma de gradualismo en la aplicación de las políticas industriales puede ser vía indicada para llevar a cabo los cambios que se requieren en las estructuras productivas.
- La existencia de un gobierno fuerte, con autoridad no con autoritarismo, que genere confianza en la población es condición básica de viabilidad de toda política pública.
- Asimismo, la transparencia y la rendición de cuentas son determinantes cuando se desea orientar, dirigir, incentivar a los actores económicos y sociales.
- La endogeneidad en la modernización industrial de cualquier país, es sustento indispensable como condición de solidez, fortaleza, capacidad de adaptación e innovación. La industria que enraíza en proveedores, colaboradores y clientes locales, tiene más posibilidad de reinvertir en investigación y desarrollo de productos y servicios y se compromete con el cuidado de los recursos naturales y el ambiente de las regiones donde se asienta.
- La mejor política macroeconómica para el desarrollo manufacturero endógeno y sustentable, es aquella que, además de conservar la estabilidad y el control de las finanzas públicas, se basa en un tipo de cambio determinado por las fuerzas de la oferta y la demanda de divisas.
- El concepto de región y localidad es una referencia obligada en los esfuerzos por el desarrollo. La visión glocal es un marco pertinente para toda política que busque alterar el estado de cosas y avanzar en la carrera por la competitividad dinámica y la innovación constante.
- La reinención de la banca de desarrollo como soporte esencial en el financiamiento de los proyectos de infraestructura, ciencia y tecnología y en los proyectos propios del sector industrial y de servicios.
- Disponer de un modelo significa contar con un instrumento idóneo para diseñar, validar, aplicar y mejorar las políticas públicas para la competitividad.
- Corresponde al sector académico, universidades, centros de investigación, institutos, profesionistas independientes, el asumir un papel propulsor de un esfuerzo de construcción de

una forma, un instrumento, un modelo de discusión, diseño, validación, aplicación, control y evaluación de políticas públicas que faciliten la competitividad global de la industria manufacturera local.

Capítulo III. La nueva concepción de las políticas públicas

3.1 Introducción

Una revisión de la literatura académica y gubernamental referida a las políticas públicas, permite constatar que la mayoría de los autores basan sus reflexiones, conclusiones y propuestas, en algún aspecto de las mismas, ya sea porque constituyen experiencias positivas en los casos examinados o porque están ausentes en los sistemas de decisión de los países estudiados.

La lógica de las argumentaciones respectivas de los autores revisados, si bien en la mayoría de los casos resulta impecable, carece a nuestro juicio de un elemento crucial y que es el relativo a los procesos de diseño, validación, aplicación y evaluación de dichas políticas en los ámbitos económicos de los casos y zonas estudiadas.

En el tema de la competitividad y la integración económica entre países, al igual que en todos los aspectos de las ciencias sociales, parece ser mucho más fácil recomendar una política que explicar las bases, las formas, los tiempos para su formulación, su negociación y validación por los diferentes grupos de interés involucrados. En palabras más simples, es sencillo proponer políticas, lo complicado es llevarlas a la realidad.

Es por ello que el objetivo inicial de este capítulo consistió en examinar, en primer lugar, lo que los autores utilizados contemplan en sus escritos sobre políticas públicas, y en segundo, lo que algunos estudiosos del tema han propuesto en el ámbito de sus procesos de generación y aplicación. El propósito final de este esfuerzo consistió en identificar la forma en que las políticas públicas pueden impactar los objetivos del desarrollo económico regional y la integración.

Para aproximarse a estos objetivos, en este capítulo se examinan los orígenes del estudio de las políticas públicas como una derivación de la ciencia política y se sugieren algunos elementos para su diferenciación. Luego se reflexiona sobre el estudio de las políticas públicas como ciencia aplicada y se propone un concepto todavía novedoso, que las explica como un fenómeno de participación social, gracias a la cual sería posible la consolidación de procesos productivos competitivos y sustentables.

3.2 Orígenes del Estudio de las Políticas Públicas.

Producto emergente, relativamente reciente, de varias disciplinas como la ciencia política, la economía, la sociología y la administración pública, es el estudio de las políticas públicas, campo que se ocupa de las decisiones que el gobierno toma o deja de tomar para colocar recursos, beneficios y costos entre los distintos sectores de la ciudadanía.

Esta joven disciplina de las ciencias sociales, al igual que muchas otras que se gestaron en el siglo pasado, ha venido tomando una notable relevancia en razón de la relativa facilidad con que sus avances y resultados pueden ser constatados en el campo de la aplicabilidad diaria en el seno de las sociedades.

En nuestros días, prácticamente no existe esfuerzo intelectual e investigativo que no concluya con recomendaciones y propuestas relativas al campo de las políticas públicas, lo cual se entiende en razón del eterno juego de intereses en el que se da el uso del poder y las acciones de gobierno.

De acuerdo a Thomas A. Birkland (2001), el origen del estudio de las políticas públicas es posible ubicarlo en el contexto más amplio de la ciencia política¹¹, el cual se remonta al siglo XV, cuando Nicolás Maquiavelo (1469-1529) escribió su célebre obra, *El Príncipe*, mientras se encontraba confinado en prisión por la acusación de haber conspirado en contra de los Medici. El libro sería publicado en 1531 y fue dedicado a Lorenzo II de Medici a modo de regalo, en respuesta a dicha acusación.

En aquel tiempo, Maquiavelo se propuso mostrar que si el político entiende y planea las acciones en busca de sus objetivos, estará mejor preparado para aprovechar las oportunidades políticas que plantea la acción pública.

Los planteamientos y recomendaciones contenidas en *El Príncipe*, si bien muchos de ellos controversiales, marcan el nacimiento de la *ciencia política* y brindaron una base estupenda para que muchos pensadores de La Ilustración bordaran trascendentales teorías en torno al fenómeno del poder,

¹¹ Los orígenes de la ciencia política, pueden ser rastreados hasta la antigua Grecia. Platón especuló sobre distintos sistemas políticos y los resumió en estudios más orientados hacia la literatura y la historia, aplicando un método de acercamiento más próximo a la filosofía que a la ciencia. Aristóteles, por su parte, fundamentó el análisis de Platón incluyendo evidencias históricas empíricas en su examen.

que es tal vez el más importante elemento de la política. En efecto, para muchos estudiosos de la política y la economía, apellidos como Hobbes, Locke, Hume, Smith, Rousseau, Hegel, Marx, Weber y Durkheim, representan a filósofos y científicos que pusieron muchas de las bases para lo que ahora entendemos como ciencias política, económica y sociológica.

Ellos se enfocaron, dice Birkland (2001:4) hacia el ejercicio del poder entre los individuos, familias, grupos, comunidades y los varios niveles de gobierno. “Sus ideas ayudan a entender las formas históricas y modernas de pensamiento acerca de relaciones entre el poder y los ciudadanos y aún hoy en día su lectura es obligada para quienes realmente desean comprender el papel del gobierno y la gente en las cambiantes sociedades de nuestros días”.

Pero mientras la *ciencia política* tiene una vieja historia, dice el autor citado, el estudio sistemático de las *políticas públicas* sólo puede ser rastreado a partir del siglo XX, cuando Charles Miriam¹² buscó conectar la teoría y la práctica de la política al entendimiento de las actividades reales del gobierno, esto es, las políticas públicas.

3.3 Diferencia entre Ciencia Política y Ciencia de las Políticas Públicas

Como se sabe, el estudio de la *política* es aquel que busca explicar las varias formas por las cuales se ejerce el poder en el mundo de todos los días y cómo ese poder es usado para colocar recursos y beneficios para algunos grupos y personas, al tiempo que asigna los costos y cargas de tales decisiones al resto de la sociedad.

El estudio de las *políticas públicas*, por su parte, se refiere al examen de la creación, por parte del gobierno de las leyes, reglas, normas y metas que determinan lo que él haga o deje de hacer para crear recursos, generar beneficios y cargar los costos de tales decisiones a los gobernados.

Al estudiar las políticas públicas, lo que la persona interesada hace es enfocarse a las decisiones tomadas por los actores respecto a problemas que son significativos para un mayor número de personas y respecto de los cuales existe la necesidad de resolverlos. En otras palabras, se estudian las políticas

¹² Charles Edward Merriam (1874 – 1953) fue un profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago y el fundador del *conductismo* en las ciencias políticas. Trabajó como consejero para los Presidentes de Estados Unidos Herbert Hoover y Franklin Roosevelt. Fue autor de más medio centenar de publicaciones importantes en su campo.

públicas, cuando se examinan actividades de individuos, grupos y organizaciones que, para bien o para mal, toman decisiones que afectan nuestras vidas. Es decir, son “cosa pública”.

Es una regularidad observable en la vida práctica, el hecho de que los actores a quienes afecta la aplicación de las políticas de gobierno se constituyen en grupos de presión para influir en la naturaleza y orientación de las mismas y así asegurar el mayor beneficio, de ahí que el examen de las relaciones que se generan entre ellos, sea objeto pertinente de la ciencia de las políticas públicas.

La importancia del *estudio* de las políticas públicas estriba, a nuestro juicio, en que los responsables de hacerlo, es decir los académicos, están llamados a tender un puente entre el avance del conocimiento y el uso de dicho conocimiento por parte de los políticos y funcionarios públicos responsables de las acciones de gobierno. Perder de vista esta trascendente responsabilidad conlleva el riesgo de caer en la inútil práctica de acumular persistentemente conocimiento, pero sin confrontar su aplicabilidad a los urgentes problemas que enfrenta la sociedad, que sostiene con sus recursos la permanencia y bienestar del sector intelectual del país.

3.4 El Estudio de las Políticas Públicas como Ciencia Aplicada

Como ya se dijo, el examen de las políticas públicas es el escrutinio de las acciones gubernamentales a partir del efecto negativo, positivo o neutro, en la sociedad a la que van dirigidas. Este enfoque es lo que le da a esta disciplina un carácter de ciencia aplicada, sin menoscabo de su también esencial componente de esfuerzo teórico y conceptual.

Dice Birkland que desde el momento en que los estudiosos de las políticas públicas buscan ampliar el conocimiento sobre la materia, lo que están haciendo es *ciencia*, que es lo que ultimadamente significa el término *scientia* en latín, es decir, obtención de conocimiento.

Este autor para fundamentar su afirmación discute el valor de la evidencia anecdótica acumulada o de lo que otros llaman evidencia empírica, como fuente de alimentación del conocimiento científico. Al compartir plenamente este enfoque, nosotros agregaríamos al argumento los avances logrados en la última mitad del siglo pasado, concernientes a la experimentación “tipo laboratorio” a la que muchos

fenómenos de las ciencias sociales están siendo sometidos, dándole a las llamadas disciplinas blandas el carácter de científico que por mucho tiempo se les negó.¹³

En busca de una mayor precisión en el concepto de política pública, separemos el sustantivo del adjetivo que le califica y veamos sus significados.

Una política (sustantivo) es *pública* (adjetivo), porque se hace a nombre del público, la gente; es y ha sido generalmente generada por el gobierno, quien actúa a nombre del *interés público* y es interpretada e implementada por actores públicos. Representa la opción que el gobierno decide tomar o decide no tomar.

Una *política pública*, lo es porque representa una forma de hacer algo que afecta a una gran variedad de gente y sus intereses. Cualquiera puede argumentar que una política se expresa en una ley, una regulación, o un conjunto de normas y propósitos dirigidos a un área de problemas, pero para ir al punto acudamos a Birkland, quien a su vez se apoya en Schneider e Ingram, para establecer que “las políticas se expresan en textos, prácticas, símbolos y discursos que definen y ofrecen valores incluyendo bienes y servicios, así como regulaciones, ingreso, posición, y otros atributos de valor negativos o positivos” (Birkland, 2001: 20).

Con un enfoque un tanto diferente a los anteriores autores, Luis F. Aguilar Villanueva, intenta llegar a una definición que parte de diferenciar lo privado de lo público.¹⁴ Así, dice que lo privado es lo relativo a los diversos intercambios libres, competitivos o cooperativos, entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas. El ámbito de lo público, rebasa en cambio, la restricción individual, privativa, y concierne a lo accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la sociedad. Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos y en vez de mortificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye en su garantía y respaldo.

Este autor va más allá en su intento de entendimiento de la política pública, cuando agrega que el ámbito de lo público es el campo de las interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos, por sí

¹³ Una invaluable reapreciación de la experimentación en la ciencia económica la proporciona Vernon L. Smith, premio Nobel de Economía 2002 y profesor de economía y leyes de la George Mason University, en su ensayo titulado “Constructivist and ecological rationality in economics”, disponible en archivo PDF.

¹⁴ *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México. Fotocopia.

mismos o mediante sus representantes, hacen política y hacen políticas, es decir, definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del Estado.

El adjetivo *público* adosado al sustantivo *política*, tiene tres sentidos, dice Aguilar. En primer lugar, por público se entiende lo que los particulares, a través de diversos conductos, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general. En segundo lugar, lo público hace referencia a lo que es de libre acceso, que es transparente y abierto. Es la conversación a la luz pública; son las decisiones tomadas como producto del diálogo y la participación organizada de la sociedad. En un tercer sentido, lo público hace referencia a recursos de todos, a fondos fiscales y, por ello, a costos y oportunidades compartidas. En suma, “al hablar de políticas públicas se hace referencia a decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los particulares contribuyentes” (Ibídem: 33-36).

Ahora bien, volviendo a Birkland, digamos que la política pública lo es porque está relacionada con el interés de todos. Pero no todos son afectados en la misma forma o no todos se sienten beneficiados o lesionados en el mismo sentido o en la misma intensidad por una política. Dice este autor que los ciudadanos en general no nos preocupamos realmente por los procesos de gestación y aplicación de las políticas públicas, hasta que alguna de ellas nos afecta por caer en un ámbito de interés en el cual estamos involucrados de alguna manera. Pero fuera de esta situación particular, se pregunta por qué estudiar los procesos que llevan a establecer las políticas.

Este autor, afirma que existen dos razones para estudiar los procesos de las políticas. La primera es lo que se puede llamar la *razón teórica* y la segunda es la *razón práctica*. Por la causa de la razón y la ciencia, se estudia el proceso de las políticas para saber más sobre el tema, pero también para informar y orientar a los practicantes de la función política. En cambio, la razón práctica de su estudio es la de los políticos quienes las estudian para aprender cómo defender y promover sus intereses o preferencias políticas.

3.5 Algunas propuestas de conceptualización de políticas públicas

Hasta ahora en este documento exploramos los orígenes del estudio de las políticas públicas, intentamos establecer una diferenciación entre ciencia política y ciencia de las políticas públicas y

examinamos el estudio de las mismas como ciencia aplicada. Con estos antecedentes revisemos ahora algunas propuestas de conceptualización como paso previo a la explicación de porqué es necesario un nuevo concepto de políticas públicas.

Dice Kauffer (2012:1) que históricamente fue Harold D. Lasswell (1902-1978) quien acuñó el término de *policy* en 1951, además de presentar importantes aportaciones para el análisis de las políticas públicas.

En primer lugar, dice esta autora, Lasswell distinguió dos actividades complementarias e interdependientes en esta nueva disciplina: el *conocimiento de* (knowledge of) y el *conocimiento en* (knowledge in). El *conocimiento de* hace referencia al estudio del proceso y se trata de una intención cognoscitiva. El *conocimiento en*, por su parte, pretende incorporar datos y teoremas en los procesos de deliberación y decisión para mejorar la acción pública. En suma, mientras uno se refiere a la parte teórica, epistemológica, el otro tiene un carácter práctico. Para Lasswell, estas actividades están estrechamente imbricadas e implican un esfuerzo interdisciplinario.

Pero para acercarse a una definición de las políticas públicas, Kauffer retoma de la literatura algunas propuestas para revisarlas.

Uno de los conceptos más divulgados sobre las políticas públicas es el de Thomas Dye quien entiende por éstas aquellas actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas.

Esta forma de entendimiento se centra en dos elementos. El primero se relaciona lo mismo con acciones concretas como con elementos aparentemente insignificantes, tales como los simbólicos. El segundo elemento nos revela que los principales actores de las políticas son las autoridades públicas.

Continúa Kauffer con su revisión y dice que para entender este último punto, es pertinente acudir a una segunda definición retomada de Thoenig (1985) que se refiere a “lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar”. El sentido de esta concepción es que la decisión de no actuar ante un determinado problema constituye en sí una política pública. Con este mismo sentido existen, dice la autora, definiciones que integran ambos elementos y consideran que una política pública no es solamente una acción concreta sino también un acto simbólico.

Otro concepto que la autora revisa es el propuesto por Larrue quien propone que las políticas públicas constituyen “una concatenación de actividades, decisiones y medidas coherentes por lo menos en su intención, tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de grupos que conforman blancos, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver (Kauffer, 2012: 3-4).

Una aportación interesante de esta autora es la distinción que plantea respecto de cuatro grandes modelos teóricos de análisis, a saber: el funcionalista, marxista, neo corporativista y sistémico.

El primero de ellos, el funcionalista, considera que el Estado conforma una ventanilla encargada de atenderlas demandas sociales. Las políticas públicas constituyen respuestas a estas demandas y son analizadas en una perspectiva de optimización de las decisiones colectivas y de racionalidad de los comportamientos de los burócratas. En este modelo analítico ubicamos al enfoque de la racionalidad absoluta, de la racionalidad limitada y a la escuela de la opción pública¹⁵.

De acuerdo al segundo modelo analítico, el Estado se encuentra monopolizado por una determinada clase social, tal como lo conciben los enfoques marxistas y neo marxistas de los años setenta (Castells, Godard, Habermas), o por grupos específicos según la sociología de las élites y de las organizaciones. Por lo tanto, el Estado tiene un margen de autonomía limitado respecto a los intereses de una clase o de un grupo y las políticas públicas constituyen el reflejo de los intereses de los grupos dominantes.

El tercer enfoque, el neo corporativista, se centra en la distribución del poder y en las interacciones entre actores a través de la organización de intereses sectoriales o categoriales y se interesa en la organización institucional que enmarca estas interacciones.

Finalmente, reseña la autora, es importante señalar que numerosos análisis de políticas públicas recurren al modelo sistémico, de acuerdo al cual el mundo político forma un subsistema con estructuras, actores y reglas. Frente a las presiones, solicitudes y estímulos, este sistema reacciona con

¹⁵La teoría de la elección u opción pública (*Public choice theory*), atribuible a James A. Buchanan, Nobel de Economía 1986, trata de ligar la economía con la política a través del Estado, entendido como la suma de voluntades individuales para saber cuáles son los factores que determinan la definición de las políticas que elige el mismo entre las diferentes opciones posibles.

una respuesta: la política pública. El sistema, como tal, tiene sus propios insumos (*inputs*) y genera salidas, soluciones o productos (*outputs*). El modelo sistémico presenta un marco interpretativo bastante sugerente para el analista de las políticas públicas (Kauffer, 2012: 4 y 5)

A propósito de la relación entre gobierno y conocimiento comentan Valencia y Yonan (2008), es pertinente revisar la propuesta de Harold Lasswell. Así, reseñan que, con el fin de ser coherentes ante la situación política y la forma de percibir la labor del académico, Lasswell crea, junto con Daniel Lerner, las denominadas *Policy Sciences* (Ciencias de las Políticas) en 1951. Luego añaden que al igual que otros contemporáneos suyos, este autor considera que la aportación desde la ciencia del conocimiento aplicable mejoraría el desempeño administrativo y acción gubernamental del Estado, generando un “buen gobierno” o un “gobierno ilustrado”.

En esta propuesta de Lasswell, retomada de y compartida con su maestro Charles Merriam- a quien ya mencionamos previamente en este documento-, se considera necesaria la producción de conocimiento utilizable, es decir, que la ciencia y la investigación deben estar al servicio de la sociedad.

En el texto de 1951, dicen Valencia y Yonan (2008:7), Lasswell expone su enfoque de manera sintética: La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca *al* proceso de la política y por la otra *hacia* las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología.

Lo anterior indica que la principal preocupación de Lasswell estaba dirigida a construir una disciplina aplicada a la orientación y solución de problemas sociales mediante el análisis científico de las políticas públicas. De manera general, procuró ofrecer una posibilidad para el desarrollo de un trabajo multiinterdisciplinario entre las diversas ciencias sociales —aun las ciencias naturales de ser necesario— y las llamadas ciencias de las decisiones, para articular su acervo teórico y metodológico en las decisiones políticas de los gobiernos democráticos, con el fin de racionalizar las decisiones de interés público dentro de un contexto sociopolítico e histórico determinado.

Es interesante agregar que para Aguilar Villanueva (1996:41), autor ya citado, la originalidad de Lasswell consiste precisamente en que plantea que el problema de las relaciones entre el saber y el poder, entre la ciencia y el Estado, ya no se presenta en abstracto, sin precisar el grado de desarrollo e influencia social alcanzado por la ciencia en una nación, sino que va más allá al tratar de definir la naturaleza de los poderes del Estado.

No es una disputa en el vacío, dice Aguilar, sobre la relación epistemológicamente correcta entre la ciencia y la política. Es la cuestión concreta acerca de la relación entre el conocimiento natural y social que una sociedad posee en su comunidad intelectual y las decisiones que los gobernantes y legisladores democráticos afrontan ante las necesidades de la economía y la sociedad.

3.6 La nueva concepción de las políticas públicas

Esta discusión sobre distintas concepciones de política pública, nos permite ahora identificar dos rasgos distintivos que caracterizan la nueva concepción que más adelante se explica. Uno de ellos es el proveniente del neo corporativismo, corriente según la cual los procesos de definición y aplicación de políticas públicas deben involucrar la distribución del poder y las interacciones entre actores a través de la organización de intereses sectoriales o categoriales. A esta escuela también le interesa la organización institucional que enmarca las interacciones de los referidos actores.

Otro rasgo característico de un nuevo concepto de política pública es que considera elementos sistémicos. De acuerdo a este enfoque, el mundo político forma un subsistema con estructuras, actores y reglas. Frente a las presiones, solicitudes y estímulos, este subsistema reacciona con una respuesta: la política pública. El sistema en general, como tal, tiene sus propios insumos (inputs) y genera salidas, soluciones o productos (outputs). El modelo sistémico, según los autores revisados, presenta un marco interpretativo bastante sugerente para el analista de las políticas públicas (Kauffer, 2012)

Veamos algunos aspectos que enmarcan la nueva concepción de las políticas públicas.

Los Estados contemporáneos de Occidente, o sea las llamadas repúblicas democráticas, tienen su fundamento y justificación en la defensa y garantía del ejercicio de la libertad de los individuos.

De acuerdo a las constituciones de los países europeos, americanos y de Oceanía (Australia y Nueva Zelanda), los derechos y garantías individuales, confieren a las personas su dignidad y su categoría de ser humano que, como se sabe, son las libertades de pensar, de creer y de expresar libremente esos pensamientos y creencias; es la libertad de vivir y de prosperar; la de tener una ocupación y la de generar su propia riqueza, sin detrimento de lo ajeno; es la libertad de asociarse con fines pacíficos; de elegir y ser elegido para el manejo de los asuntos de carácter público.

El papel del Estado Democrático, de acuerdo a las constituciones políticas y cartas de derechos ciudadanos vigentes en el mundo occidental, es el de garantizar al individuo una equidad de oportunidades dentro del normal acontecer social y garantizar el cumplimiento estricto a los ordenamientos jurídicos preestablecidos legítimamente. Para que esto ocurra, el Estado debe disponer de los instrumentos apropiados, y éstos son las *políticas públicas* y los órganos administrativos responsables de su ejecución.

El objetivo de las políticas es crear y desarrollar las condiciones propicias para que la sociedad produzca, consuma, venda, traspase o acumule, los bienes, servicios y medios de cambio, sin los cuales no es posible que los integrantes de esa sociedad puedan ejercer plenamente los derechos fundamentales mencionados.

De aquí resulta entonces que son las *políticas públicas* las que proveen el vínculo entre economía y política ya que como se sabe, la primera estudia fenómenos cambiantes de acuerdo a condiciones estructurales y a circunstancias coyunturales, mientras que la segunda es responsable de garantizar los derechos multicitados, los cuales deben ser, por lo menos, de difícil mutabilidad, si no es que francamente inamovibles.

Al darle el Estado a las políticas la categoría de instrumentos adaptables a la voluntad política de la sociedad, legitima su carácter de democrático y justifica su existencia. En este punto y basados en el simplificado esquema conceptual intentado hasta aquí, podemos proponer una narrativa de la nueva concepción de las políticas públicas en sistemas democráticos.

Se entiende la disciplina intelectual de las políticas públicas --colocando aparte por ahora, la noción de objeto epistemológico, para enfocarnos en la vertiente de ciencia aplicada--, como aquella que estudia los procesos mediante los cuales una sociedad, un país, una región, toman decisiones de gobierno que

incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y, muy importante, los intereses y expectativas de los particulares contribuyentes.

Estos procesos de discusión, diseño, validación y aplicación de decisiones, tienen por objeto asegurar la capacidad de construir la infraestructura, de perfeccionar las instituciones y aprovechar los recursos productivos y el capital, para responder a las oportunidades y desafíos de la nueva realidad cada vez más compleja y complicada de las economías contemporáneas.

Es una nueva concepción de las políticas públicas porque se plantea avanzar en la formación de una cultura y una normatividad que aseguren condiciones de discusión y validación, guiadas por los valores de la equidad, el dialogo, la competencia sana, el respeto a los derechos universales a la vida, la libertad y al bienestar. Es en otras palabras, un instrumento de viabilización de los objetivos de la sociedad democrática.

Pero para que este paradigma de la gobernabilidad se mejore en su concepción y se asegure en su aplicación, es necesario avanzar en su propagación y sinergizarlo con otras propuestas semejantes, en cumplimiento de esa idea de que es responsabilidad de la academia ofrecer el nuevo conocimiento al sistema político, para que las decisiones beneficien el desarrollo sostenido y sustentable del aparato productivo, cualquiera que sea el ámbito de aplicación de las referidas políticas públicas.

3.7 Conclusiones

El estudio de las políticas públicas es una emergencia relativamente reciente proveniente de la ciencia política, la economía, la sociología y la administración pública. Se estudian las políticas públicas, cuando se examinan actividades de individuos, grupos y organizaciones que, para bien o para mal, toman decisiones que afectan nuestras vidas.

La importancia del estudio de las políticas públicas estriba en que los académicos están llamados a tender un puente entre el avance del conocimiento y el uso de dicho conocimiento por parte de los políticos y funcionarios públicos responsables de las acciones de gobierno. Las políticas se expresan en textos, prácticas, símbolos y discursos que definen y ofrecen valores incluyendo bienes y servicios, así como regulaciones, ingreso, posición, y otros atributos de valor negativo o positivo.

De acuerdo a la nueva concepción de las políticas públicas que hemos examinado, su objetivo sería lograr la competitividad industrial, el desarrollo económico y la equitativa distribución de la renta entre los factores de la producción del estado.

Los grupos de actores involucrados en las actividades productivas preferentemente deben adoptar alguna forma de filosofía endogenista y una cierta funcionalidad sistémica que viabilice el fortalecimiento del mercado interno, la competitividad y la innovación, la integración económica y la prosperidad de las regiones y ciudades.

Capítulo IV. Pertinencia de un modelo regional, endógeno y sistémico de industrialización

En este capítulo se argumenta sobre la pertinencia de orientar los esfuerzos de los actores por el desenvolvimiento industrial de Sonora de acuerdo a las teorías de desarrollo regional, local y endógeno y con el soporte de un enfoque metodológico de tipo sistémico.

4.1 Introducción

Disponer de un modelo, de un instrumento para el diseño y aplicación de políticas públicas sin una filosofía orientadora, sin un conjunto de concepciones y criterios respecto de las formas de asegurar el desarrollo, resultaría una tarea incompleta o carente de sentido.

Por ello, se argumenta en este capítulo, que los sistemas de políticas públicas de una región determinada, pueden ganar pertinencia y eficacia si orientan sus esfuerzos hacia el objetivo de alguna forma ejemplar de desarrollo productivo y social.

Producto de la revisión de las teorías del desarrollo regional y local, la endogeneidad, las interacciones entre la competitividad, la prosperidad de las sociedades y la integración económica y cultural de los países, es la tesis de la pertinencia de un modelo regional y endógeno, entendido éste como proceso de crecimiento basado primordialmente en el aprovechamiento del potencial productivo local y en la reinversión comprometida del excedente generado regionalmente.

Pero ¿por qué un modelo de desarrollo endógeno y no cualesquiera de los otros paradigmas en boga en el mundo de nuestros días? Para resolver esta interrogante en este trabajo se revisan cuatro de las múltiples escuelas de pensamiento contemporáneo que se proponen explicar las determinantes del desarrollo económico de las regiones y localidades.

Estas son: la llamada transformación productiva con equidad -promovida por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL)-, otra la corriente posmodernista, la ya mencionada del desarrollo endógeno y la denominada competitividad sistémica.

El examen de estas cuatro propuestas de modelo de desarrollo económico, permite identificar y valorar la importancia de los aspectos pertinentes de cada una de las corrientes que se incorporan en nuestra

propuesta de modelo. Al hacer esto, se trata de asegurar que las políticas públicas para el desarrollo manufacturero de Sonora, que se discutan, se aprueben y se apliquen, estén respaldadas por los ejemplos y experiencias de los países hoy colocados en los primeros lugares de la competitividad y el desarrollo industrial.

En los siguientes apartados, se estudian las teorías del desarrollo regional y local, la endogeneidad, las interacciones entre crecimiento e integración y la viabilidad que brinda un modelo sistémico de competitividad industrial.

4.1 Lo Regional/local en las Teorías del Desarrollo

En este apartado se revisan las teorías, enfoques y planteamientos que resaltan la importancia de lo regional y lo local.

El propósito de esta revisión consiste en identificar los factores que explican la emergencia de lo regional como categoría pertinente del desarrollo productivo y social, dentro de las tendencias globalizadoras de la economía mundial. En la misma forma, el examen está enfocado a constatar la existencia de tendencias que apuntan hacia una mayor autonomía decisional de la región y al empoderamiento de las sociedades locales.

Al proceso de globalización de la economía mundial, iniciado según algunos autores en la última parte del siglo XX (Dussel, 2003; Altvater y Mahnkopf, 1996), hay que entenderlo como resultado de múltiples factores, entre los que destacan las tendencias socioeconómicas de los países, las nuevas formas de organización industrial flexible y las condiciones de liberalización del comercio mundial.

El proceso de globalización generado por estos factores tiene efectos territoriales locales, en tiempo y espacio, lo cual ha dado lugar al término *glocalización* con un significado que denota la integración del territorio a las cadenas de valor mundiales en segmentos específicos de dichos encadenamientos productivos. La articulación entre los procesos globales y locales es explicada con precisión por Altvater y Mahnkopf (1996), cuando invitan a distinguir tres formas de regulación social: la del mercado, la de las jerarquías (Estado) y la de las redes (la sociedad). Cada una de estas formas de regulación se distingue por la lógica de su acción, su ámbito de operación y su dimensión temporal.

La lógica del mercado se basa en el principio de equivalencia, lo que quiere decir que para que una localidad se mantenga en la competencia global requiere de intercambios mercantiles y transacciones monetarias mutuamente ventajosas para las partes. Su ámbito es por supuesto global.

La lógica de las jerarquías es de ámbito nacional y consiste en que para asegurar y mejorar la competitividad internacional de las localidades hay que movilizar los recursos del poder político mediante los instrumentos de política (p.e. la agrícola o industrial).

La lógica correspondiente a las redes, consiste en despertar las potencias sociales sobre bases de reciprocidad. Para que los actores puedan operar exitosamente en los mercados globales tienen que ser apoyados por el Estado y la sociedad en el ámbito local.

Estos autores opinan que el problema de principio en el fenómeno de la glocalización es que la lógica dominante es la del mercado y por ello las otras formas de regulación se ven obligadas a renunciar a su propia lógica y adaptarse a la de aquel.

En estos nuevos escenarios generados por la globalización, ¿es posible observar cambios en el diseño e implementación de las políticas regionales de los países?

Para el caso de los países de la Comunidad Europea, del Río y Cuadrado (1991), consideran que más que un cambio se ha dado una reorientación que comporta variaciones en los enfoques, en el uso de instrumentos y en las líneas de actuación. Estos autores examinan los dos esquemas de política regional, el antiguo y el actual y arriban a importantes conclusiones que tienen que ver con el problema básico por resolver, los criterios de actuación, los objetivos, los instrumentos y los agentes.

En el esquema antiguo, dicen, el problema básico era resolver las disparidades regionales, el criterio de actuación era lograr la equidad y la eficacia, el objetivo de las regiones atrasadas era la industrialización, los instrumentos eran los incentivos fiscales, la infraestructura y la empresa pública, y el agente único era el Estado.

En el esquema nuevo, en cambio, el problema básico consiste en crisis regional generalizada, el criterio de actuación es la eficacia y competitividad más la equidad, los objetivos tienen que ver con el ajuste económico hacia el crecimiento y la modernización, los instrumentos son los incentivos selectivos, la

infraestructura tecnológica y los servicios a las empresas pequeñas y medianas y, por último, los agentes son los gobiernos a varios niveles y otras instituciones regionales. En el Cuadro 4.1, se observan las diferencias entre uno y otro enfoque de la política regional.

Cuadro 4.1

Características Básicas del Nuevo Enfoque de la Política Regional

	Política Regional Tradicional	Política Regional Nueva
Problemas:	Disparidades regionales Regiones con problemas	Crisis regional generalizada Regiones problema
Criterios de actuación:	Equidad Eficacia	Eficacia y competitividad Equidad
Objetivos:	La industrialización	Crecimiento y modernización
Instrumentos:	Incentivos Infraestructura variada Empresa pública Desincentivos y controles	Incentivos selectivos Infraestructura tecnológica Servicios a empresa
Agentes:	Estado central	Gobiernos Organismos internacionales Administraciones regionales

Fuente: Tomado de León (1999).

De acuerdo a del Río y Cuadrado, el nuevo enfoque es esencialmente integrador de agentes y precisa de un gran esfuerzo de coordinación entre ellos a fin de no dispersar esfuerzos y de optimizar los recursos disponibles.

4.1.1 Lo regional

Junto al paradigma de la sustentabilidad, en la época actual, dice P. Wong (2003), la dimensión regional debe considerarse como uno de los ejes de las estrategias de desarrollo. La razón de ello es que, de manera paradójica, la región parece haberse redimensionado ante el fenómeno de la globalización. Luego añade que abordar integralmente un proceso de desarrollo económico y social, demanda acciones en los campos de la descentralización y la participación amplia de los actores involucrados en dicho proceso.

En este sentido, el desarrollo regional no sólo es condición indispensable para la cohesión social de una nación, sino también requerimiento fundamental de competitividad en armonía con el ambiente, dice este economista, quien sostiene que la sustentabilidad es una condición tridimensional que, además del cuidado de la naturaleza, involucra el crecimiento económico sostenido y el bienestar social.

En forma semejante Boisier (1992 b), sostiene que el desarrollo a largo plazo de una región depende de la interacción de tres procesos que se intersectan. El primero, se refiere a la participación de los actores de la región en la función de asignación de los recursos propios de las localidades. El segundo, está relacionado con la capacidad de los actores de influir en las políticas económicas provenientes del ámbito nacional, lo cual involucra fuerzas políticas y habilidades técnicas. Un tercer proceso, necesario al desarrollo regional consiste en la capacidad de organización social de la región para transformar los impulsos del crecimiento productivo en *estados* de desarrollo.

En este último proceso, este autor chileno, involucra elementos asociados al concepto de endogeneidad como son el aumento de la autonomía decisional de la región, el incremento de la capacidad de inversión y reinversión de excedentes económicos, el reforzamiento de la inclusión social y la preservación del medio ambiente (Ibidem:48-49).

4.1.2 Lo local

Barreiro (2001:1) define el desarrollo local “como un proceso orientado, es decir, el resultado de una acción de los actores o agentes que inciden con sus decisiones en el desarrollo de un territorio determinado”. También dice que el desarrollo local tiene que ver con las acciones que, tomadas desde

el territorio, incrementan la creación de valor, mejoran las rentas, aumentan las oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de la localidad. Luego añade que la práctica de los actores, es decir, su desempeño en tanto que agentes social, económico, institucional, etc., es simultáneamente una causa y una consecuencia del desarrollo del territorio.

Para Barreiro, el desarrollo local debe apoyarse en determinados valores que los actores locales deben reforzar. La cooperación en sus distintas dimensiones, el capital social –en el sentido de habilidad de las personas para agruparse y trabajar-, la identidad, el liderazgo y la gobernabilidad, son algunos de ellos. La importancia de estos valores, para este autor, estriba en que, en el contexto actual de la globalización, resulta clave la capacidad para formular y poner en práctica estrategias locales de desarrollo y reposicionamiento territorial.

Esta capacidad de diseñar y aplicar estrategias locales de desarrollo, depende dice Barreiro (Ibídem: 14), de muchos factores, de los cuales destacan los siguientes:

- a) La existencia de un liderazgo eficaz, capaz de articular una visión viable que fortalezca una asociación sólida habilitada para impulsar los cambios necesarios y vencer las resistencias que se le opongan;
- b) Un tejido institucional y cultural presente en el territorio, con reglas de juego sociales, económicas y políticas conocidas y aplicadas por los diferentes actores;
- c) Capacidad para formular e implementar las políticas públicas requeridas para el abordaje de los problemas.

4.1.3 El nuevo rol de los gobiernos locales y regionales

Sostiene Sergio Boisier (1995 a), que en las condiciones de una economía más abierta y descentralizada, el desarrollo regional se encuentra ante dos nuevos escenarios, uno contextual y otro estratégico.

El primero está conformado por los procesos de apertura externa y globalización, por un lado, y apertura interna y descentralización, por otro. El segundo escenario lo constituyen las nuevas formas y modalidades de organización y gestión territorial.

Bajo estos escenarios, Boisier identifica dos desafíos fundamentales para los gobiernos regionales: contribuir a que el territorio se inserte competitivamente en el comercio internacional, por un lado, y que se favorezca equitativamente la descentralización nacional, por otro.

Pero además, Boisier agrega que dentro de las nuevas formas de gestión de los gobiernos regionales, éstos tienen dos tareas centrales que llama: *conducción central* y *animación regional*. Por la primera, que es de naturaleza política, deberán de responsabilizarse de procesos sistemáticos y permanentes de negociación con los otros niveles de gobierno y los actores sociales. Por la segunda, de carácter sociológico, deberán de promover la sinergia entre los actores sociales de la región mediante una función informática, principalmente (Ibídem: 13).

Wong (1997a:14), citando a R. Capellin, dice que entre las medidas que se han sugerido para potenciar el desarrollo endógeno de las regiones, está el facilitar la transferencia tecnológica, aumentar la eficiencia y la innovación y mejorar la vinculación entre las economías locales y la internacional.

4.2 La Endogeneidad

En el entorno de transformaciones económicas, organizativas, tecnológicas, políticas e institucionales que acarrea el fenómeno de la globalización, dice Vázquez Barquero (1999), el concepto de desarrollo endógeno surge como un instrumento para el análisis y para la acción.

De acuerdo a este concepto, el desarrollo económico se produce como consecuencia de la aplicación del conocimiento en los procesos productivos y la utilización de las economías externas que se generan en los sistemas productivos, lo que permite que se produzcan rendimientos crecientes y, por tanto, crecimiento productivo.

Se trata de un paradigma alternativo al desarrollo exógeno, que tuvo su momento de esplendor en los años cincuenta y sesenta, dice este autor, pero el endógeno involucra diferencias significativas en la organización de la producción, en los mecanismos de acumulación y las políticas de actuación.

Luego agrega que la teoría del desarrollo *exógeno* considera que en los procesos de desarrollo intervienen actores económicos, sociales e institucionales que constituyen el entorno en el que se desarrolla la actividad productiva y se forma entre ellos un tejido de relaciones productivas, comerciales, tecnológicas, culturales e institucionales, cuya densidad y carácter innovador va a favorecer los procesos de crecimiento y cambio estructural.

También sostiene Vázquez Barquero, que la idea-fuerza del nuevo paradigma del desarrollo endógeno, es que el sistema productivo de los países crece y se transforma utilizando el potencial productivo existente en el territorio mediante las inversiones que realizan las empresas y los agentes públicos, bajo el control creciente de la propia comunidad, lo cual es congruente con la definición de que endógeno es lo que nace en el interior del organismo que lo engendra.

Para este autor, en los procesos de desarrollo endógeno se pueden identificar, al menos, tres dimensiones: una económica, una sociocultural y una política. Esta última es la que se instrumenta mediante las iniciativas locales dirigidas a crear y reforzar un entorno que estimule la producción y favorezca el crecimiento sostenido. La dimensión socio-cultural, por su parte, consiste en que los actores productivos y sociales se integran con las instituciones para formar un sistema denso de relaciones que incorporen los valores de la sociedad, a la vez que combaten los obstáculos culturales e ideológicos en el proceso de desarrollo.

Por último, pero no menos importante, es la condición económica del desarrollo endógeno, la cual consiste en que los empresarios locales usen eficientemente los factores productivos de todo tipo, disponibles en la localidad, para alcanzar niveles de productividad que les permitan ser competitivos en los exigentes mercados de la economía global.

Para Sergio Boisier (2002 a) el concepto de endogeneidad hay que entenderlo en cuatro planos sociales que se intersectan: el territorial, la reinversión de excedente económico, la innovación tecnológica y la identidad cultural.

El primer plano, relativo a la territorialidad, debe entenderse como una creciente capacidad para optar por estilos de desarrollo propios y para poner en uso instrumentos de política adecuados a tales estilos. Como es claro, dice este autor, este plano de la endogeneidad se asocia estrechamente con los conceptos de descentralización.

El segundo, referente al excedente económico generado en el territorio, dice que éste debe ser reinvertido *in situ*, a fin de dar soporte a una diversificación productiva que fortalezca el mercado interno y genere procesos virtuosos de empleo, consumo e inversión. Esta condición, sin lugar a dudas, es de una importancia mayúscula en regiones caracterizadas por la fuga sistemática de capitales hacia destinos ajenos, como lo es el caso del estado de Sonora.

En tercer lugar, la endogeneidad requiere de una capacidad de las localidades para generar sus propios impulsos de cambio tecnológico, los cuales deben ser capaces de modificar cualitativamente el funcionamiento de la economía. Este plano está asociado directamente a la capacidad que tenga la región para establecer y mejorar un sistema propio de ciencia y tecnología.

El cuarto plano de la endogeneidad señalado por este autor, es el que se refiere al marco de una cultura productora de identidad territorial, a partir de la cual los activos intangibles –como marcas, derechos de propiedad, denominaciones de origen y calidad organizacional, entre otros- potencian la competitividad territorial.

Volviendo a Vázquez Barquero (2002), parece importante preguntarse junto con él cuál es el papel que debe jugar el Estado en los procesos de desarrollo endógeno. Este autor señala que entre las características que definen los procesos de globalización destaca la reducción de la presencia del gobierno en la actividad económica, aunada a la privatización de las actividades productivas y a la reducción del papel de las políticas redistributivas y sociales. De acuerdo a este autor, parecería que el gobierno sería responsable de mantener estable el marco macroeconómico y de crear las condiciones para que los factores de la producción funcionen adecuadamente.

Congruente con estas líneas de política económica, afirma este autor, se produce desde principios de los años ochenta, un surgimiento de las acciones de los actores locales encaminadas a incidir en los procesos de crecimiento que les afectan. Se inicia así, dice, la política de desarrollo local que constituye una respuesta de las comunidades locales a los desafíos planteados por la globalización; el cierre de empresas, la desindustrialización y el desempleo.

Al respecto, coincide Vázquez Barquero, uno de los ejes principales de las políticas de desarrollo local es la difusión de innovaciones y del conocimiento, como puede comprobarse en las iniciativas que

funcionan en territorios con dinámicas productivas y niveles de desarrollo diferentes. Luego añade que las economías regionales y locales crecen cuando la organización de los sistemas productivos es más flexible y cuando se forman redes y alianzas para competir, favoreciendo las economías internas y externas de escala y mejoran el posicionamiento competitivo de las ciudades y territorios.

4.3 Integración económica y desarrollo

En este apartado se efectúan algunas consideraciones en torno a la estrecha vinculación entre competitividad, y desarrollo económico e integración. El propósito de esto, es argumentar que estas tres áreas interactúan en procesos virtuosos que marcan la diferencia entre desarrollo y estancamiento.

Para Bela Balassa (1976) la integración económica puede entenderse como proceso o como estado de cosas. El concepto de integración como proceso es una noción dinámica que expresa la idea de movimiento desde una situación dada a otra mejor o deseable. Como estado de cosas, en cambio, se refiere a una concepción estática, por cuanto se refiere a la situación en la que están los países de una región cuando intentan formar un bloque en un punto determinado del tiempo.

De acuerdo al esquema propuesto por Balassa la integración económica se caracteriza por distintos niveles a saber: integración comercial (zona de libre comercio y unión aduanera), de los factores de la producción (mercado común), de las políticas públicas (comunidad económica) y la integración total (económica, monetaria y cultural).

Vista desde la perspectiva del desarrollo y de acuerdo a Conesa (1982), la integración económica es un medio y no un fin. Es un medio porque permite alcanzar un mayor nivel de desarrollo económico y éste, a su vez, permite satisfacer mayores necesidades de consumo de las poblaciones involucradas en el proceso.

Este autor reflexiona que si la integración económica es un medio para alcanzar el desarrollo económico la pregunta que surge entonces es de qué manera la integración puede contribuir a ese mayor desarrollo. Luego responde que el proceso de integración lleva al desarrollo a través de distintos medios (Ibidem: 4). Primero, dice, lo hace mediante la mayor división del trabajo que un mercado

ampliado por la integración genera. En segundo lugar provoca desarrollo por la posibilidad de producir economías de escala en dicho mercado engrandecido.

Estas dos propiedades emergentes de los procesos de integración y desarrollo se retroalimentan mutuamente, considera este autor, ya que a mayores escalas de producción se presentan mayores oportunidades de división de tareas. Las economías de escala posibilitan reducir considerablemente los costos y aumentar así la eficiencia económica y por ende la productividad de la economía y los niveles de vida de los sectores poblacionales.

Más adelante Conesa (Ibidem:4) argumenta que la integración económica ayuda al crecimiento por la vía de la mayor eficiencia que obliga a la competencia y explica este fenómeno diciendo que cuando una empresa está en un mercado nacional estrecho, protegido, cerrado a la competencia, el empresario tiende a ver a la empresa como una fuente de renta, un negocio privilegiado. En cambio cuando la empresa está expuesta a la competencia, el empresario está obligado a innovar, a bajar costos, a aumentar calidad, a mejorar procesos, a mejor servir al mercado. Al actuar de esta manera el empresario no sólo aumenta sus utilidades sino que ciertamente contribuye al desarrollo de la economía y la sociedad.

En el apartado siguiente retomamos este aspecto de la interacción mutua entre integración y desarrollo económico, ya que de acuerdo con nuestra propuesta para que el desarrollo de una región o localidad lleve a su integración con la economía global, es indispensable que el crecimiento del producto y su distribución entre los factores de la producción se presenten dentro de procesos de desarrollo endógeno.

4.4 Integración y desarrollo endógeno

Establecida la relación entre desarrollo e integración económica examinemos ahora porqué es el desarrollo de naturaleza endógena el que, a nuestro juicio, responde mejor a las necesidades planteadas por los procesos de globalización.

En la actualidad es posible distinguir en el mundo intelectual y académico diversas escuelas de pensamiento que se proponen ofrecer marcos y herramientas analíticas que faciliten el diseño de políticas públicas para el desarrollo y la integración económica. Además de la escuela *endogenista* ya

mencionada, veamos la de la *transformación productiva con equidad*, la llamada *posmodernista* y una interpretación resumida del modelo de *competitividad sistémica* del Instituto Alemán de Desarrollo.

4.4.1 Transformación productiva con equidad

Esta concepción del desarrollo económico que data de los años noventa del siglo pasado y fue originada en el seno de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pone el énfasis en el crecimiento productivo, pero tomando en cuenta las formas de mejorar la distribución del ingreso, la consolidación de los procesos democratizadores, la adquisición de mayor autonomía de los países, la creación de condiciones que prevengan el deterioro ambiental y el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población (CEPAL, 1991)

Esta propuesta de los investigadores de CEPAL, al decir de ellos mismos, no pretende ofrecer una receta única de aplicación generalizada, sino que constituye un conjunto de orientaciones a las situaciones particulares de los países. La visión del desarrollo que se propone consta de cinco ejes que harían posible el cambio respecto de los paradigmas existentes en las décadas precedentes al momento de su divulgación.

En primer lugar, dice el documento de referencia, la política macroeconómica y la política industrial no pueden seguir corriendo por caminos separados sino que deben articularse para construir sinergias entre dinámicas de corto y de largo plazo. En segundo lugar, las políticas industriales deben estar en el centro de la orientación del desarrollo. En tercer lugar, esta política industrial hoy se sitúa en el contexto de una revolución industrial que abarca las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la biotecnología y la nanotecnología. En cuarto lugar, la sostenibilidad ambiental no puede seguir siendo tema de segundo orden en la agenda del desarrollo. Y por último, en quinto lugar, en lo social el desafío es que el Estado asuma un rol más activo y decidido en políticas de vocación universalista.

En síntesis, el eje central que define el modelo de transformación productiva con equidad, tiene el cambio estructural como camino, las políticas públicas como instrumento y la igualdad como valor subyacente y como horizonte hacia el cual se orienta dicho cambio (CEPAL, 2012:7-10).

4.4.2 Postdesarrollo o rechazo a la modernidad

Una revisión de la literatura relativa a la corriente de pensamiento postmodernista en general y al llamado Postdesarrollo en particular, arroja una diversidad de enfoques, concepciones, propuestas, reflexiones y opiniones, de todo lo cual es posible entender que su característica principal es el rechazo al concepto, al modelo, al paradigma científico modernista.

En la misma forma otro rasgo distintivo de esta corriente de pensamiento es su afán de búsqueda de una visión, de una concepción novedosa de las ciencias, la filosofía, la economía, la cultura y el arte. Otros elementos distintivos de estas corrientes intelectuales son su búsqueda de la diversidad, la sustentabilidad ecológica y el respeto y rescate de las formas simples de vida que algunos grupos étnicos aún conservan.

Un excelente esfuerzo por ofrecer una explicación comprensiva del concepto de post desarrollo lo ofrece Arturo Escobar (2010:29-30) quien tras de someter el paradigma del desarrollo modernista a una severa crítica, enuncia algunos criterios para entender el concepto post modernista del desarrollo, al cual le adosa el significado de la creación de un espacio tiempo colectivo en el cual el “desarrollo” cese de ser el principio central que organiza la vida económica y social.

Existirá post desarrollo, dice este autor, cuando se cumpla con las siguientes premisas:

- Se cuestione efectivamente la preeminencia del concepto de crecimiento económico y éste como meta.
- Se *deconstruya* la matriz cultural de donde proviene el desarrollo y su historicidad (visión dominante europea de la modernidad).
- Se desarticule paulatinamente en la práctica el modelo de desarrollo basado en la premisa de la modernización, la explotación de la naturaleza como ser no vivo, los mercados, la exportación, y la acción individual.
- Se reconozca una multiplicidad de definiciones e intereses alrededor de las formas de sustento, las relaciones sociales, y las prácticas económicas.
- Se diseñen políticas desde la relacionalidad entre grupos humanos y entre estos y la naturaleza; es decir, se proceda desde un principio de cosmovisiones relacionales (como las que subyacen las cosmovisiones y prácticas de muchos grupos étnicos y de las formas comunales de algunos

grupos urbanos), en vez de la cosmovisión dualista que separa seres vivos de no vivos, humano de lo no humano, individuo y comunidad.

- Se establezca un diálogo intercultural alrededor de las condiciones que podrían devenir en un pluriverso de configuraciones socio-naturales, es decir, una multiplicidad de propuestas y visiones (ej., liberales y comunales, capitalistas y no capitalistas, etc.)
- Se propenda por formas de integración regional autónoma basadas en criterios ecológicos (por ejemplo el bioregionalismo), de desarrollo auto centrado (no dictado por los requerimientos de la economía mundial), a niveles globales, nacionales, sub-nacionales y regionales.

4.4.3 Desarrollo Endógeno

Como ya se ha venido adelantando en este texto, la corriente del desarrollo endógeno se basa en un modelo de organización de la economía que busca:

- Potenciar las capacidades internas de una región o localidad de modo que puedan ser utilizadas para fortalecer el crecimiento económico y a la sociedad que lo hace posible, en procesos que sean ambientalmente sustentables y productivamente sostenibles en el tiempo.
- Que el desarrollo económico funcione de adentro hacia afuera de forma que lo local se inserte competitivamente en lo global.

Como ya se dijo anteriormente, para Vázquez Barquero (2000:54), “el desarrollo endógeno se produce como consecuencia de la utilización del potencial y del excedente generado localmente y la atracción, eventualmente, de recursos externos, así como de la incorporación de las economías externas ocultas en los procesos productivos”.

Este autor cuya propuesta se basa principalmente en economistas neoclásicos (J. A. Schumpeter) y contemporáneos (Robert E. Lucas y Paul M. Romer), dice que para neutralizar las tendencias al estado estacionario -aspecto que ha inquietado a los teóricos del modelo capitalista de producción-, es preciso activar los factores determinantes de los procesos de acumulación de capital, como son la creación y difusión de las innovaciones en el sistema productivo; la organización flexible de la producción manufacturera; la generación de economías de aglomeración y diversidad en las ciudades; y el desarrollo de las instituciones.

Explica Vazquez Barquero (Ibídem: 61) que la teoría del desarrollo endógeno, a diferencia de los modelos neoclásicos, plantea que cada factor y el conjunto de las determinantes de la acumulación de capital crean el entorno en el que los procesos de transformación y desarrollo de las economías toman forma. Además, sostiene que la política de desarrollo local permite alcanzar de forma eficiente la respuesta de la localidad a los desafíos de la globalización, lo que convierte a la teoría en una interpretación para la acción .

La capacidad de la teoría del desarrollo endógeno para interpretar y explicar el proceso de acumulación de capital de las ciudades y territorios, lo mismo que su explicación del funcionamiento de los rendimientos decrecientes en condiciones de aumento continuo de la competencia, que caracteriza al escenario de la globalización, son algunas de las razones que sostienen, a nuestro juicio, la pertinencia de esta escuela en el mundo contemporáneo.

Al ser la difusión de las innovaciones y el conocimiento, la organización flexible de la producción manufacturera, el desarrollo de las economías urbanas y la densificación del tejido institucional, los procesos que permiten a las localidades y regiones impulsar la productividad y los rendimientos crecientes, las relaciones que se establecen con el proceso de acumulación de capital, explican la diversidad de senderos de desarrollo que caracteriza al mundo desarrollado de la actualidad.

Dice Vazquez Barquero que cuando se produce sinergia entre todos los factores determinantes de la acumulación de capital, las economías de las ciudades y territorios entran en una fase de desarrollo autosostenido que impulsa la mejora de la competitividad y, por tanto, permite el cambio de su posicionamiento competitivo en los sistemas urbano, regional e internacional.

Luego agrega que el desarrollo endógeno es una interpretación para la acción, cuando la sociedad civil es capaz de dar respuesta a los retos que produce el aumento de la competencia en los mercados, mediante la política de desarrollo local. El establecimiento de formas alternativas de gobernación económica, a través de las organizaciones intermediarias y de la creación de redes y asociaciones públicas y privadas, permite a las regiones y ciudades incidir sobre los procesos que determinan la formación de capital y, de esta forma, optimizar sus ventajas competitivas y favorecer el desarrollo económico (Ibidem: 63).

4.4.4 Modelo sistémico de competitividad

Investigadores del Instituto Alemán de Desarrollo, son los autores del modelo de políticas públicas para la competitividad sistémica, el cual basa sus principios en un par de reflexiones sobre la competitividad internacional, que son las dinámicas del cambio tecnológico, del desarrollo industrial y de la economía mundial y la capacidad de las naciones de transformarse a partir de procesos de ajuste y recuperación (Esser et al, 1994).

Asimismo, estos autores, antes de explicar las determinantes de la competitividad sistémica, examinan el desarrollo de la capacidad de los países para participar en el mercado mundial a la luz tanto de las recomendaciones de la escuela neoliberal y de otros enfoques opuestos, como de las exigencias a las estrategias competitivas en medio de un cambio tecnológico y organizativo radical. Ellos no omiten mencionar algunas implicaciones para estrategias competitivas de países en desarrollo.

En la misma forma, los investigadores del Instituto Alemán de Desarrollo efectúan un conciso recorrido teórico que va de la ventaja comparativa de costos de los economistas clásicos y neoclásicos a la competitividad sistémica de nuestros días, entre cuyos precursores se encuentra el norteamericano Michael E. Porter, autor de la teoría de la construcción de las ventajas competitivas.

El modelo de competitividad sistémica consta de cuatro niveles dentro de los cuales se ubican las determinantes de la competitividad industrial de los países.

4.4.4.1 Los cuatro niveles de la competitividad sistémica

La competitividad industrial, explican nuestros autores, “no surge espontáneamente al modificarse el contexto macro ni se crea recurriendo exclusivamente al espíritu de empresa a nivel micro. Es más bien el producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el Estado, las empresas, las instituciones intermediarias y la capacidad organizativa de una sociedad.

En ese contexto, agregan, y concordando en este punto con el enfoque del libre mercado, es esencial contar con un sistema de incentivos orientados a la competitividad, que impulse a las empresas a comprometerse en procesos de aprendizaje y a incrementar su eficiencia. Sin embargo, aclaran Esser y sus colegas, la competitividad de una empresa se basa en el patrón organizativo de la sociedad en su

conjunto. Los parámetros de relevancia competitiva en todos los niveles del sistema y la interacción entre ellos es lo que genera ventajas competitivas.

Al resultado productivo de esta forma de organización e interacción entre los grupos de actores, los investigadores alemanes le llaman "competitividad sistémica" para enfatizar los siguientes aspectos: la competitividad de la economía descansa en medidas dirigidas a un objetivo, articuladas en cuatro niveles del sistema (el nivel meta, macro, micro y meso) y se basa asimismo en un concepto pluridimensional de conducción que incluye la competencia, el diálogo y la toma conjunta de decisiones, concepto al que están adscritos los grupos relevantes de actores (Ibidem:16).

En el diagrama 4.1, se ordenan las determinantes de la competitividad sistémica en cada uno de los cuatro niveles de interacción estratégica de los diferentes grupos de actores involucrados en el sistema.

Este modelo sistémico de elaboración y aplicación de estrategias para la competitividad industrial, fue formulado por sus autores a partir de la experiencia de los países más competitivos, los cuales cuentan con estructuras que promueven la competitividad desde el nivel meta; poseen un contexto macro que incentiva a las empresas para que mejoren su *performance* y disponen de un espacio meso estructurado, en el que el gobierno y los actores sociales negocian las necesarias políticas de apoyo e impulsan la formación social de estructuras, al tiempo que numerosas empresas en el nivel micro procuran alcanzar eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción y están en buena parte articuladas en redes colaborativas.

Pero si este patrón básico de comportamiento productivo puede darse por sentado, en términos generales, en los países competitivos, la situación en la mayoría de los países en desarrollo puede no resultar favorable, ya que lo que los caracteriza, más bien, son las graves carencias o distorsiones que acusan en los cuatro niveles mencionados. Por ello, los autores coordinados por Esser, se plantean las siguientes preguntas: ¿Cuáles deben ser los puntos de partida para que los países en desarrollo puedan establecer industrias competitivas a nivel internacional o dotar de competitividad internacional a industrias ya existentes? ¿Qué medidas son las que deben aplicarse primero? (Ibidem: 17)

A continuación y para avanzar en las respuestas a estas interrogantes, los diseñadores del modelo de competitividad sistémica, explican que las experiencias vividas por una serie de países de mayor o menor éxito permiten deducir algunas tesis, a saber:

- Lo más importante es que el contexto macroeconómico permanezca estable, que las reglas de juego no se alteren permanentemente y que la política macro emita señales claras e inequívocas para informar a las empresas que su tarea consiste en aproximarse al nivel estándar de eficiencia en el ámbito internacional.
- Resulta de máxima relevancia la implementación de las políticas meso. Su formulación, no obstante, tiene perspectivas de éxito siempre y cuando la estabilización del contexto macro sea una realidad
- A medida que se imponga el nuevo concepto de la orientación al mercado mundial, los bloqueos sociales provocados por los intereses creados en etapas proteccionistas y de altos subsidios, irán disminuyendo, al tiempo que se posibilitan los procesos de aprendizaje en términos de política económica.

Para crear capacidad política y estratégica entre los grupos de actores sociales, respecto de un consenso cada vez más generalizado sobre el rumbo del desarrollo, es necesario poner en marcha procesos sociales de búsqueda que sirvan para acercarse al nuevo patrón de desarrollo industrial, es decir, se requiere crear una capacidad de integración social (Ibíd.: 18).

4.4.5 El sistema nacional, estatal y municipal de planeación.

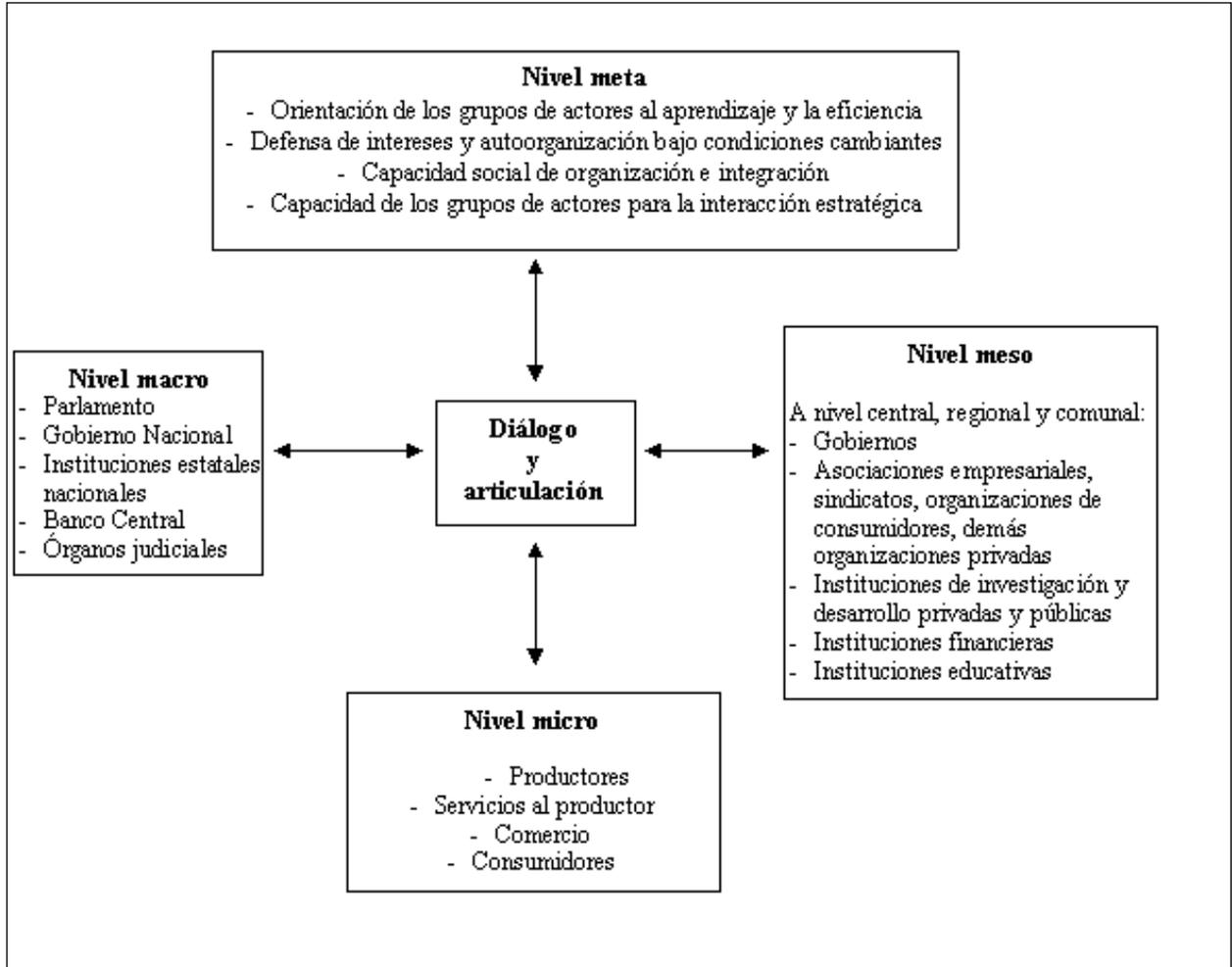
Como lo señalan los autores consultados para sustentar la pertinencia de un modelo endógeno de desarrollo industrial en el estado de Sonora, el papel de los gobiernos es fundamental para las estrategias de política económica que se propongan el objetivo de la endogeneidad, la sustentabilidad y la competitividad. De ahí que la funcionalidad de las instituciones requiera de instrumentos de planeación, organización y control que aseguren la fijación del rumbo, el ritmo y la naturaleza del desarrollo productivo de las localidades, regiones y países.

En nuestro país, se dispone de una sólida experiencia en la formulación, control y evaluación de planes y programas de desarrollo, que se remonta a las primeras décadas del siglo pasado¹⁶ y en la actualidad se cuenta con las bases jurídicas, institucionales y de recursos humanos capacitados para organizar las

¹⁶ En 1934 durante la presidencia de Lázaro Cárdenas del Río se elaboró el primer Plan Sexenal que abarcó de 1934-1940. Posteriormente en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz se elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. Fue con Miguel de la Madrid cuando se modificó la Constitución Política de México y se decretó la Ley de Planeación que sigue vigente hasta nuestros días.

Diagrama 4.1

Determinantes de la competitividad sistémica. Capacidad estratégica de los grupos de actores



Fuente: Tomado de Esser et al, 1994

funciones de la administración pública federal, estatal y municipal (De la Madrid H., 1983) (Congreso del Estado de Sonora, 1984).

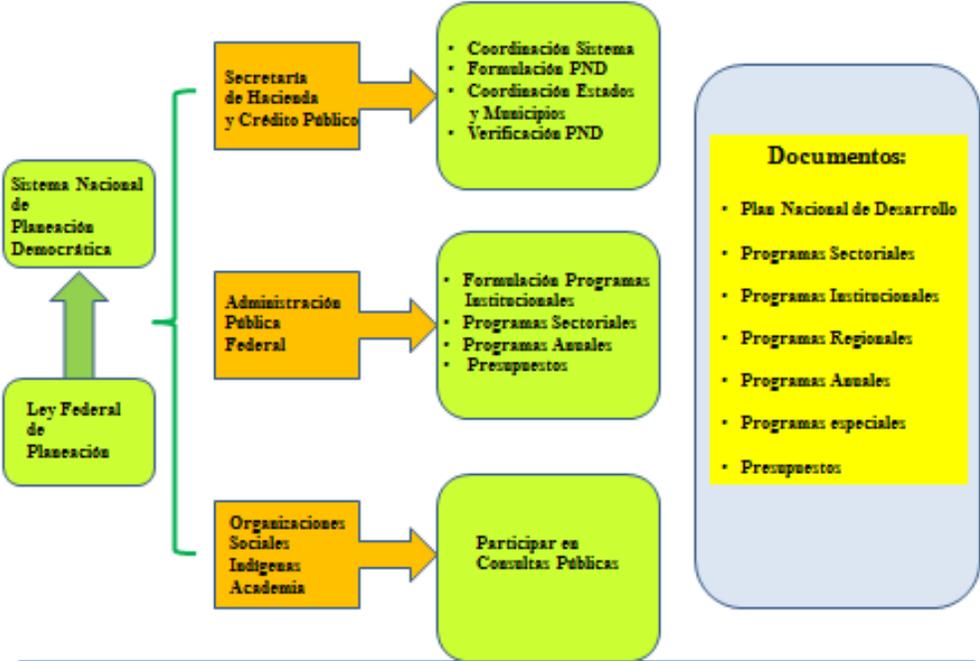
No obstante que la observación de los procesos de planeación en nuestro país, en el estado y en los municipios pudiera conducir a considerar como evidentemente perfectibles las prácticas de formulación, seguimiento y evaluación de los planes y programas, es claro que las bases del sistema están puestas y es viable y factible utilizarlas en beneficio de las políticas públicas que se propongan impulsar el desarrollo industrial de Sonora. Es por ello que en el MSPPCM se contempla la inclusión

de lo que denominamos Sistema Nacional de Planeación, entendiéndolo por tal el funcionamiento de las estructuras jurídicas e institucionales del nivel federal, el estatal y el municipal.

En la figura 4.4.5.1, Sistema Nacional de Planeación Democrática, se observa que este sistema, cuya base es la mencionada Ley Federal de Planeación, establece tres ámbitos principales de responsabilidad que son la secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) y las Organizaciones Sociales, Indígenas y Académicas.

En primer lugar, destacan las funciones de la secretaría de estado primeramente mencionada, la cual también es responsable de la elaboración, coordinación, integración y verificación del Plan Nacional de Desarrollo, así como de la concertación de convenios con los estados y municipios del país. En segundo lugar, para las dependencias de la APF se establece la obligación de la formulación y ejecución de programas institucionales, sectoriales y anuales de cada una de ellas, incluyendo sus presupuestos operativos anuales. En tercer término, el sistema determina que el papel de las organizaciones sociales, indígenas y académicas consiste en participar en las consultas públicas, de forma que sus intereses queden reflejados en los distintos documentos producto del proceso.

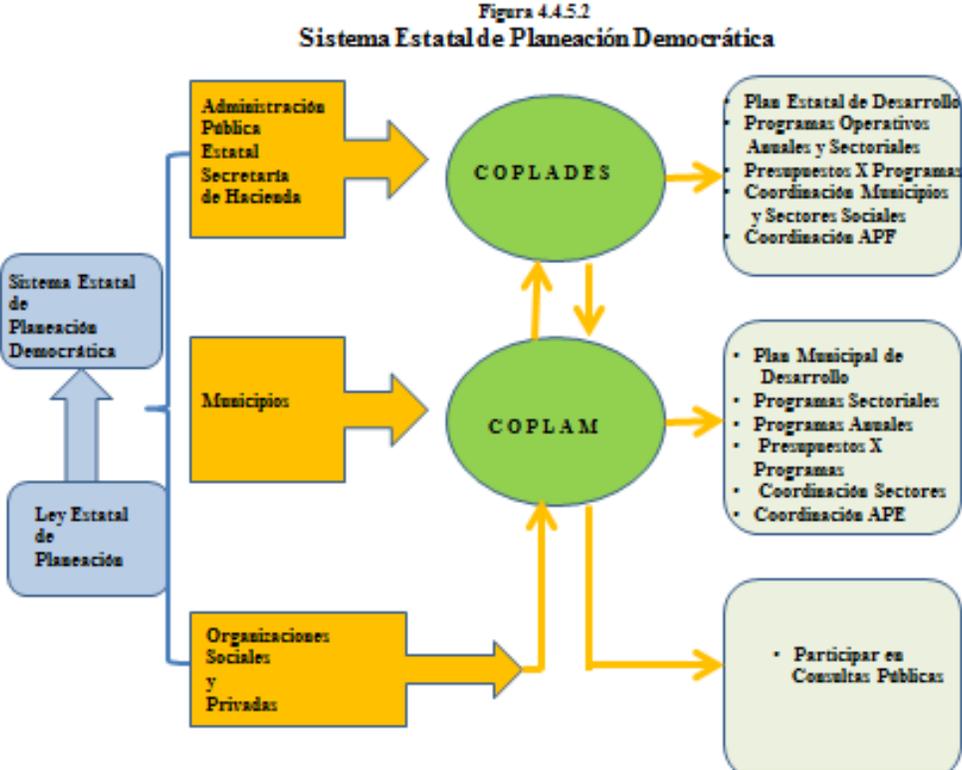
Figura 4.4.5.1
Sistema Nacional de Planeación Democrática



FUENTE: Elaboración propia con base en De la Madrid 1983

El sistema también precisa los documentos que deberán elaborarse en diferentes periodicidades y con distintos alcances, a saber: Plan Nacional de Desarrollo, Programas Sectoriales, Programas Institucionales, Programas Regionales, Programas Especiales, Programas Anuales y Presupuestos Operativos.

Por su parte, el Sistema Estatal de Planeación Democrática, como puede observarse en la Figura 4.4.5.2, del mismo nombre, también tiene una base legal que es la Ley Estatal de Planeación y distingue de igual forma que el sistema federal, tres ámbitos de funcionamiento que son: la Administración Pública Estatal (APE) y la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado (SH); los municipios y las organizaciones sociales y privadas. En esta estructura, sin embargo, a diferencia de la federal, se contemplan dos instancias de coordinación y funcionamiento que son el Comité de Planeación del Estado de Sonora (COPLADES) y los Comités de Planeación Municipal (COPLAM) que deberán operar en cada uno de los municipios de Sonora.



Fuente: Elaboración propia con base en Congreso de Sonora 1984

Los productos del trabajo de COPLADES, de acuerdo a la ley y el sistema de planeación, son los siguientes: Plan Estatal de Desarrollo, Programas Operativos Anuales y Sectoriales, Presupuestos por Programas y convenios de coordinación con la APF, los municipios y los sectores sociales y privados del estado. Por su parte cada uno de los COPLAM de la entidad son responsables del Plan Municipal de Desarrollo, de los Programas Sectoriales Municipales, los Programas Anuales, los Presupuestos por Programas de los ayuntamientos y la concertación con la APE y los sectores sociales y privados del municipio. Finalmente, las organizaciones sociales y privadas del estado, tienen el cometido, de acuerdo a la ley, de participar en las consultas públicas y en los convenios de concertación de acciones que se formalicen.

Como se ve la estructura formal y operativa para la planeación del desarrollo está disponible y es claro que su funcionamiento depende de que exista el compromiso de los tres ámbitos de gobierno. Para los efectos de nuestro modelo de políticas públicas se puede afirmar que el conjunto del sistema nacional, estatal y municipal de planeación, es un componente esencial que lograría la inserción indispensable de los actores gubernamentales en los procesos de diseño, discusión, ejecución y control de las políticas públicas para el desarrollo del sector manufacturero de Sonora.

4.5 Discusión

Como ya se describió en apartado 4.4, Integración y Desarrollo Endógeno, la visión del desarrollo productivo con equidad de la CEPAL pone el énfasis en el crecimiento productivo, pero propone contemplar:

- Formas de mejorar la distribución del ingreso,
- la consolidación de los procesos democratizadores,
- la adquisición de mayor autonomía de los países,
- la creación de condiciones que prevengan el deterioro ambiental y
- el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población

Al respecto, conviene recordar que el crecimiento productivo de un país, región o localidad se origina en la combinación racional de los factores de la producción en el proceso productivo, al final del cual el resultado ha de ser el más equitativo posible de forma que se asegure la sustentabilidad de los

recursos naturales, las ganancias del capital, los buenos salarios y la adecuada retribución a la capacidad empresarial.

Los países que hoy transitan las sendas del desarrollo son los que han aprovechado en los momentos indicados las ventajas absolutas y las comparativas y muchas veces sin agotarlas se comprometen en formas de producción basadas en la construcción de ventajas competitivas.

En estas economías la función del gobierno a todos los niveles, es asegurar las condiciones de infraestructura, institucionales, macroeconómicas (fiscal, monetaria, cambiaria, crediticia y otras) de tal forma que se estimule la competencia y se prevengan los efectos de las llamadas “fallas del mercado”.

Sin embargo, en la realidad de los países latinoamericanos, en la mayoría de los casos, se observa que aun cuando la función gubernamental en el ámbito de las políticas macroeconómicas dista mucho de ser la indicada para detonar verdaderos procesos de desarrollo, todavía los gobiernos asumen funciones que en vez de incentivar la competitividad la malogran¹⁷.

Es por ello que esta corriente de pensamiento sobre el desarrollo productivo con equidad, no obstante la consistencia conceptual de su propuesta y de muchos de sus aspectos rescatables, no ha logrado impactar significativamente las rigideces e inercias de los sectores productivos y las industrias en la región, como lo demuestra el hecho de que a dos décadas de su emergencia, todavía no es fácil encontrar experiencias que respalden la validez de este modelo.

Como ya se dijo, la visión post modernista del desarrollo, también llamada post desarrollo, busca romper con lo objetivo, lo racional, lo moderno. Se propone incorporar la subjetividad, una nueva racionalidad, una pluralidad y alternativas de desarrollo¹⁷ que no sean reduccionistas ni elitistas.

Para Goulet (1999) la perspectiva modernista del desarrollo es reduccionista, elitista y etnocéntrica. Lo primero porque se reduce al crecimiento económico, dejando de lado valores culturales, espirituales y sociales; lo segundo porque proviene de elites que pretenden imponer un concepto de desarrollo sobre poblaciones que no han sido previamente consultadas ni tomadas en cuenta; y lo tercero porque

¹⁷ No son escasos los ejemplos de políticas públicas anacrónicas que generan incentivos perversos en la economía, como es el caso de la agricultura cerealera extensiva en Sonora, la que, al recibir millonarios subsidios, comercialización asegurada y amplia tolerancia al desperdicio de un factor escaso como lo es el agua, prevalece como actividad privilegiada y atrasada tecnológicamente, en un mercado internacional de constante innovación y alta competitividad.

proviene de sociedades industrializadas y urbanizadas y no contempla formas de vida diferentes como las de muchas etnias asentadas en ambientes no urbanos ni industrializados.

Esta crítica tridimensional del desarrollo modernista se asume desde una posición que no concuerda con nuestra particular percepción de las experiencias históricas de la evolución humana, las cuales parten de sociedades simples y primitivas pero cuyo proceso civilizatorio las ha llevado, entre otras cosas, a la urbanización y a la industrialización.

Otro aspecto importante de la llamada visión postmodernista del desarrollo es su defensa de la naturaleza no en términos de una sustentabilidad que sea simultáneamente ambiental, económica y social, sino como una nostalgia romántica de las formas primitivas de vida. Conceptos como los de retorno al pasado o la recuperación del paraíso perdido –si es que alguna vez la raza humana vivió en algo así como el paraíso-, no tienen cabida en un mundo ahora poblado por miles de millones de individuos que requieren de espacios para vivir, producir, consumir y reproducirse¹⁸.

Uno de los postulados esenciales de la teoría del desarrollo endógeno es la consideración de los procesos de formación de capital como factor sustancial de la dinámica del crecimiento de la economía. En efecto, como ya se explicó en su momento, el desarrollo endógeno se produce como consecuencia de la utilización del potencial y del excedente generado localmente -y la atracción, eventualmente, de recursos externos-, así como de la incorporación de las economías externas ocultas en los procesos productivos.

Se considera que esta premisa básica de esta corriente –la reinversión local del excedente económico-, es tal vez uno de los distintivos que le dan al desarrollo endógeno el componente decisivo de viabilidad, al asegurar de esta manera el factor de producción escaso en los países en desarrollo: el capital.

En muchas de los países latinoamericanos, especialmente en México, se ha llegado a erigir a la categoría de axioma la propuesta de que la inversión extranjera es requisito de las estrategias de crecimiento. De ahí que a la llamada industria maquiladora de exportación (IME), al involucrar la

¹⁸ Para una discusión sobre la inviabilidad de modelos pre-modernos de vida, véase el artículo en el que se argumenta sobre la sustentabilidad de la escuela austriaca de economía y se consideran a los recursos naturales como factor de producción finito y vulnerable, al tiempo que se cuestiona la validez de visiones idílicas del desarrollo humano (Piña Ortiz, 2004).

entrada de compañías transnacionales propietarias de marcas, tecnologías y capitales, se le ha llegado a considerar como solución a las ingentes necesidades de inversión y creación de empleos que crónicamente padece la región.

Sin embargo, a más de medio siglo del inicio de la llegada de la IME a nuestro país, todo parece indicar que su establecimiento ha traído el beneficio de la creación de empleos de baja especialización y bajos salarios, pero muchas de las expectativas en cuanto a encadenamientos productivos con empresas domésticas y la transferencia de tecnología, principalmente, se encuentran lejos de cumplirse, como lo demuestran múltiples investigaciones documentadas.

De ahí la extraordinaria importancia que tiene el hecho de que la trayectoria de los países hoy desarrollados y competitivos, sobre cuya experiencia se basa la teoría del desarrollo endógeno, ha descansado indudablemente en vigorosos procesos de acumulación y reinversión de capitales productivos, con lo cual sus ritmos de crecimiento son sensiblemente superiores a los promedios mundiales y su sostenibilidad en el tiempo ha logrado fortalecer equitativamente la renta de los factores de la producción: recursos naturales, el trabajo, el capital y la capacidad empresarial.

Son estas algunas de las razones sustanciales para considerar que la salida a los problemas del desarrollo que enfrentan muchos países, en particular el nuestro, hay que buscarla en modelos que dependan menos de intereses extranjeros y más del esfuerzo propio de sus habitantes.

En la misma forma que la teoría de las ventajas competitivas del norteamericano Michael E. Porter, el modelo de estrategias y políticas conocido como *competitividad sistémica* del Instituto Alemán de Desarrollo, es una formulación teórica basada en la experiencia de localidades y regiones que han logrado superar los obstáculos al crecimiento sostenido y con equidad al que aspiran todas las naciones del mundo.

Si la teoría del desarrollo endógeno provee a los diseñadores de políticas públicas una filosofía, un paradigma de desarrollo basado en el potencial doméstico, el modelo de competitividad sistémica se significa por su funcionalidad instrumental. Efectivamente, al entender y organizar el esfuerzo de los países y regiones como un sistema de discusión, acuerdo y acción de los actores involucrados (sociedad, gobierno y empresas), con entradas y salidas, se asegura su viabilidad: de los insumos dependen los productos.

Hasta aquí, entonces, pareciera estar claro, que de acuerdo a la nueva concepción de las políticas públicas que hemos examinado, los esfuerzos que los actores realicen para alcanzar la competitividad, el desarrollo y la equidad entre los factores de la producción, preferentemente deben adoptar alguna forma de filosofía endogenista y una funcionalidad sistémica, que tomen de los otros modelos, el de CEPAL y el postmodernista, aquellos elementos que fortalezcan la prosperidad y la integración económica de las regiones y localidades.

4.6 Conclusiones

Se confirma la pertinencia de modelo de políticas públicas para la competitividad manufacturera que se distingue por su enfoque regional, endógeno y sistémico. La filosofía es regional y endogenista y el instrumento de interacción es un modelo sistémico.

Existe, sin duda, una interacción positiva entre integración y desarrollo económico y tanto el ritmo como la intensidad de ambos están en buena medida influidos por la eficacia del proceso de definición, aplicación, control y evaluación de las políticas públicas.

Las políticas públicas deben dirigirse a la creación de ventajas competitivas que aseguren la inserción de las economías regionales en los mercados globalizados de la actualidad, creando las condiciones para la formación doméstica de capitales de inversión y dependiendo solo marginalmente de recursos externos que compensen la insuficiencia propia.

Además de una filosofía endogenista para la acción en el ámbito de la competitividad, el desarrollo y la integración, los actores involucrados, harían bien en adoptar modelos sistémicos para el diseño, validación, aplicación y evaluación de políticas públicas.

El sector manufacturero de raíces endógenas constituye una excelente oportunidad de experimentar dichas políticas públicas que aseguren la inserción competitiva de las economías locales en los mercados globales.

De acuerdo a la nueva concepción de las políticas públicas que hemos examinado, el objetivo de lograr la competitividad industrial, el desarrollo económico y la equitativa distribución de la renta entre los factores de la producción de un país, los grupos de actores involucrados en las actividades productivas

preferentemente deben adoptar alguna forma de filosofía endogenista y una cierta funcionalidad sistémica que viabilice el fortalecimiento del mercado interno, la integración económica y la prosperidad de las regiones y ciudades.

Capítulo V. Competitividad y modelos de industrialización

Una vez establecida la necesidad que tienen la economía y la sociedad sonorenses de disponer de un modelo de políticas públicas para el desarrollo de la industria de transformación con raíces endógenas, en este capítulo se practica una exploración de algunos modelos de competitividad que puedan aportar elementos para el diseño de dicho modelo.

Una vez revisados los modelos de industrialización disponibles en la literatura especializada, se examinan algunos conceptos de desarrollo regional/local y el relativo a la endogeneidad por ser esta la condición que se considera debe tener la transformación del sector manufacturero sonorenses.

5.1 El fenómeno de la competitividad

Al final de la primera década del siglo XXI tal vez no existe, de acuerdo a la percepción personal del autor de este trabajo, un aspecto que tenga la trascendencia que la competitividad tiene en las economías locales de un mundo globalizado.

Para las entidades federativas que hacen frontera con uno de los mercados más grandes del mundo contemporáneo, y en cierta forma igual que para todos los estados de la república mexicana, el tema de la competitividad económica es de vital importancia, debido a su relevancia estratégica en cualquier plan, programa o política de desarrollo económico.

El reto de la competitividad en la economía mundial y su importancia estratégica para el desarrollo económico, es un fenómeno que ha evolucionado con mucho dinamismo en tiempos recientes pero en realidad arraiga en las investigaciones y tratados de los economistas clásicos como Adam Smith y David Ricardo quienes en los siglos XVIII y XIX ya se ocupaban de teorizar sobre el origen de la riqueza de las naciones y respecto de las ventajas comparativas de las economías nacionales (Smith, 2009 y Ricardo, 1821).

Antes de seguir adelante, considero necesaria una somera revisión retrospectiva que nos permita ubicar el momento actual de la competitividad de las economías, en un contexto amplio dentro del cual se acotarán los objetivos de la investigación.

Como ya se mencionó en párrafos precedentes, el concepto de competitividad no es reciente. Sus orígenes se remontan a la época mercantilista y a las teorías del comercio internacional planteadas por Adam Smith (1723-1790) y David Ricardo (1772-1823).

Para ubicar las aportaciones de los economistas clásicos a la economía de la competitividad, es pertinente recordar al mercantilismo como un conjunto de ideas económicas que consideran que la prosperidad de una nación depende de la cantidad de metales preciosos que tenga en su poder y que la balanza comercial con otros países debe ser siempre positiva, es decir, que las exportaciones deben superar a las importaciones.

Esta doctrina económica, este pensamiento que orientó a los gobernantes del mundo a todo lo largo de los siglos XVI, XVII y XVIII (y que lamentablemente muchos de sus componentes prevalecen en nuestra realidad), establece que la obligación de un gobierno es la consecución de estos objetivos mediante una política proteccionista de su economía, favoreciendo las exportaciones y obstaculizando las importaciones sobre todo mediante la imposición de aranceles y barreras administrativas, sanitarias y de otros tipos (Robinson, 1976).

En la plenitud de esta época mercantilista, cuando el escocés Adam Smith, ya revisado en el Capítulo I, en su libro más conocido “La Riqueza de las Naciones”, argumentó que la *ventaja absoluta* de un país es su capacidad de producir determinada mercancía utilizando menos recursos que el resto de los países. La teoría de la ventaja absoluta, defiende que las naciones deben especializarse en los bienes para cuya producción emplean menor cantidad de recursos que los demás países e intercambiar con otros países esos artículos por otros que ellos produzcan a menor costo (Smith, 1776).

Después fue David Ricardo quien mejoró la propuesta con su teorización de las *ventajas comparativas*, la cual perduró sin cambios significativos, por muchos años, hasta que a finales del siglo XX, el profesor Michael E. Porter, basado en una exhaustiva investigación en regiones industriales, diseñó y propuso la teoría de las *ventajas competitivas*.

La competitividad en tiempos recientes mantiene interesados, con muy diversas expectativas y diferentes grados de involucramiento, a empresarios, gobiernos, académicos e investigadores y más allá de indagaciones teóricas y debates ideológicos, los sectores productivos y gubernamentales observan con interés las prácticas institucionales y la naturaleza de las políticas públicas, que utilizan los países que en la actualidad son ejemplo de competitividad en los mercados mundiales.

A finales del siglo pasado y a inicios del presente, han ocurrido importantes acontecimientos que han alterado los patrones de crecimiento y la forma de entender al mundo actual. Algunos de estos acontecimientos, eran predecibles, otros no.

Entre los primeros destacan los procesos multilaterales y regionales de apertura de las economías y los ciclos previsibles de desorden, excesos monetarios, crisis financieras y crisis económicas. De los segundos, es decir aquellos acontecimientos difíciles de anticipar, destacan los actos terroristas y las guerras desastrosas que más pronto que tarde impactan negativamente la economía mundial.

Producto de lo primero y no obstante lo segundo, sin embargo, muchas regiones del mundo se encuentran inmersas en procesos ejemplares de crecimiento y desarrollo, lo cual -con la notable excepción de Chile y tal vez Brasil y algunos países de la cuenca andina-, no es el caso de América Latina, incluyendo nuestro país, como lo demuestran los informes oficiales de que en años recientes, la economía no ha mostrado comportamientos capaces de abatir rezagos en el empleo, el crecimiento y el nivel de vida.

Sin embargo, la buena noticia para la zona fronteriza norte de nuestro país, sus habitantes y gobernantes, es que si se observan las experiencias exitosas en el entorno internacional, de inmediato es fácil percatarse de que en el núcleo de cada ejemplo existe un centro urbano o una red de ciudades que son los motores de la competitividad, el crecimiento productivo y el mejoramiento de los estándares de vida de la población.

Al respecto algunos analistas mencionan el caso mundialmente conocido del sudeste asiático donde destacan las ciudades de Hong Kong, Shanghái, Macao y Harbin; y Seúl, Busan y Taegu en Corea del Sur. Para el caso Europa se hace referencia de Espoo y la ciudad de Helsinki en Finlandia, mientras que para Irlanda se habla de Limerick y Dublín (Cabrerero Mendoza, 2007).

Como sabemos, es en las ciudades donde se crean las condiciones y el ambiente propicio para la competitividad. Si bien es obvio que son las empresas las que compiten en los mercados, y que los gobiernos de los tres niveles requieren establecer un entramado institucional, político y legal que favorezca la competitividad, a fin de cuentas es en los espacios urbanos en los que se logra o no la conexión de los ingredientes que hacen posible la competitividad.

En nuestra realidad, las experiencias de lo ocurrido en otras partes del mundo dejan claro que es indispensable para nuestro estado diseñar una estrategia de desarrollo realista y flexible, que posibilite acelerar el paso, abatir rezagos, quitar piedras del camino, destruir mitos, reorientar nuestra cultura, fortalecer los valores del trabajo, el ahorro, la transparencia, la honestidad y enfrentar oportuna y eficazmente los cambios en el entorno mundial.

El avance constante, instantáneo, incontenible de las tecnologías de información; la existencia de una naciente sociedad del conocimiento; la emergencia de cada vez más individuos obligados a un despertar empresarial y el egreso constante de los centros de educación superior de cientos de nuevos profesionistas, constituyen la base de cualquier estrategia que se proponga colocar a las principales ciudades de la frontera norte en el mapa mundial de la competitividad y el desarrollo.

Es bien sabido que en nuestro estado hoy en día no existe carencia de conocimientos, metodologías, tecnologías, habilidades y experiencias que impidan a gobiernos, académicos, empresarios e inversionistas, discutir y a establecer las características, objetivos por lograr y medios por utilizar de una estrategia que viabilice la construcción de ciudades competitivas a lo largo de la frontera norte.

5.2 Modelos de industrialización en México

De acuerdo a una búsqueda preliminar sobre el tema de los modelos de industrialización en México, es posible aseverar que tanto la discusión teórica como la investigación realizada en esta área han sido hasta el momento muy limitadas.

De la Garza Toledo et al (1988), intentan un diagnóstico de las formas de industrialización en nuestro país a finales de los noventas, sobre la base de los tipos de articulación entre, por un lado, la base socio técnica (tecnología, organización del trabajo, relaciones laborales y fuerza de trabajo) de la empresa y, por el otro, los mercados y el gobierno.

El propósito de estos autores al efectuar este estudio consistió en analizar la potencialidad de estas formas de industrialización en contextos macroeconómicos abiertos, lo cual coincide con la situación actual de nuestro estado, y esbozar las condiciones para el desarrollo de modelos alternativos de industrialización, lo cual se asemeja a los objetivos de nuestra investigación.

Después de discutir los tipos de encadenamientos productivos posibles en las diversas regiones industriales de nuestro país, el grupo de investigadores coordinados por De la Garza, estuvieron en

condiciones de construir dos escenarios extremos que llamaremos *distritos industriales y ciudades empresariales*.

Un distrito industrial es aquel que se caracteriza, de acuerdo a estos investigadores, por la existencia de vínculos entre sistemas de producción y distribución y las culturas laborales de los actores involucrados en zonas geográficas reducidas, pero de intensa interacción empresarial. En este escenario los encadenamientos productivos son por lo general cooperativos –más que competitivos-, equitativos y armónicos. Bajo esta forma de industrialización son frecuentes los sistemas de *lean production*, especialización flexible y re-profesionalización del trabajo (Ibídem: 93)

En estos escenarios se da un desarrollo tipo endógeno que genera un progreso y un bienestar más o menos generalizado y homogéneo. En este modelo las redes regionales de empresas pequeñas y medianas sustituyen a las formas verticales de integración. Aquí el gobierno constituye un actor lejano, complementario e incluso prescindible, excepto en sus funciones de salvaguardia de la seguridad interna y las relaciones exteriores, pero sobre todo prescindible en el terreno de las relaciones laborales (concebidas como básicamente consensuales) y de las mercantiles, referidas éstas a bienes, servicios, trabajo e información.

Por lo que se refiere al modelo industrial de las *ciudades empresariales*, continúan nuestros autores, los teóricos de la Nueva División Internacional del Trabajo (NDIT), las consideran como escenarios tipo enclave, en los cuales la integración regional es casi nula y las grandes compañías están en posibilidades de establecer un control prácticamente total sobre las condiciones de la producción industrial

Bajo esta modalidad de producción, la mayor parte de los insumos son importados y la totalidad de la producción está dirigida al mercado mundial. El encadenamiento de los mercados de trabajo locales resulta precario, en tanto que se busca contratar fuerza de trabajo descalificada y fácilmente sustituible.

Un aspecto importante de este modelo es la facilidad de relocalización que las empresas tienen al encontrar mejores facilidades en otras partes del mundo. Cuando esto sucede, el gobierno es un actor de intervención limitada ya que su función es de implementador de respuestas contingentes frente a la acción de las empresas, a las cuales busca atraer y retener dentro de sus fronteras.

En este modelo, las formas culturales de las comunidades en relación con el trabajo y la producción, así como las formas tradicionales de cooperación regional, que pudieran existir, poco o nada tendrían que ver con estas empresas, ya que el tipo de red al que pertenecen estas plantas industriales, es uno que se dispersa a lo largo de los países, y es controlado exógenamente desde los países centrales (Idem: 94).

Entre los dos modelos representados por los *distritos industriales* y las *ciudades empresariales*, la evidencia empírica de los últimos años, continúa De la Garza, proporciona resultados que se ubican, primero entre ambos polos, y, segundo, que combinan elementos de ambos escenarios. Las configuraciones emergentes no muestran indicios de estar evolucionando hacia un destino común. Así se pueden encontrar distritos y *detritos industriales*.¹⁹

Llama la atención que un rasgo que parecen compartir muchas de las realidades empíricas estudiadas en varias regiones del mundo, según estos autores, consiste en la presencia de claros elementos de polarización, ya sea que se consideren distintas regiones de un mismo país, si se toman en cuenta distintas ramas de la producción, o bien, incluso, si el análisis se realiza a partir de la comparación de grupos de empresas o hasta de empresas particulares. Más aún en, en el interior de empresas complejas, ha sido posible detectar diversos fenómenos de polarización y segmentación social (Ibidem:95).

Por considerarlo útil para los objetivos de nuestro trabajo, se hace necesario continuar con nuestra fuente de información referente a modelos de industrialización en México, especialmente en lo que se refiere a que entre los dos modelos expuestos se presentan formas heterogéneas que responden a diversas realidades empíricas.

Acudiendo a Ruigrok, De la Garza ofrece cuatro formas típico-ideales que pueden servir de guía heurística para identificar diversas configuraciones industriales. Estos modelos consisten de cierta manera, en una complementación de los dos escenarios extremos ya esbozados y son: *red jerárquica de control* (ciudad empresarial), *red jerárquica de influencia*, *red igualitaria de caos*, y *red de especialización flexible* (distrito industrial).

La primera de las formas que presentan estos autores corresponde, como ya se señaló, con la de la *ciudad empresarial*. Una sola empresa terminal mantiene control directo sobre una red de proveedores

¹⁹ Citando a otro autor De la Garza, define al *detrito industrial* como el patio trasero de la producción industrial esbelta, flexible y posfordista de los distritos industriales en el que se combinan formas de producción precarias, inestables y subordinadas.

y distribuidores que dependen de ella. Los sindicatos y los gobiernos son dependientes y heterónomos, es decir, sin capacidad de decisión, frente a la empresa terminal.

La segunda forma de organización industrial, la *red jerárquica de influencia*, se caracteriza por la presencia de varias empresas terminales que compiten entre sí y no están en posibilidades de controlar a los proveedores y distribuidores, pero sí de imponer a las mismas formas de dependencia relativas.

La tercera modalidad, la *red igualitaria de caos*, viene a ser algo así como un distrito industrial fracasado. Aquí conviven en términos de desigualdad empresas de diversos tamaños y posibilidades de influencia y control sobre el resto, mismas que establecen entre sí diversas modalidades de competencia, cooperación, coordinación y coalición.

En estas dos formas intermedias de organización industrial, esto es en la *red jerárquica de influencia* y en la *red igualitaria de caos*, los gobiernos y sindicatos tienen posibilidades diferenciales para intervenir en los procesos, ya sea influyendo sobre ellos, coordinándolos o subordinándose a las dinámicas de los demás actores.

En la cuarta forma de organización industrial, la *red de especialización flexible*, no existen empresas dominantes en los encadenamientos que subordinen a las demás a su dinámica propia. Al contrario, existe un sistema de relaciones marcado por la cooperación o la competencia igualitaria y por la relativa autonomía de las unidades productivas. Aquí los gobiernos y los sindicatos no dominan ni son dominados en el proceso y antes bien son elementos funcionales y cooperativos en el modelo (Ídem: 96).

Este esfuerzo de clasificación y teorización de los modelos industriales en nuestro país es de indudable valor metodológico en el cumplimiento de los objetivos de esta investigación, ya que constituye una valiosa referencia en la indagación sobre la existencia de formas precursoras de un hipotético modelo de industria manufacturera competitiva para el estado de Sonora.

En todo caso, es claro que el modelo recomendable a los propósitos de un desarrollo industrial endógeno, competitivo y sistémico en Sonora, está identificado con el paradigma del *distrito industrial* descrito, no obstante que la evidencia empírica en el entorno regional, contribuye a configurar escenarios actuales de ciudades industriales, con rasgos definidos de una especie de red jerárquica de influencia.

5.3 Conclusiones

El fenómeno de la competitividad ha sido estudiado desde siglos anteriores (XVII; XVIII; XIX y XX) por parte de economistas que se han ocupado del desarrollo económico de los países.

En la actualidad la competitividad interesa a empresarios, gobiernos, academia y sociedad civil y se considera que es a través de las políticas públicas que se puede lograr.

La economía sonorense, a juzgar por la situación prevaleciente hasta nuestros días, requiere de estrategias competitivas que le permitan abatir rezagos y aprovechar ventajas y potenciales existentes.

En cuanto a los modelos de industrialización examinados hasta ahora, se puede considerar al modelo del distrito industrial como el paradigma, el prototipo de desarrollo manufacturero, que más se ajusta al requerimiento de una estructura de organización endógena, sustentable e integrada a las cadenas globales de valor.

Capítulo VI. El caso de la industria maquiladora de exportación (IME) de Sonora

6.1 Introducción

La industria maquiladora de Sonora, al igual que la establecida en otras localidades de la frontera norte de México, tiene sus antecedentes desde mediados de la década de los sesentas del siglo pasado. Es decir, tiene una antigüedad prácticamente de medio siglo.

Ciertamente desde los inicios de esta actividad el discurso, la justificación, la filosofía declarada, alude principalmente a una política de fomento industrial, laboral y fiscal vinculada a la creación de empleos y a un despegue manufacturero que impacte el mercado interno, con derrame tecnológico y de divisas, insertado en la apertura y la globalización.

Después de medio siglo de establecida, la industria maquiladora de Sonora, ahora también presente en localidades no fronterizas, sigue siendo lo que siempre ha sido. Un redituable negocio de ensamblado de las piezas que integran productos terminados para su regreso a su país de origen, bajo condiciones ventajosas en materia de salarios, fiscal, control de cambios, laboral y ambiental, principalmente.

Una primera revisión documental del fenómeno de producción industrial maquilador, nos permite identificar dos corrientes, a veces no muy bien definidas, pero que consisten, una la que agrupa visiones optimistas y brillantes y, otra, la que se dibuja en claroscuros, en ventajas y desventajas, en interrogantes más que en respuestas.

En la primera agrupación los argumentos más comunes consisten en que la industria maquiladora de exportación (IME) significa la creación masiva de empleos, una balanza comercial positiva, fincada en las exportaciones manufactureras; una sana entrada de divisas al país; transferencia tecnológica, desarrollo empresarial, encadenamientos de suministros y servicios locales y algunos otros argumentos positivos (Carrillo y Gomis, 2005; Gómez, 2004; Carrillo y Hualde, 1997)

Existen autores que inclusive reconstruyen un proceso histórico en el que se distinguen hasta tres o cuatro generaciones de maquiladoras, una de las cuales se caracteriza por la existencia de un tipo de negocios que realizan investigación y desarrollo de productos y mercados (Gómez, 2004:68, Carrillo, 2009:85), lo cual significaría una integración industrial avanzada.

En la otra visión menos optimista se argumenta que la demanda de recurso humano consiste preponderantemente en mano de obra no calificada y de bajos salarios, en la que sobresale el empleo de mujeres jóvenes (Cortez, 2008). Se sostiene, que las condiciones laborales no son óptimas y que los índices de rotación son elevados, lo cual refleja inestabilidad en los trabajadores.

En la misma forma en esta diferente visión del fenómeno maquilador en nuestro país en general y en Sonora en particular, con frecuencia se resalta que los porcentajes de participación de los suministros locales son muy bajos en los procesos multinacionales de fabricación de los productos; que la transferencia tecnológica es escasa y los impactos en el desarrollo gerencial son limitados (Cortez, 2008; Beldesky et al, 2004). Hay que agregar, además, la gran ventaja fiscal de acuerdo a la cual, las empresas transnacionales propietarias de las marcas, la tecnología y la maquinaria, gozan de exenciones impositivas, sindicatos complacientes y normatividades ambientales y sanitarias flexibles.

Nuestra particular apreciación del fenómeno maquilador es que sin lugar a dudas ha jugado un papel casi vital en el aspecto de la creación de empleos a mano de obra no calificada y de bajas percepciones salariales, el cual es, sin lugar a dudas un estímulo importante al sector comercial y de servicios de las localidades donde existen este tipo de plantas.

En la misma forma se apoya el argumento de que la IME en Sonora exhibe una limitada vinculación con el desarrollo local, lo cual la aleja del cumplimiento de la expectativa legítima de la integración económica entre los países.

Otros aspectos de la IME que no son objeto de atención de este documento y que actualmente están bajo escrutinio y discusión, son los encadenamientos productivos de la maquila con las economías locales, la transferencia tecnológica y el tema ya aludido de la creación de empleo y la derrama salarial en el mercado interno.

El objetivo de este trabajo consiste en discernir si la balanza comercial positiva y la entrada de divisas generada por la IME tienen un impacto significativo en la balanza de pagos del país y en el desarrollo de las localidades sonorenses que albergan este tipo de empresas.

Pero para enmarcar el tema en el más amplio de la integración económica entre países, en este documento se inicia con una revisión de la llamada teoría clásica de la integración cuyo fin consiste en indagar si el fenómeno de la industria maquiladora forma o formaba parte del esquema teórico y conceptual de los economistas de la integración.

Luego se examina la información disponible sobre la cuenta de mercancías del sector externo del estado y se busca el apoyo de otros autores para intentar identificar algunos hechos de la realidad que clarifiquen la existencia o no de un saldo real positivo del comercio exterior y una entrada verdadera de divisas al mercado financiero regional.

6.2 Aspectos teóricos de la maquiladora y la integración económica.

No se han encontrado hasta ahora, antecedentes teóricos de la maquiladora como factor de integración. En algunos de los textos, que se pueden considerar clásicos de la integración, el concepto de este tipo de industria no parece estar contemplado, como se verá líneas adelante.

Por otro lado, existen investigaciones académicas que tratan a la IME como objetos de estudio en torno a modelos de industrialización o como producto de la globalización y la transnacionalización de la producción industrial. Es posible encontrar una interesante colección de estudios y disertaciones sobre la IME, en las que se investigan, con diversidad de enfoques e intereses, sobre prácticamente todos los aspectos involucrados en la industria.

Sin embargo, percibimos algunos temas que se han omitido o que su tratamiento es superficial y de pasada. Son éstos los de la IME como fuente de exportaciones del país y como generadora de divisas para nuestra balanza de pagos. Más adelante regresamos a este tema que es propiamente el objeto de este capítulo...

El cuadro 6.1, elaborado en base al documento Tipos de Integración Económica de Bela Balassa (1976), contiene en forma resumida lo que algunos autores consideran como proceso de integración económica.

Como se puede observar en este resumen, la IME o cualquier forma de producción e intercambio que se le asemeje, no forma parte de las etapas de un proceso de integración económica, al menos como se entendía en los años en que estos autores ofrecieron sus propuestas.

Sin embargo, al requerir la maquiladora la libre entrada y salida de piezas y mercancías entre dos o varios países, se puede aceptar identificarla como componente de una zona de libre comercio, aun

cuando en sentido estricto no existe comercialización de las mercancías en el país donde se ensamblan los productos terminados²⁰.

Cuadro 6.1
Etapas de la integración económica
(Según varios autores)

Balassa	Literatura Occidental	Kitamura	Pinder	Vajda
1.Zona de Libre Mercado	1.Integración comercial	La coordinación y armonización de políticas	La integración económica, se considera en dos formas: como eliminación de obstáculos	Propone una distinción entre integración de mercados e integración de la producción y el desarrollo.
2.Unión Aduanera	2. Integración de factores de producción	económicas nacionales, será instrumento importante en las etapas iniciales del proceso.	comerciales entre los países y como la aplicación de políticas que aseguren objetivos económicos y bienestar.	Lo primero significa ventas libre entre los socios y lo segundo programación de industrias con economías de escala.
3.Mercado Común	3.Política de armonización	En ciertas circunstancias la integración puede ser lograda aun sin levantamiento de barreras comerciales.		
4.Unión Económica	4.Política de integración total			
5.Integración Total				

Fuente: Elaboración propia con información de Balassa, 1976

En la misma forma, lo aportado por Vajda, es decir, el concepto de integración económica entendido como integración de la producción y el desarrollo o como programación de industrias con economías de escala, también podría encajar como categoría teórica con lo que está sucediendo en la realidad, esto es, el establecimiento y permanencia de la IME en Sonora. Sin embargo, esta condición de economías de escala se cumpliría localmente siempre y cuando fuera observable en la realidad un claro proceso de encadenamientos con la industria doméstica.

²⁰ Existen disposiciones oficiales que autorizan a algunas industrias maquiladoras a expender sus productos en el país, pero al parecer en la práctica esta posibilidad no se presenta en forma significativa.

Veamos ahora el resultado de una exploración en busca de antecedentes teóricos de la actividad maquiladora.

6.3 Estudios antecedentes sobre la IME y la integración

Una búsqueda del tema de la maquiladora y su inserción en la teoría de la integración generó como resultado la localización de algunos trabajos que la consideran como *modelo de industrialización*, lo cual en cierta forma puede entenderse como un paradigma de crecimiento y desarrollo, es decir, de integración económica.

Para empezar, es posible aseverar que tanto la discusión teórica como la investigación realizada en esta área de los modelos de industrialización en México han sido hasta el momento limitadas a unos cuantos autores.

De la Garza Toledo et al (1998), intentan un diagnóstico de las formas de industrialización en nuestro país a finales de los noventas, sobre la base de los tipos de articulación entre, por un lado, la base socio técnica (tecnología, organización del trabajo, relaciones laborales y fuerza de trabajo) de la empresa y, por el otro, los mercados y el gobierno.

El propósito de estos autores al efectuar este estudio consistió en analizar la potencialidad de estas formas de industrialización en contextos macroeconómicos abiertos --lo cual en cierta forma coincide con la situación actual del país--, y esbozar las condiciones para el desarrollo de modelos alternativos de industrialización.

Después de discutir los tipos de encadenamientos productivos posibles en las diversas regiones industriales de nuestro país, el grupo de investigadores coordinados por De la Garza, estuvieron en condiciones de construir dos escenarios extremos denominados *distritos industriales* y *ciudades empresariales*.

Un distrito industrial es aquel que se caracteriza, de acuerdo a estos investigadores, por la existencia de vínculos entre sistemas de producción y distribución y las culturas laborales de los actores involucrados en zonas geográficas reducidas, pero de intensa interacción empresarial.

En este escenario los encadenamientos productivos son por lo general cooperativos –más que competitivos-, equitativos y armónicos. Bajo esta forma de industrialización son frecuentes los sistemas de *lean production*, especialización flexible y re-profesionalización del trabajo (Ibídem: 93)

Por lo que se refiere al modelo industrial de las *ciudades empresariales*, continúan estos autores, los teóricos de la Nueva División Internacional del Trabajo (NDIT), las consideran como escenarios tipo enclave, en los cuales la integración regional es casi nula y las grandes compañías están en posibilidades de establecer un control prácticamente total sobre las condiciones de la producción industrial.

Bajo esta modalidad de producción, la mayor parte de los insumos son importados y la totalidad de la producción está dirigida al mercado mundial. El encadenamiento de los mercados de trabajo locales resulta precario, en tanto que se busca contratar fuerza de trabajo descalificada y fácilmente sustituible.

Un aspecto importante de este modelo es la facilidad de relocalización que las empresas tienen al encontrar mejores facilidades en otras partes del mundo. Cuando esto sucede, el gobierno es un actor de intervención limitada ya que su función es de implementador de respuestas contingentes frente a la acción de las empresas, a las cuales busca atraer y retener dentro de sus fronteras.

En este modelo, las formas culturales de las comunidades en relación con el trabajo y la producción, así como las formas tradicionales de cooperación regional, que pudieran existir, poco o nada tendrían que ver con estas empresas, ya que el tipo de red al que pertenecen estas plantas industriales, es uno que se dispersa a lo largo de los países, y es controlado exógenamente desde los países centrales (Ibidem: 94).

Para otros autores, en la perspectiva de la globalización y la transnacionalización de los mercados y en algunos casos según su papel en los procesos de integración económica de los países, la maquiladora es observada como parte de un modelo orientado a la exportación, en el contexto de estrategias de reestructuración productiva de los países industriales, en su lucha por el abaratamiento de costos y la competitividad en los mercados de consumo.

Así, para Delgado W. et al (2007), el modelo exportador de fuerza de trabajo, contempla dos mecanismos de exportación laboral. Uno es el directo, vía la migración de la fuerza de trabajo, y otro es el indirecto, mediante lo que ellos llaman la *maquila* y la *maquila encubierta*.

De acuerdo a estos autores, la IME, la regular y la encubierta, funciona sólo como centro abarator de costos de manufactura, pero por sus efectos está asociada a una dinámica degradante que repercute en cuatro aspectos de la economía nacional: la generación de procesos de des-acumulación; la transferencia al exterior de fuerza de trabajo cuyos costos recaen en la economía doméstica; el desmantelamiento de buena parte del aparato productivo interno; y el achicamiento y precarización del empleo formal de calidad.

La expresión concluyente de estos investigadores es que el fenómeno mundial de la industria maquiladora de exportación es posible identificarlo, sin lugar a dudas, como un componente importante en los procesos de apertura e integración económica entre países de diverso nivel de desarrollo industrial.

Con estos elementos teóricos, revisemos ahora la IME en su papel de contribuyente a la cuenta de mercancías con el exterior y como generadora de divisas.

6.4 La IME como exportadora y generadora de divisas.

La expectativa de incrementar la entrada de divisas y el fortalecimiento de la balanza de pagos es posible identificarla desde el inicio de las primeras plantas maquiladoras en la frontera norte de México, por allá a mediados de los años sesentas del siglo pasado (Bustamante, 1975).

Muchos de los documentos consultados para este trabajo hacen referencia a este beneficio para la economía mexicana en general y de Sonora en particular y es un hecho que después de medio siglo de establecida la IME en nuestro territorio el asunto de la balanza comercial positiva ha adquirido prácticamente la categoría de axioma

Gómez en su trabajo ya citado sobre el desarrollo de la IME en México destaca que el “desarrollo de la maquila ha tenido evidentes efectos positivos para la economía mexicana, tanto micro como macroeconómicos. Entre estos últimos están la creación de empleo, el aumento en las exportaciones y la contribución positiva a la balanza comercial” (2004:67).

Más recientemente, Cortez y Ramírez (2008), al referirse al debate acerca de si el “modelo” maquilador es la estrategia adecuada de desarrollo industrial dicen que ambos lados de la polémica reconocen el impacto positivo del sector maquilador como generador de empleo y de divisas.

Vázquez (2009:59) en un capítulo sobre el itinerario de las transformaciones estructurales de Sonora de su libro sobre la frontera norte y la economía sonoreense, destaca el dinamismo de las exportaciones del estado y señala que el comportamiento más significativo de éstas se inicia en los años noventa coincidiendo con la entrada en producción de la Planta Ford de Hermosillo.

También subraya este autor que “de acuerdo a la participación de cada sector en el conjunto de las exportaciones, destacan los montos de la maquiladoras y a partir de 1990 las de la industria automotriz” (Ibídem: 60).

Este mismo autor acude a otros indicadores y cifras para apreciar el avance exportador del estado y la internacionalización de la economía sonoreense, sin omitir el dato de que en lo que se refiere a la existencia en Sonora de empresas altamente exportadoras (ALTEX) de seis que existían en 1988 se pasó a 133 en 1996.

Para avanzar en el examen del esperado impacto positivo de la IME en el comercio exterior del estado, veamos algunas cifras tomadas del autor citado.

6.4.1 Las cifras del comercio exterior

En el cuadro 2, se observan los valores en millones de dólares del remanente en divisas que deja, de acuerdo a datos oficiales, la dinámica de importaciones-exportaciones de la maquila en Sonora, a partir de 1990 y hasta 2002, es decir, una serie de 13 años.

La suma de los dólares acreditados a la economía sonoreense y propiedad de las empresas foráneas establecidas en el territorio nacional, van de los 391 millones de dólares en 1990, hasta más de mil millones de dólares en 2002 y alcanzando la interesante suma de más de 11 mil millones de dólares a lo largo del periodo.

Según la información del cuadro 6.2, se observa que el crecimiento promedio del período 1992-2002 por lo que respecta al saldo positivo de las industrias maquiladora y automotriz, es del 270% entre 1990 y 2002 lo cual significa un crecimiento promedio anual del 22 % en los trece años. Nada mal para un estado urgido de inversiones productivas.

Cuadro 6. 2
Saldo de la balanza comercial de la IME en Sonora
(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Maquiladora	244	253	305	363	404	553	485	423	708	686	697	359	524	6004
Industria Automotriz	147	203	229	207	361	367	617	657	668	449	352	457	532	5246
Suma	391	456	534	570	765	920	1102	1080	1376	1135	1049	816	1056	11250

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Vázquez, 2009:63.

A reserva de explorar otras formas de entendimiento de la situación, consideremos las cifras en pesos mexicanos.

Para tener una idea del impacto que esta entrada de divisas tendría sobre la economía regional, acudamos a cifras de referencia, como lo puede ser, digamos, el presupuesto de ingresos del H. Ayuntamiento de Hermosillo.

Para el año de 2002 la organización municipal responsable de los servicios públicos, arrancó con la cifra de 856 millones de pesos (INAFED, 2012). Este flujo anual de moneda, es la base financiera de que disponen las autoridades para entregar a la población una enorme cantidad de servicios de urbanización, limpia, seguridad, alumbrado, agua, por mencionar algunas.

Si los 1,056 millones de dólares, saldo remanente de la actividad maquiladora y automotriz en Sonora en 2002, los convertimos a pesos, esto es 10 por dólar –tipo de cambio fluctuante en aquel año-, resultan en la cantidad de 10 mil 056 millones de pesos. Con esta cantidad se suministraría el flujo de efectivo para 11 municipios como Hermosillo, u once años de presupuesto para la misma municipalidad, al nivel de gasto del 2002 (856 millones de pesos).

Pudiera ser que esos dólares contabilizados en el registro oficial como remanentes en Sonora, estuvieran siendo invertidos en las franquicias, urbanizaciones, desarrollos habitacionales, tiendas al menudeo, salas de cine, o cualquier otro destino probable.

O también pudiera ser que esos dólares entraran al mercado monetario del estado y luego se invirtieran en la infraestructura de las ciudades vía créditos de la banca a los municipios, ya que como bien se sabe ellos también enfrentan necesidades de servicios, vialidades, agua, control de desechos y otros.

Otra hipótesis es que tal vez entran esos dólares al sistema bancario y este se encarga de transferirlo a otras plazas del país o del extranjero dónde hay empresas requeridas de financiamiento para innovar, ampliar o reforzar sus operaciones, o para simplemente permanecer en el mercado.

En busca de respuestas, esto es lo que se encontró.

El primero de septiembre de 1982, el entonces presidente José López Portillo, en forma simultánea al decreto de nacionalización de la banca, presentó al H. Congreso de la Unión el referente al Control Generalizado de Cambios (López Portillo, 1982), en el cual quedan comprendidas las operaciones de importación y exportación de la industria maquiladora.

Este estricto régimen de control de cambios fue modificado el 13 de diciembre del mismo año, a la entrada de Miguel de la Madrid al Poder Ejecutivo y en él se establece la figura del mercado controlado en el que quedan comprendida la exportación de mercancías que efectúe cualquier persona física o moral (De la Madrid, 1982 a).

Para el día 20 del mismo mes se decretan las reglas complementarias en las que el control de cambios se hace más estricto obligando a los exportadores a vender a la institución de crédito de su elección, al tipo de cambio controlado de compra, la totalidad de las divisas correspondientes al valor de tales exportaciones, hecha la deducción de los gastos asociados autorizados en los términos establecidos en el Compromiso de Venta de Divisas que figurará al reverso del Pedimento de Exportación correspondiente (De la Madrid, 1982 b).

Por otro lado, es sabido que prácticamente desde sus inicios en México, las empresas maquiladoras establecidas operan bajo un *contrato de maquila* entre la propia empresa y la matriz radicada en el extranjero. Una empresa que establece un contrato de maquila no factura el producto final, ya que le pertenece a la compañía que de inicio le envió el material para que fuese ensamblado en México. La maquiladora factura el costo de conversión, que viene siendo la mano de obra y los gastos de fabricación incurridos más un porcentaje mínimo de ganancia.

Ante esta forma de funcionamiento de la maquiladora a las autoridades no les quedó otra más que expedir el mismo día que se emitieron las reglas complementarias, un acuerdo de la entonces Secretaría

de Comercio, mediante el cual se exceptúa a las empresas maquiladoras del mercado controlado de divisas (Hernández, 1982).

De acuerdo con toda esta normatividad, las empresas maquiladoras están obligadas a vender divisas, al tipo de cambio oficial, a la banca privada del país y de ahí tomar los pesos mexicanos que necesitan para pagar sueldos, salarios, arrendamientos, bienes, servicios, suministros e impuestos.

En estos conceptos, como se observa, no aparece el renglón de importaciones y exportaciones, puesto que como se dijo, no existe realmente esta forma de comercio y se trata de entrada de piezas al territorio nacional, propiedad de la empresa extranjera, para que sean ensambladas y regresadas al país de origen, todo bajo un contrato específico firmado por las partes intervinientes.

En un documento del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, firmado por el doctor Reginald L. Davis Scott, y escrito a mediados de los ochentas (Davis, n.d.), se hace referencia a la legislación concerniente al régimen monetario de la IME en México.

Davis alude a que desde sus inicios en los años sesenta del siglo anterior, la maquiladora se ha fomentado como generadora de divisas, vinculada directamente al exterior y contribuyente substancial de la balanza de pagos de México con otros países.

Este autor describe los antecedentes legislativos mencionados y hace referencia a la obligación que tienen las empresas maquiladoras de abrir en instituciones bancarias de su preferencia cuentas especiales, denominadas en dólares, en las que se deberán depositar las divisas, con las cuales, una vez convertidas a pesos mexicanos, al tipo de cambio oficial, deberán de hacer frente a sus compromisos de pagar sueldos, salarios y los otros conceptos ya señalados.

Hace alusión Davis al acuerdo que exime del control de cambios a las exportaciones de las empresas maquiladoras, pero no aporta detalles ni opina sobre dicho aspecto.

También en este documento, su autor ofrece un discurso de los impactos benéficos en la economía nacional de la entrada de divisas, pero sin interés en sopesar la importancia de esa masa monetaria frente a la mayor que significa la diferencia entre el valor de las importaciones y las exportaciones.

En un artículo sobre el comercio exterior manufacturero y los límites del crecimiento económico en México, el profesor Fuji de la Facultad de Economía de la UNAM, analiza el comportamiento de la

balanza comercial manufacturera de 1988 a 1997, en el que se separan los valores de la industria manufacturera doméstica de la maquiladora de exportación.

Dice que “como se señaló, la industria maquiladora ha adquirido creciente importancia como generadora neta de divisas para financiar parcialmente el déficit comercial de la manufactura no maquiladora. Al desagregar el superávit comercial del sector maquilador por divisiones, se observa que el aporte de la VIII (productos metálicos, maquinaria y equipo) es decisivo al superávit comercial del sector. En 1988 generaba casi las tres cuartas partes del excedente comercial de este segmento de la industria, proporción que fue descendiendo levemente con el tiempo, aunque su magnitud en términos absolutos más que se duplicó de ese año a 1997” (Fuji, 2000:1014).

Luego acepta que “la alta elasticidad de las importaciones, rasgo tradicional de la economía, creció a raíz de la apertura externa. Ello se debió a que la industrialización por sustitución de importaciones de decenios anteriores redundó en una base industrial considerable, pero que en gran parte no podía competir con los productos importados, por lo que sobrevivía al amparo de la protección”, la cual al cancelarse expuso a la industria a la competencia internacional, generando, entre otras cosas, una dependencia de las importaciones que se refleja en los déficits comerciales.

Este autor concluye que “para superar la restricción externa al crecimiento de la economía es necesario generar una estructura industrial interna que esté más integrada, con lo que la expansión de determinadas ramas estimulará el crecimiento de otras por medio de la demanda de insumos y de bienes de capital; ello atenuará la elevada elasticidad de la demanda por importaciones (Ibídem, 2000:1014).

Para este investigador, al igual que para todos los consultados para este trabajo, al examinar los saldos superavitarios de la balanza comercial, no parece existir una razón para indagar si el superávit comercial repercute en una entrada neta de divisas al país, lo cual como ya se vio no tiene un sustento en la realidad del régimen legal de la IME.

6.5 Algunas reflexiones sobre la generación de divisas de la IME

Razonemos de esta forma el asunto. Si en nuestro territorio existen corredores fiscales o zonas francas donde pueden entrar y salir piezas, suministros, equipos y manufacturas libre de impuestos, y aprovechando ventajas de mano de obra barata y abundante, facilidades laborales y ambientales, y

algunos otros beneficios, ¿se puede considerar a esa producción industrial como de nacionalidad mexicana?

Si el trabajo consiste en ensamblar las piezas que componen el artículo y del total del valor agregado a la importación temporal, la mayor parte se deriva del trabajo humano y sólo mínimas proporciones de insumos y servicios locales, ¿Es razonable etiquetar a dichos productos como mexicanos?

Si la maquinaria, el diseño de productos, la tecnología, los componentes, la alta gerencia, la distribución, la mercadotecnia, la venta y finalmente la ganancia no pertenece a empresarios locales o nacionales, ¿Es lógico registrar esos valores como aportación al PIB estatal o nacional?

Como algunos autores lo señalan, si nos referimos a la IME estamos aludiendo a la existencia de enclaves extranjeros en suelo nacional, del que salen mercaderías para el mercado foráneo y al final de cada turno laboral trabajadores mexicanos cansados y muy mal pagados.

Todavía cabe otra pregunta más ¿Es correcto considerar como exportaciones mexicanas los productos ensamblados en las plantas enclavadas en el territorio nacional por más que lleven el sello *Made in Mexico*?

La diferencia contable favorable en la balanza de mercancías entre valor de importaciones y exportaciones, a juzgar por las consecuencias de la legislación vigente aplicable a la IME, no ingresa al país y es incomprensible cómo autoridades, instituciones públicas, académicos e investigadores, consideran la improbable entrada de dólares a la economía como un axioma, es decir, una afirmación que no necesita demostración.

Consultado al respecto un notable economista sonorenses no pudo más que coincidir en la interrogante y aventurar que si la millonada en divisas que genera la IME se invirtiera o se gastara en Sonora nuestras ciudades asemejarían a las de los emiratos árabes y el número de jeques locales aumentaría sensiblemente.

Este trabajo se propuso aportar elementos a la discusión de la industria maquiladora, básicamente en su papel de productora de exportaciones y generadora de divisas. Otros aspectos importantes que ayudan a entender el nivel de integración de la economía local son los referentes al efecto de la IME como

oferente de empleo e ingresos al mercado interno; como centros de transferencia tecnológica; y como generadora de encadenamientos productivos con la industria local.

Estos tres aspectos importantes para conocer si la maquiladora es generadora o no de crecimiento y desarrollo local, han sido investigados por varios autores y aunque el debate habrá de continuar por algún tiempo, este capítulo se enfocó a resolver la interrogante sobre el destino de los remanentes de la cuenta corriente de la balanza de mercancías de Sonora.

6.6 Conclusiones

La industria maquiladora de exportación, o cualquier otra forma similar de producción industrial e intercambio, no figura en la teoría clásica de la integración económica. Su inclusión en ella, probablemente sea pertinente en la etapa de zona de libre comercio, por la entrada y salida libre de piezas y manufacturas, aun cuando no se dé el acto de la comercialización en territorio nacional.

El efecto económico de la IME en la economía de Sonora lo constituye, sin lugar a dudas, la oferta de empleo masivo, la derrama salarial y sus impactos en el mercado interno. Sin embargo dadas las limitantes de este efecto, es posible colegir que resulta más bien en un paliativo al desempleo crónico provocado por el insuficiente crecimiento de la economía doméstica.

Observada la función económica de la maquiladora en el conjunto de una economía, como la de Sonora, se puede afirmar que no logra generar ni la ocupación de calidad para un mercado de trabajo oferente de recursos humanos capacitados, ni la derrama salarial suficiente para impactar sensiblemente el nivel de ingreso y la capacidad de compra de la población.

Existe un aspecto al que no se le ha prestado la atención que merece. Se refiere éste al registro estadístico de un superávit comercial del estado con el exterior y cuya consecuencia en la entrada de divisas al mercado local no ha sido verificada.

Dados los volúmenes de dólares que teóricamente ingresan a los mercados financieros nacionales, después de medio siglo, sus efectos serían evidentes en la infraestructura, la urbanización, el fortalecimiento del mercado interno y en general en el nivel de vida de la población.

Capítulo VII. El modelo sistémico de políticas públicas para el sector manufacturero de Sonora.

Este capítulo se enfoca a describir las bases teóricas y metodológicas que deberán apuntalar la construcción de un modelo sistémico de políticas públicas para el desarrollo industrial con raíces endógenas en Sonora.

7.1 Introducción

La propuesta de bases teóricas y metodológicas de un modelo sistémico de políticas públicas para la competitividad manufacturera, producto de esta investigación, tiene su origen en un cuestionamiento, una reflexión, en torno a la situación económica actual del estado de Sonora y algunas de sus causas y efectos, todo ello contrastado con el potencial productivo de su territorio y la ventaja de su posición estratégica en la Cuenca del Pacífico.

Caracterizadas por un comportamiento mediocre y errático las actividades productivas del estado - como bien puede inferirse de la información examinada del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) en el capítulo primero de este documento-, no corresponden con la magnitud y naturaleza de su potencial competitivo y tampoco logran respaldar el discurso optimista proveniente de los diferentes grupos de actores de la entidad federativa.

En busca de las causas que pudieran explicar la naturaleza y características del entorno económico de la región, se lanza una mirada retrospectiva a su historia reciente respaldada por estudios de autores prestigiados. Consecuencia de esta exploración en el pasado, es la constatación de la persistencia de un modelo de producción y de las políticas públicas que lo apuntalan, caracterizado por incapaz de fortalecer el mercado interno –condición básica para la competitividad global- y por ser esencialmente depredador de los recursos humanos y naturales del territorio.

Vinculadas al papel dominante que tuvieron los militares y políticos sonorenses en la Revolución Mexicana del siglo pasado, las políticas públicas y acciones gubernamentales de aquel tiempo - incluyendo la construcción de infraestructura hidráulica, carretera y de almacenamiento-, estuvieron dirigidas a la apertura de enormes extensiones de tierra para cultivo en el vulnerable paisaje del desierto sonorense.

Con estas políticas, programas y acciones gubernamentales, se lograba mantener ocupados a los llamados “Cachorros de la Revolución”, consolidando sus patrimonios, lo cual se basaba, como hasta ahora, en la explotación no sustentable de los recursos naturales y en la abundancia de mano de obra a salarios convenientemente bajos.

La entrada de nuestro país en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte a mediados de los años noventa, no desestabilizó las bases del modelo de explotación primaria del estado, muy probablemente por la generosidad de la política de subsidios al campo, como lo permite reconocer la información oficial disponible²¹.

La manifestación más clara de la ineficacia del modelo de producción primaria lo constituye el comportamiento errático y finalmente mediocre de su contribución al PIB de las décadas recientes, como ya se argumentó en capítulos previos.

En lo que concierne al sector secundario, específicamente la industria manufacturera, la consecuencia de las políticas públicas, principalmente las aplicadas desde finales del siglo pasado, fue la casi desaparición de la pequeña y mediana industria local, y el surgimiento y expansión de la actividad ensambladora, cuyo efecto real en el desarrollo está seriamente cuestionado, al menos a la luz de los hallazgos producto de este trabajo.

Con estos elementos diagnósticos en mente, en esta propuesta se acude a los autores locales y nacionales que se han ocupado del comportamiento económico de la entidad y de ellos se obtiene un respaldo sustancial tanto a la visión crítica de su pasado y su presente como a la expectativa optimista de su potencial.

Los investigadores que se han ocupado de la economía regional coinciden en apreciarla como muy alejada de su potencial y ajena a un desarrollo económico con equidad social y sustentabilidad ambiental. Con fundamento en lo señalado por estos autores (Erquizio Espinal, 2010) (Wong González, 2004) (Vázquez Ruiz, 2009) (Basurto Alvarez, 2010) es posible intentar una descripción simplificadora, pero útil para su comprensión, de la economía actual de Sonora.

²¹ <http://subsidiosalcampo.org.mx/>

Esta descripción consiste en lo siguiente:

- Un sector primario atrapado en su etapa extractiva y de cada vez más escasa participación en el producto interno bruto estatal, pobre generador de empleo y altamente depredador de los recursos humanos, los naturales y del ambiente;
- Un sector industrial doméstico de poca importancia productiva, desvinculado y ajeno a una industria maquiladora relativamente más importante y orientada al mercado externo y de escasa vinculación con los procesos productivos locales;
- Un sector comercial y de servicios de creciente participación en el valor del producto y que encuentra su explicación en los impulsos provenientes de la maquiladora, el gobierno y las necesidades de comunicaciones y transportes, entre otros.

En los términos de los autores citados digamos que el Sonora de hoy es resultado de un largo proceso de crecimiento, donde paradójicamente una de las fortalezas históricas, su sector primario, no estuvo vinculada con algún proyecto de diversificación de la economía estatal que a la postre propiciara un salto cualitativo que le permitiera, a partir de esfuerzos endógenos, incursionar con éxito competitivo en los distintos sectores y mercados de la globalización.

No obstante la claridad diagnóstica y prospectiva de los estudios consultados, se estimó pertinente indagar a otro nivel de profundidad sobre las causas que llevaron al estado a la situación económica descrita. Por ello, se efectúa una consulta a las figuras clásicas de la economía que se han dedicado al estudio de las causas del desarrollo de las naciones, primordialmente sobre aquellos aspectos económicos que tienen algún significado respecto de la realidad contemporánea del estado.

Resultado de esta consulta a los teóricos más destacados de la bibliografía del desarrollo y la competitividad, es la argumentación sustanciada de lo que se ha hecho y lo que se omitido en estos fundamentales aspectos de la economía sonoreense.

Pero si bien las conclusiones derivadas de esta consulta están más bien relacionadas con la equivocada utilización de los recursos naturales, así como con lo que no se ha aprovechado convenientemente, estos desaciertos y omisiones se convierten al mismo tiempo en oportunidades y desafíos, dentro una

nueva concepción de las políticas públicas y su correspondiente modelo sistémico de diseño, institucionalización y operación.

En efecto, no existen razones que descalifiquen la pertinencia de políticas públicas industriales que procuren aprovechar y fortalecer las ventajas naturales, las comparativas y las competitivas que es posible construir sobre bases endógenas y sustentables. En particular es interesante constatar que no obstante las distancias en tiempo y geografía que involucran las teorías utilizadas en este trabajo, su vigencia y aplicabilidad a la realidad sonorenses son sencillamente sorprendentes.

En particular, conviene resaltar las ventajas naturales y comparativas de la posición geográfica del estado, su colindancia al Golfo de California y a la Cuenca del Pacífico, la disponibilidad de territorio y zona marina y sus condiciones climáticas y de navegabilidad. Uno de los efectos perversos de la política de subsidios al sector primario es la ausencia de interés en inversiones portuarias, de marina mercante, ferrocarriles, aeropuertos, infraestructura sustentable y otros campos de negocios viables.

Es completamente factible, además, avanzar en la construcción de economías de aglomeración y de ventajas competitivas, tomando como base la infraestructura física y el capital humano actualmente disponible, que aunque seguramente insuficientes en etapas de mayor dinamismo productivo, son ciertamente en la actualidad factores desaprovechados.

7.2 La hipótesis

Resultado de estas exploraciones documentales y teóricas de la economía sonorenses, es la hipótesis orientadora de este trabajo -anteriormente explicada en la introducción de este documento- y consiste en la declaración de que el desarrollo industrial endógeno y sustentable del estado de Sonora, es viable siempre y cuando los actores involucrados en el sector industrial manufacturero y de servicios relacionados, se involucren en una organización, un modelo ideal, un sistema de discusión, acuerdo y compromiso en materia de políticas públicas, enfocado a la competitividad sistémica del sector.

Establecida esta hipótesis, su pertinencia se vincula a dos teorías del desarrollo y a tres campos específicos del conocimiento. El par de teorías del desarrollo son la teoría del desarrollo endógeno y la teoría del desarrollo regional y local, consideradas estas últimas como una sola dada la compatibilidad de sus premisas. Los campos del conocimiento humano, por su parte, que apuntalan la hipótesis de la investigación son las políticas industriales en México, los modelos de industrialización y el caso de la actividad ensambladora establecida en el estado.

La corriente del desarrollo endógeno se basa en un modelo de organización económica que se propone potenciar las capacidades internas de una región o localidad de modo que puedan ser utilizadas para fortalecer el crecimiento económico y la sociedad que lo hace posible. Existe desarrollo endógeno cuando se presentan procesos productivamente sostenibles en el tiempo y que a la vez son ambientalmente sustentables. Es además requisito indispensable de este modo de desarrollo, que opere de adentro hacia afuera de forma que lo local se inserte competitivamente en lo global.

Respecto al papel de la teoría del desarrollo regional, su importancia estriba en que la dimensión regional debe considerarse como uno de los ejes de las estrategias de desarrollo al que se aspira. La razón de ello es que, de manera paradójica, la región parece haberse redimensionado ante el fenómeno de la globalización. De acuerdo a estas teorías para abordar integralmente un proceso de desarrollo económico y social, es requisito realizar acciones en los campos de la descentralización y la participación amplia de los actores involucrados en dicho proceso.

En lo concerniente a la teoría del desarrollo local, hay que entenderlo como un proceso orientado al mejoramiento de un territorio determinado, es decir, que el resultado de las acciones de los actores o agentes incida localmente. Los autores seguidores de esta teoría también afirman que el desarrollo local tiene que ver con las acciones que, tomadas desde el territorio, incrementan la creación de valor, mejoran las rentas, aumentan las oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de la localidad. Asimismo, subrayan que la práctica de los actores, es decir, su desempeño en tanto que agentes de lo económico e institucional, es simultáneamente una causa y una consecuencia del desarrollo del territorio.

Con estos enfoques conceptuales en mente, seguidamente se practica una exploración de algunos modelos de competitividad que puedan aportar elementos para el diseño de nuestro propio modelo de políticas públicas. De acuerdo a la búsqueda sobre el tema de los modelos de industrialización en México, es posible aseverar que tanto la discusión teórica como la investigación realizada en esta área han sido hasta el momento limitadas.

Sin embargo, de los trabajos revisados resulta interesante el que intenta un diagnóstico de las formas de industrialización en nuestro país a finales de los noventas, sobre la base de los tipos de articulación entre, por un lado, la base socio técnica (tecnología, organización del trabajo, relaciones laborales y fuerza de trabajo) de la empresa y, por el otro, los mercados y el gobierno (De la Garza Toledo, 1988).

El propósito de los autores coordinados por De la Garza, al efectuar este estudio, consistió en analizar la potencialidad de estas formas de industrialización en contextos macroeconómicos abiertos -lo cual coincide con la situación actual de nuestro estado-, y esbozar las condiciones para el desarrollo de modelos alternativos de industrialización, lo cual se asemeja a los objetivos de nuestra investigación.

Resultado de la investigación referida es la configuración de dos escenarios extremos que llaman *ciudades empresariales* y *distritos industriales*, en medio de los cuales se distinguen otros tres modelos intermedios. Así, tanto la *ciudad industrial* como la *red jerárquica de influencia* y la *red igualitaria de caos*, se caracterizan por la existencia de una sola empresa o un número reducido de ellas, que mantiene control sobre la red de proveedores y distribuidores que dependen de ella, al igual que los sindicatos y el gobierno.

En el otro extremo de los modelos de industrialización configurados en el trabajo analizado, se encuentran la *red de especialización flexible* y los ya mencionados *distritos industriales*. Estos se caracterizan porque no existen empresas dominantes, existen relaciones cooperativas y los gobiernos y sindicatos no dominan ni son dominados.

Al indagar sobre los antecedentes de las políticas industriales de México, se encontró que buena parte del siglo pasado las políticas públicas respondían a los requerimientos del modelo Industrialización por Sustitución de Importaciones, cuyos efectos fueron la obsolescencia tecnológica, el estancamiento industrial y la vulnerabilidad frente a la competencia exterior, todo lo cual se evidenció al momento de la apertura comercial de nuestro país a partir de los años ochenta.

Otro aspecto importante digno de destacarse es que en la etapa de la apertura mencionada la constante ha sido la ausencia de políticas industriales, con lo cual la industria manufacturera doméstica, salvo escasas excepciones, ha tendido a desaparecer dejando los espacios de oportunidad a la actividad ensambladora con las consecuencias ya discutidas anteriormente.

Sin embargo, producto de la revisión de la literatura reciente (Capítulo II) son algunas líneas de política pública sugeridas por los autores revisados (Oropeza García, 2013) que confirman nuestra hipótesis o que la enriquecen con matices no previstos originalmente.

El otro campo del conocimiento explorado en nuestra investigación, para efectos de validación de la hipótesis, es el referente al origen, características y efectos de la industria maquiladora de exportación

(IME) en Sonora. De acuerdo con los resultados de esta indagación, la actividad ensambladora en el estado ha tenido efectos positivos en la creación de empleos no calificados y de bajos salarios, pero sus efectos en la generación de procesos internos de desarrollo y en la entrada de divisas, no son muy apreciables como lo permite afirmar la información obtenida.

7.3 El Modelo Sistémico de Políticas Públicas para la Competitividad Manufacturera

Una vez apuntalada la hipótesis general de este trabajo, estamos en condiciones de describir la propuesta de bases teóricas y metodológicas de un modelo sistémico de políticas públicas para la competitividad manufacturera (MSPPCM).

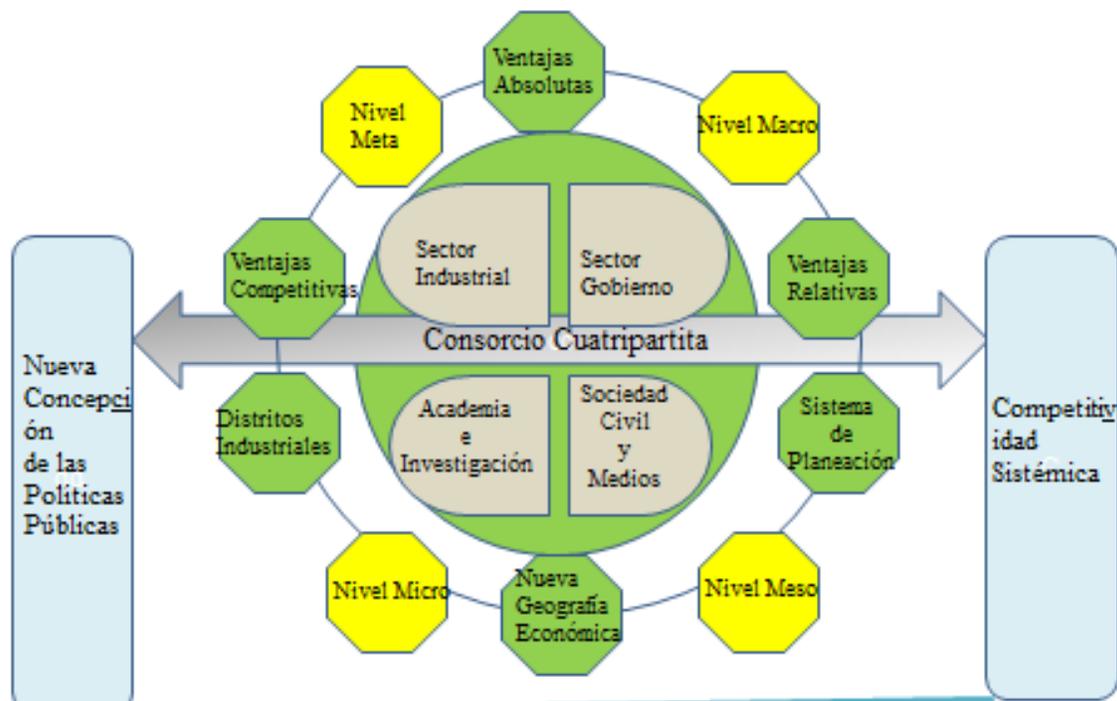
El MSPPCM se sustenta en dos tipos de aportación conceptual. Una es lo que denominamos la Nueva Concepción de la Políticas Públicas (NCPP) y la otra es el Modelo de Competitividad Sistémica, del Instituto Alemán de Desarrollo. Nuestro modelo consta de un núcleo y diez componentes periféricos que lo circundan. El núcleo o eje del modelo, denominado Consorcio Cuatripartita, está formado por personas representantes de los cuatro componentes principales del sistema que son los empresarios industriales, el gobierno, la academia y la sociedad civil. Este instrumento orienta su funcionamiento con cinco teorías económicas de la competitividad y el desarrollo, funciona en cuatro ámbitos de aplicación que son el nivel Meta, el Macro, el Meso y el Micro y se apoya en el sistema nacional y estatal de planeación vigente en la actualidad.

La Nueva Concepción de las Políticas Públicas tiene su origen en aportaciones recientes a la ciencia de las políticas públicas y consiste en una concepción participativa de los beneficiarios de los efectos de las políticas públicas, en los procesos de discusión, validación, aplicación y control de las mismas. La otra aportación conceptual, por su parte, es decir, la relativa a un Modelo de Competitividad Sistémica, tiene su origen en el Instituto Alemán de Desarrollo, ha sido objeto de adaptaciones y aplicaciones teóricas y resulta de gran utilidad para nuestros propósitos, ya que provee el enfoque de sistemas al asunto de las políticas públicas para el desarrollo.

En la figura No. 7.1, “El modelo sistémico de políticas públicas para la competitividad manufacturera”, se observa que el núcleo del MSPPCM está integrado por cuatro tipos de representantes provenientes de cuatro grupos de actores, a saber: sector industrial; los tres niveles de gobierno; el sistema educativo y académico; y la sociedad civil y los medios. Estos cuatro componentes del núcleo del modelo

funcionan sistemáticamente en torno al eje impulsor y ordenador que es el Consorcio Cuatripartita, integrado a su vez por representantes emergidos de los cuatro componentes o grupos de actores.

Figura 7.1
Modelo Sistémico
Políticas Públicas
Sector Manufacturero

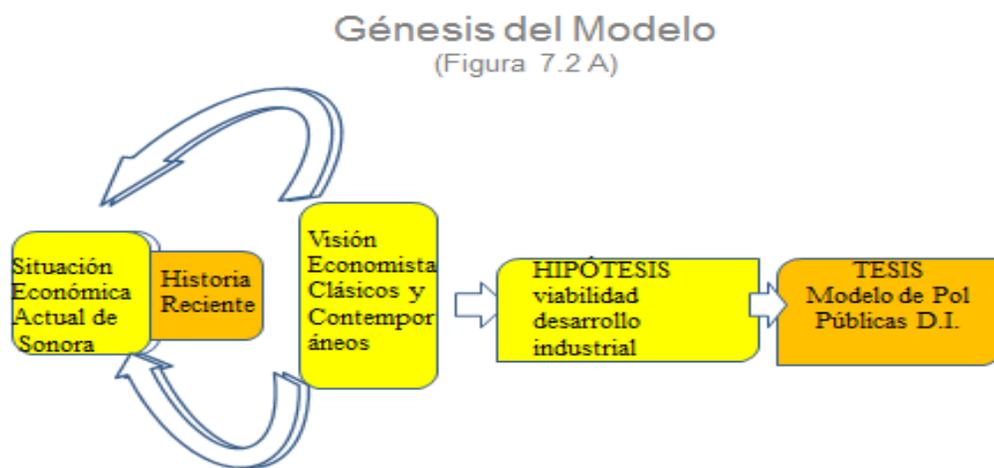


Fuente: Elaboración propia

En torno a este núcleo sistémico operan cinco teorías orientadoras que son la teoría de las ventajas absolutas, la de las ventajas comparativas, la de los distritos industriales, la de la construcción de las ventajas competitivas y la llamada Nueva Geografía Económica.

En la misma forma, girando sistemáticamente en torno al núcleo se presentan los cuatro ámbitos de acción de las políticas públicas ya mencionados (Nivel Meta, Macro, Meso y Micro, cuyos componentes se describen más adelante en este capítulo) y el Sistema Nacional de Planeación, que involucra a los tres ámbitos de gobierno

En el diagrama 7.2.A, “Génesis del modelo sistémico de políticas públicas para la competitividad manufacturera”, se puede observar gráficamente, lo hasta aquí esbozado sobre la génesis del MSPPCM. A partir de la situación actual y potencial de la economía sonorenses y la visión de los economistas clásicos y contemporáneos, se formula la hipótesis de la investigación, la cual está respaldada por dos teorías del desarrollo (el endógeno y el regional/local) y tres campos del conocimiento que son el examen de las políticas industriales en México, los modelos teóricos recientes de industrialización en nuestro país y el origen, características y efectos económicos de la industria maquiladora de exportación (IME) en Sonora.



Fuente: Elaboración propia

Con base en esta hipótesis es que se construyen las bases teóricas y metodológicas del modelo, tal como ya se describió y puede observarse gráficamente en la Figura 7.1 B.

7.4 La estructura del MSPP

A efecto de entender el funcionamiento del MSPP a continuación se realiza una aproximación más detallada a los componentes del sistema propuesto.

Génesis del Modelo

(Figura 7.2 B)



Fuente: Elaboración propia

Como ya se dijo, las dos teorías definitorias del modelo elaborado, son: primera, un enfoque para entender y sistematizar el modo de generar políticas públicas al que se le llama Nueva Concepción de las Políticas Públicas (NCP) y, segunda, una visión sistémica, un enfoque metodológico, que asegure que la acción de los actores funcione eficazmente, es decir, que los productos obtenidos correspondan con los insumos procesados por el sistema, esto es, la organización creada para a semejanza del modelo.

La NCP permite entender los procesos de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas como una tarea participativa de los actores afectados por la aplicación de las mismas. Esta nueva concepción tiene su origen en aportaciones recientes al campo del conocimiento de las políticas públicas y está influida por los fenómenos contemporáneos de la gobernanza y la globalidad.

Por su parte el enfoque de la competitividad sistémica es de un gran valor metodológico ya que su característica sistemática asegura la eficacia al obtener resultados congruentes con los insumos ingresados al proceso.

La configuración del modelo sistémico de políticas públicas para la competitividad manufacturera, consiste en cuatro subsistemas que funcionan en forma interactiva, dinámica, constante y están ordenados en torno al eje coordinador y propulsor el citado Consorcio Cuatripartita.

Los cuatro subsistemas los integran representantes del sector industrial manufacturero; funcionarios de los tres niveles de gobierno; académicos provenientes de las universidades y centros de investigación; y comisionados de los medios y la sociedad civil. El eje ordenador y motor del modelo, es decir el Consorcio Cuatripartita, por su parte, se integra por delegados de cada uno de los cuatro subsistemas, organizados en forma colegiada y con capacidad de asegurar el cumplimiento de los acuerdos que se tomen en dicho consorcio en los ámbitos del subsistema de procedencia.

La estructura de este modelo sistémico de discusión, diseño, aplicación y control de políticas públicas, encuentra rumbo y orientación en las premisas básicas de cinco teorías que se consideran viables en la realidad económica de Sonora y que son la de las ventajas absolutas, las ventajas comparativas, las derivadas de las economías de aglomeración, la de la construcción deliberada de estrategias competitivas y los principios de la Nueva Geografía Económica.

En relación a la viabilidad de la aplicación de las teorías de la competitividad en Sonora, es pertinente señalar de manera enunciativa lo siguiente. La posición geográfica del estado en el noroeste de México y su colindancia con el Golfo de California, constituyen ventajas absolutas que hasta ahora no han sido aprovechadas productivamente.

Es una ventaja natural exclusiva del estado y que comparte con Baja California Norte, Baja California Sur y Sinaloa, el disponer de la riqueza marina del Mar de Cortés y de sus excelentes condiciones tanto para la construcción de puertos comerciales, pesqueros y recreativos, como para la navegación segura la mayor parte del año.

Asimismo, la cercanía de los puntos fronterizos de Sonora (San Luis R.C., Sonoyta, Nogales, Naco y Agua Prieta) con los sistemas carreteros y ferrocarrileros de la Unión Americana es una ventaja de la cual no disponen entidades federativas situadas al sur de la república Mexicana.

Respecto de las otras tres teorías, la de las economías de aglomeración, la de la construcción de las ventajas competitivas y la Nueva Geografía Económica, se puede decir que ya se dispone de parques industriales en Sonora, los cuales pueden ser, mediante las políticas públicas apropiadas, escalables a distritos industriales y centros de competitividad manufacturera internacional.

En lo que concierne a los cuatro ámbitos de acción del MSPP -niveles Meta, Macro, Meso y Micro-, se puede decir que con ellos se pretende asegurar que todos los grupos de actores interesados en el sector industrial tengan la debida representación en el organismo que se cree en base al modelo.

El nivel Meta, que se identifica primordialmente con los aspectos de aprendizaje, cultura y sociedad civil, se refiere al fortalecimiento de la capacidad de los grupos de actores para integrarse y actuar estratégicamente.

El nivel Macro, por su parte, integra esencialmente a las instancias capaces de afectar los procesos macroeconómicos, como son los poderes legislativos, el gobierno federal, las instituciones bancarias y financieras y los órganos judiciales, principalmente.

En cuanto al denominado nivel Meso -especie de eslabón entre los anteriores niveles y el nivel micro, es decir, el de las empresas e individuos con actividad empresarial-, incluye aspectos de la gestión gubernamental, de las cámaras empresariales, los sindicatos y las universidades, centros de investigación e instituciones educativas.

Finalmente, el ya mencionado nivel Micro, se propone contemplar los intereses y requerimientos de las empresas, los productores y los servicios comerciales y tecnológicos, necesarios para avanzar en la búsqueda constante y sistemática de la innovación, la competitividad y el desarrollo manufacturero.

7.5 El funcionamiento del MSPP

Para mejor visualizar la forma de organización y el funcionamiento del modelo es posible acudir a una figura metafórica representada por el juego electromecánico conocido como “rueda de la fortuna”. De acuerdo a esta representación, los cuatro subsistemas integrantes del modelo, se mueven en torno al eje impulsor y coordinador, que es el Consorcio Cuatripartita. Sus bases teóricas son las cinco teorías de la competitividad mencionadas, mientras que sus métodos son la concepción participativa de las políticas públicas, el enfoque sistémico de la competitividad y las bases institucionales y legales del Sistema Nacional de Planeación (Figura 7.1)

Todo este conjunto sistémico de componentes, circula constantemente intercambiando información en los cuatros niveles de acción y de acuerdo a los criterios y lógica de las teorías de la competitividad señaladas.

Este modelo sistémico para convertirse en sistema operativo requiere de la constitución de un órgano integrado por dos tipos de elementos. El primer tipo de elemento se refiere a la participación colegiada de los cuatros subsistemas (sector manufacturero, sectores de gobierno, sector educativo-académico y sociedad civil-medios de comunicación), los cuales por su naturaleza colegiada, acuden y/o participan de acuerdo a convocatorias. El segundo tipo de elemento es el relativo al Consorcio Cuatripartita y es de naturaleza permanente, integrado por representantes de los cuatro anteriores sectores y su función es coordinar, facilitar y viabilizar el funcionamiento del sistema.

Cada subsistema, de acuerdo a una agenda previamente establecida, participa en el sistema aportando la información originada en sus ámbitos de procedencia y en ella deberán de reflejarse las opiniones, expectativas y propuestas de las políticas públicas que habrán de discutirse, validarse e incorporarse al cuerpo de políticas cuyos fines son el logro de la competitividad manufacturera de Sonora en los mercados globalizados.

Es en este punto, donde el modelo alcanza a configurar su naturaleza sistémica al obtener insumos de información y conocimiento, que al ser procesados por el Consorcio Cuatripartita, da lugar a la generación de un producto, que son precisamente las políticas públicas para la competitividad manufacturera. Es este componente procesador, el consorcio, el que deberá de asegurar que los productos que se generan posean los elementos pertinentes provenientes de los subsistemas, las teorías y los ámbitos de acción de las políticas públicas. El Consorcio Cuatripartita debe ser el cerebro central procesador de las iniciativas, propuesta y opiniones provenientes de los actores y que afectan la eficacia del sistema.

A manera de aclaración pertinente, digamos que como parte del funcionamiento del Consorcio Cuatripartita, el sector académico y de investigación, cumple la tarea de Secretariado Técnico²², en una especie de órgano facilitador, impulsor, ordenador y controlador de las actividades y responsabilidades de los miembros integrantes del mismo Consorcio.

²² Un símil que puede ayudar a explicar el papel de un órgano pequeño dentro de otro órgano más grande, es el de la glándula hipófisis o pituitaria, la cual regula la función del cerebro, con lo que indirectamente ordena el funcionamiento de la totalidad del cuerpo humano (Naturaeduca, 2014).

Especial cuidado deberá tenerse en asegurar que los productos generados por el sistema lleguen oportuna y convenientemente a los cuerpos legislativos, de gobierno, cámaras empresariales, empresas, instituciones educativas, de investigación, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil interesadas en la industria de transformación endógena y sustentable del estado de Sonora.

En la misma forma, los representantes de los subsistemas en el consorcio, serán responsables de la función de retroalimentación al sistema, al obtener información relevante en sus ámbitos de procedencia, relativa al seguimiento, control y evaluación de la multicitadas políticas públicas.

En todo caso, es claro que el modelo recomendable a los propósitos de un desarrollo industrial endógeno, competitivo y sistémico en Sonora, está identificado con el paradigma del *distrito industrial* descrito previamente, no obstante que la evidencia empírica en el entorno regional, contribuye a configurar escenarios actuales de ciudades industriales, con rasgos definidos de una especie de red jerárquica de influencia. En otras palabras, de lo que se trata es de avanzar, mediante el modelo propuesto, hacia la integración de verdaderos distritos industriales en las localidades que reúnan las condiciones para tal figura.

Este modelo, o más bien el sistema artificial que es posible implementar con base en el modelo, es un mecanismo de encuentro, dialogo permanente y toma de decisiones entre los actores, cuando éstos se integran a él con el compromiso compartido de cambiar una situación prevaleciente menos favorable a una deseable más beneficiosa para las partes involucradas.

Bajo el concepto y la metodología sistémica todos los actores que tengan representación en el Consorcio, son responsables de proveer los insumos informativos (lo concerniente a conocimientos, acuerdos, eventos, capacitaciones, entre otros aspectos), para que sean procesados en la unidad de análisis correspondiente del propio Consorcio y cuyos productos serán precisamente iniciativas de políticas industriales.

Capítulo VIII. Conclusiones y Recomendaciones

8.1 Conclusiones

8.1.1 La economía de Sonora no está, no ha estado en las últimas décadas y no parece que vaya a estar en futuro previsible, si no se toman las acciones pertinentes, a la altura de su potencial productivo y tampoco del discurso optimista de la mayoría de los actores, grupos de interés y líderes de opinión.

8.1.2 Se confirma la hipótesis establecida al inicio de esta investigación en el sentido de que “disponer de un sistema de formulación, validación, aplicación, control y evaluación de políticas públicas orientadas a y capaces de facilitar la competitividad sistémica de las empresas, la academia y la investigación, la sociedad civil y del mismo gobierno, es la base para la detonación y desarrollo de procesos de una industrialización endógena y sustentable y a la vez integrada a los mercados globales de la actualidad”.

8.1.3 Efectivamente, en las ciudades de Sonora existen condiciones suficientes para detonar procesos de desarrollo industrial, como son la disponibilidad de recursos naturales y humanos capacitados; los conocimientos científicos y tecnológicos, capaces de fortalecer procesos más ambiciosos de crecimiento; la disponibilidad de una infraestructura básica, suficiente para las necesidades actuales de la actividad productiva; y la positiva circunstancia, del enorme potencial estratégico, que representan su posición geográfica y la disponibilidad de cientos de kilómetros de costa en el Golfo de California, que significan enormes posibilidades productivas.

8.1.4 También se confirma, como resultado de este trabajo, en forma paralela a las fortalezas y oportunidades para el desarrollo competitivo del estado, que de la misma manera se presentan debilidades y amenazas, como son la ausencia de capitales locales para inversión productiva y la existencia de una clase empresarial que no se ha distinguido por un emprendedurismo con visión de largo plazo y con inclinación a prácticas asociativas y utilizadoras de tecnología de punta, entre otras cosas.

8.1.5 Los economistas e investigadores sociales cuyos trabajos fueron revisados para validar la hipótesis, respaldan con claridad la interpretación de la economía sonorenses, tanto en términos de lo

que se ha hecho como de lo que se ha omitido de efectuar de acuerdo a sus ventajas naturales, comparativas y las competitivas que es factible construir.

8.1.6 La maquiladora no ha dado los resultados esperados desde el inicio de su implantación en territorio nacional. La misma condición es válida para el nivel estatal, ya que no existen evidencias de encadenamientos productivos sustanciales, el derrame tecnológico es limitado y la entrada de divisas provenientes de la exportación manufacturera está cuestionada.

8.1.7 La revisión de los antecedentes en materia de políticas industriales permite dos interpretaciones distintas en términos de la etapa de que se trate. En la etapa del modelo ISI que se aplicó en buena parte del siglo pasado, las políticas públicas tuvieron como resultado final una industria de transformación doméstica ineficiente, onerosa y de competitividad débil y vulnerable, que prácticamente terminó en su desaparición en los años siguientes a la apertura del llamado modelo neoliberal en el último cuarto del siglo pasado.

8.1.8 Por su parte, en la más reciente y aún prevaleciente etapa de liberalización comercial y de facilidades para la inversión externa, existe coincidencia en todos los autores que su característica dominante fue la ausencia de políticas industriales con sentido endógeno y regional y, en cambio, en la práctica gubernamental se aseguraron las condiciones para el establecimiento y persistencia de la industria maquiladora de exportación.

8.1.9 El esfuerzo realizado en este trabajo de identificar y precisar las recomendaciones y rasgos preferentes que, según los autores revisados, debería tener una política industrial, respalda la tesis de que el desarrollo industrial de Sonora puede y debe ser endógeno, sustentable y competitivo.

8.1.10 Existe una nueva concepción de las políticas públicas que sirve como plataforma de lanzamiento y de marco orientador para la discusión, diseño, aplicación y seguimiento de aquellas políticas que se propongan impulsar el desarrollo industrial de las localidades de Sonora.

8.1.11 El enfoque sistémico constituye una base metodológica sustancial que persigue que los resultados obtenidos por la discusión y acuerdo de los actores estén asegurados en su calidad, pertinencia y trascendencia, por los mismos atributos de los insumos ingresados al sistema.

8.1.12 El Sistema Nacional de Planeación, incluyendo en él los subsistemas estatal y municipal de programación, constituye un fundamento legal, institucional y metodológico de enorme utilidad a la hora de disponer de las estructuras administrativas y humanas de las administraciones públicas de los tres niveles, para el diseño de políticas públicas dirigidas al desarrollo económico de Sonora.

8.1.13 El Modelo Sistémico de Políticas Públicas es un instrumento idóneo al propósito de disponer de un medio de participación de los actores en procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas para el desarrollo manufacturero en los términos de endogeneidad y sustentabilidad discutidos.

8.1.14 El modelo es un mecanismo de viabilización de la voluntad de pasar de un estado no satisfactorio a otro más beneficioso para todos los actores y sectores involucrados en la industria de transformación.

8.1.15 Se confirma la pertinencia de un modelo de políticas públicas para la competitividad manufacturera que se distingue por su enfoque regional, endógeno y sistémico

8.1.16 Indudablemente existe una interacción positiva entre integración y desarrollo económico y tanto el ritmo como la intensidad de ambos están en buena medida influidos por la eficacia del proceso de definición, aplicación, control y evaluación de las políticas públicas

8.1.17 Todo modelo, toda política que no sea apropiada, en el sentido de pertenencia, por los actores del sector manufacturero no pasará de ser un diseño, un documento, un proyecto, pero no herramienta activa en beneficio del interés de los actores.

8.2 Recomendaciones

8.2.1 Las políticas públicas deben dirigirse a la creación de ventajas competitivas que aseguren la inserción de las economías regionales en los mercados globalizados de la actualidad, creando las condiciones para la formación doméstica de capitales de inversión y dependiendo solo marginalmente de recursos externos que compensen la insuficiencia propia.

8.2.2 Como ya se expresó anteriormente, además de una filosofía endogenista para la acción en el ámbito de la competitividad, el desarrollo y la integración, los actores involucrados en el sector industrial, actuarían acertadamente si adoptan modelos sistémicos para el diseño, validación, aplicación y evaluación de políticas públicas.

8.2.3 Lo que sigue es la adopción del modelo como punto de partida, marco de referencia y herramienta de participación para ordenar los esfuerzos por el desarrollo industrial.

8.2.4 Corresponde al sector académico y de investigación estudiar el modelo, interpretarlo, llevarlo a la realidad y desarrollarlo permanentemente para su operación.

8.2.5 Corresponde al sector gobierno, en sus tres niveles (federal, estatal y municipal) y en sus tres vertientes (ejecutivo, legislativo y judicial), establecer y fortalecer el compromiso con el resto de los sectores (empresarial, académico y sociedad civil), de asegurar las condiciones básicas para la competitividad como son la necesaria infraestructura productiva y social, el estado de derecho, la estabilidad macroeconómica y la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros aspectos.

8.2.6 Existe en la actualidad una excelente oportunidad para que el la administración pública a los tres niveles utilice las bases humanas, legales, institucionales, tecnológicas y metodológicas del Sistema Nacional de Planeación, para fortalecer los procesos de desarrollo económico presentes en la realidad local, regional, nacional e internacional.

8.2.7 Al sector empresarial de los industriales corresponde el cabal entendimiento del funcionamiento del modelo y su validación y utilización como herramienta de desempeño competitivo en el ámbito global. Esta condición corresponde en especial a las nuevas generaciones de empresarios industriales del estado de Sonora.

8.2.8 A la sociedad civil, a los gremios de profesionistas, prestadores de servicios y a los medios de información, corresponde entender, validar y aprovechar el modelo como instrumento de búsqueda de los mejores niveles de desarrollo a los que se aspira.

8.2.9 El eje, el cerebro central, el núcleo rector, impulsor, coordinador de los esfuerzos y participaciones de los actores, es decir, el Consorcio Cuatripartita, tiene en el modelo una tarea vital

que consiste en, iniciarlo, perfeccionarlo, probarlo y validarlo, en el sentido de aceptación de los actores, sectores y niveles.

8.2.10 Asimismo, una vez en operación el sistema, será responsabilidad del Consorcio Cuatripartita, darle el debido seguimiento, aplicar las medidas de control pertinentes, evaluar sistemáticamente su funcionamiento y resultados y discutir con los grupos de actores los cambios, mejoras e innovaciones que aseguren el mejor producto en términos de políticas públicas para la competitividad manufacturera de Sonora.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Dolores (2012) “Critica Michael Porter el alto burocratismo en México”, *El Universal* 17 de Noviembre de 2011. Consultado el 1 de febrero de 2012 en <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2312599.htm>

Aguilar Villanueva, L. F. (1996). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Alarco Tosoni, G. (2006). Reforma Estructural en la Integración de la Industria Maquiladora y la Economía Mexicana. (UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, Ed.) *Revista Problemas del Desarrollo*, 37 (145), 53-80.

Alvater, E. y. (1994). *Gensen der globalisierung. Okologie und politik in der weltgesellschaft*. (E. W. Dampfboot, Ed., & C. J. Ambia, Trad.)

Balassa, B. (1976). Types of Economic Integration. En F. Machlup (Ed.), *Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral, Proceedings of the Fourth Congress of the International Economic Association* (págs. 17-31). London, England: The Macmillan Press Ltd.

Barba Solano, C. (1997). “Distribución del ingreso, crecimiento económico y democracia en México: alternativas de política social”. En *Debate Nacional*, V. Política Social. México: Editorial Diana.

Barreiro C., F. (2001). Recuperado el 4 de marzo de 2003, de www.iigov.org/documentos/?p=3_0019

Basurto Alvarez, R. y. (2010). *Sonora: La competitividad regional y empresarial ante la economía del conocimiento*. Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora.

Bazúa, f. y. (1995). Política Pública y Desarrollo. *Colegio Mexiquense*, 50-82.

Bendesky, L. e. (2004). La Industria Maquiladora de Exportación en México: Mitos, Realidades y Crisis. (E. C. México, Ed.) *Estudios Sociológicos*, XXII (2), 283-314.

Birkland, T. A. (2001). *An Introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*, M.E. Sharpe, Inc., Armonk, New York. New York: M.E. Sharpe, Inc., Armonk.

- Boisier, S. (1992). El difícil arte de hacer región. *Centro de Estudios Regionales Andinos*.
- Boisier, S. (1995). En busca del esquivo desarrollo regional. Entre la caja negra y el proyecto político. *Serie Ensayos ILPES-CEPAL*.
- Boisier, S. (2002). 2001:La odisea del desarrollo territorial en América Latina. *Seminario Descentralización de Sectores Sociales: Nudos Críticos y Alternativas*. Lima, Perú.
- Bracamonte S., A. d. (2006). “*La competitividad de la agricultura de Sonora. Una propuesta metodológica*”. El Colegio de Sonora, Seminario de Investigación, Programa de Estudios Económicos y Demográficos. Hermosillo, Sonora: El Colegio de Sonora.
- Bustamante, J. A. (1975). El programa fronterizo de maquiladoras: observaciones para una evaluación. (E. C. México, Ed.) *Foro Internacional*, 16 (2), 183-204.
- Cabrero Mendoza, E. e. (2007). *Competitividad de las ciudades mexicanas 2007, La nueva agenda de los municipios urbanos*. Recuperado el 19 de Noviembre de 2009, de http://www.cide.edu/Programas/Documento_INDICE_COMPETITIVIDAD_CIUADAD_ES_Mex_2007.pdf
- Camou Healy, Ernesto (1991) *Historia Contemporánea de Sonora 1929-1985*, El Colegio de Sonora, Hermosillo, Sonora, México.
- Carrillo, J. (2007). La Industria Maquiladora en México. ¿Evolución o agotamiento? *Comercio Exterior*, 57 (8), 668-681.
- Carrillo, J. (2009). ¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas de debate. En M. d. (Coordinadoras), *Cuatro décadas del modelo maquilador en el norte de México* (pág. 436). Hermosillo, Sonora, México: El Colegio de la Frontera-El Colegio de Sonora.
- Carrillo, J., & Gomis, R. (2005). Integración Económica y Maquiladoras en México: Evolución y Perspectivas frente al reto de China. En P. y. (coords.), *Integración regional y globalización: Impactos económicos y sindicales* (págs. pp.31-47). CUSCH/EBERT/AFL-CIO/STA UdG.
- Carrillo, J., & Hualde, A. (1997). Maquiladoras de Tercera el caso de Delphi General Motors. *Comercio Exterior*, 47 (9).

Castellanos C., J.R. y Castellanos M., C.A. (2010). *Concepciones teóricas referentes a la definición de la competitividad en Contribuciones a la Economía*. Recuperado el 13 de noviembre de 2011, de eumed.net: <http://www.eumed.net/ce/2010a/>

CEPAL (1991) El desarrollo sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente. Santiago de Chile, Chile.

CEPAL (2012) Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL

CEPAL (1990) “Nueva propuesta de desarrollo para América Latina y el Caribe de CEPAL. Transformación productiva con equidad”. EDUCACION SUPERIOR Y SOCIEDAD, Vol. 1, N11.

CEPAL. (1991). El desarrollo sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente. Santiago de Chile, Chile.

CEPAL. (2012). Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.

Chávez Ortiz, J. T. (2007), “Los vencedores del desierto: formación de una ideología regional dominante”. Revista Imaginales, Universidad de Sonora, Enero-junio de 2007, No. 5, Pág. 168.

Comisión Sonora-Arizona. Consorcio Universitario. (1996). *Visión Estratégica de la Economía de la Región Sonora-Arizona: Manufactura, Resumen Ejecutivo*. Hermosillo.

Conesa, E. R. (1982). Conceptos fundamentales de la integración económica. (INTAL-BID, Ed.) Estudios Económicos.

Cortez, W. W. y Ramírez (2008). Apuntes sobre el Sector Maquilador en México: una revisión crítica de la bibliografía. Asian Journal of Latin America Studies, Vol. 21 (306), 189-225.

Davis S., R. L. (n.d.). Régimen jurídico de la industria maquiladora en México: Equilibrio e integración. (C. Editores, Ed.) México, D.F.

De la Garza Toledo, E. (1988). *Modelos de Industrialización en México* (Primera ed.). (L. Quintanilla, Ed.) México, D.F.: San Serif Editores, S.A. de C.V.

- De la Garza Toledo, E. (2013). Alternativas al modelo maquilador. En A. Oropeza García, *México frente a la tercera revolución industrial. Cómo relanzar el proyecto industrial de México en el siglo XXI* (págs. 489-508). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- De la Madrid Cordero Enrique). (2010). "Agua y Agricultura en México y el Mundo". Financiera Rural México, D.F. www.oem.com.mx/elsoldemexico/.../n1202559.htm. Consultado el 9 de noviembre de 2010.
- De la Madrid H., M. (1982 a). Decreto de Control de Cambios. Diario Oficial de la Federación. México, D.F.
- De la Madrid H., M. (1982 b). Reglas Complementarias de Control de Cambios Aplicables a la Exportación. Diario Oficial de la Federación. México, D.F.
- De María y Campos, M. y. (2013). Bases de un nuevo paradigma para el desarrollo económico y regional de México. En A. C. Oropeza García, *México frente a la tercera revolución industrial. Cómo relanzar el proyecto industrial de México en el siglo XXI* (págs. 281-317). México, D.F.: IJ-UNAM.
- Del Río Gómez, C. y. (1991). El papel de los servicios a la producción en la Nueva Polític Regional. *ILPES-CEPAL*(Documento CPRD-D/118).
- Delgado W., R., & V., H. M. (2007). El abaratamiento de la fuerza de trabajo en la integración económica de México a Estados Unidos. (UAM-Azcapotzalco, Ed.) *El Cotidiano*, 22 (143), 63-70.
- Dussel Peters, E. (2003). Ser maquila o no ser maquila, ¿Es ésa la pregunta? *Comercio Exterior*, 53 (4).
- Dussel Peters, E. (2013). Retos para una política de competitividad industrial en México: prioridades e instrumentos. En A. Oropeza García, *México frente a la tercera revolcuión industrial. Cómo relanzar el proyecto industrial de México en el siglo XXI* (págs. 223-263). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Erquizio Espinal, A. (2010). Sonora ante la economía del conocimiento: una perspectiva macroeconómica, 1970-2006. En R. y. Basurto Alvarez, *Sonora la competitividad regional y empresarial ante la economía del conocimiento* (pág. 152). Hermosillo, Sonora: Universidad de Sonora.

- Escobar, A. (2010) Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales. Lima, Perú: Universidad Mayor de San Marcos.
- Esser, K. e. (1996) Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política. *Revista de la CEPAL*(59), 39-52.
- Esser, K. et al. (1994) “Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas”. Berlín: Instituto Alemán de Desarrollo
- Fuji G., G. (2000). El comercio exterior manufacturero y los límites al crecimiento económico de México. *Comercio Exterior*, 42 (9), 1008-1014.
- García de León P., G. (2009). El concepto de competitividad sistémica. *Revista Universidad de Sonora*(25 Abril-Junio), 29-31.
- Gómez V., M. C. (2004). El desarrollo de la industria maquiladora en México. (IIE-UNAM, Ed.) *Problemas del Desarrollo*, 35 (138).
- Goulet, D. (1999). ¿Qué es el desarrollo después del modernismo? (U. d. Rico, Ed.) *Revista de Ciencias Sociales*.
- Guadarrama, Rocío y J.C. Ramírez (1991), La gran expansión agrícola: 1940-1985, en Camou Healy *Historia Contemporánea de Sonora 1929-1985*. El Colegio de Sonora.
- Haar, J. L. (s.f.). Fuerzas y factores que configuran la Integración E de América del Norte. *Revista Mexicana de Política Exterior*.
- Hernández Cervantes, H. (1982). Acuerdo que exceptúa del mercado controlado de divisas a las exportaciones de las mercancías que se indican, incluyendo las que se realicen desde las Zonas Libres del País. *Diario Oficial de la Federación*. México, D.F.
- Hernández Contreras, H. G. (2009). El reto de la competitividad una visión para el desarrollo económico de Tamaulipas, México. *Observatorio de la Economía Mexicana*(111).
- Hernández Moreno, M. d., & Soto Soto, A. C. (2008). Impacto subregional del TLCAN: Sonora en el contexto de la frontera norte. *Frontera Norte*, Vol. 20(Núm. 40), 105-134.
- Instituto para el Federalismo y el Desarrollo. (2012). Recuperado el 24 de Septiembre de 2012, de Inafed.com.mx: <http://www.snim.rami.gob.mx/>

Kauffer M., E. F. (2012). Las políticas públicas: algunos apuntes generales. Recuperado el 4 de Febrero de 2013, de http://conferenciapesmexico2012.com/memorias/wp-content/themes/tema_memorias_confpes2012/downloads/Cursos/LA_PROMOCION_DE_LA_SALUD_EN_LAS_POLITICAS_PUBLICAS/Materiales_y_documentos/Apuntes%20sobre%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf
Latin American Policy—Volume 4, Number 2—Pages 216–237

León Balderrama, J. I. (1999). *Innovación en la Gestión del Desarrollo Económico a Nivel Estatal-Regional. El Caso Sonora 1986-1998*. Hermosillo, Sonora: El Colegio de Sonora.

López Portillo, José (1982) Decreto que establece la nacionalización de la banca. Diario Oficial de la Federación. 1 de septiembre 1982.

López Villafaña, V. (2013). ¿Es posible relanzar una política industrial en el marco global? El caso de México. En A. C. Oropeza García, *México frente a la tercera revolución industrial. Cómo relanzar el proyecto industrial de México en el siglo XXI* (págs. 87-107). México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Marshall, A. (1920). *Principles of Economics*. Library of Economics and Liberty. Recuperado 24 de noviembre de 2011. <http://www.econolib.org/library/Marshall/marP24.html>

Martínez R., J. M. y C. Reed (2002) “Acuíferos y libre comercio: El caso de la Costa de Hermosillo”, en Red Fronteriza de Salud y Ambiente, A.C.-Texas Center for Policy Studies, Hermosillo, Sonora, 2002. Consultado el 19 de abril de 2011 en <http://www.texascenter.org/publications/sonora.pdf>

Moreno V., J.L. (2006) Por abajo del agua. Sobreexplotación y agotamiento del acuífero de la costa de Hermosillo 1945-2005, El Colegio de Sonora, Hermosillo, Sonora, México

Moreno-Brid, Juan Carlos (2013) *Industrial Policy: A Missing Link in Mexico's Quest for Export-led Growth*. Policy Studies Organization. Published by Wiley Periodicals, Inc.

Oropeza García, A. (2013) México frente a la tercera revolución industrial. Cómo relanzar el proyecto industrial de México en el siglo XXI (págs. 489-508). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Ortiz Sánchez, L. (2006). La Industria Maquiladora en México. Convergencia Partido Político Nacional.

Piña Ortiz, E. (2004). El desarrollo sustentable: aportaciones de la escuela austriaca de economía. (CIAD, Ed.) Estudios Sociales, XIII (25), Enero-Junio. Págs.142-161.

Piña Ortiz, E. (2008) “La realidad de los subsidios agrícolas en Sonora”, Archivo Confidencial. Consultado el 19/11/2010 en www.archivoconfidencial.com.mx

Piña Ortiz, E. (2011) “Exploración de la competitividad y sustentabilidad del sector agrícola y ganadero del estado de Sonora”. Memoria Foro Binacional de Desarrollo Humano Transfronterizo. Nogales, Sonora, UNISON-COLSON-CESUES-UofA-ASU. Nogales, Sonora, 28 de septiembre 2011

Piña Ortiz, E. (2013). La industria maquiladora sonorense y la balanza comercial. ¿Entrada de divisas o ilusión contable? En C. y. Bocanegra Gastelum, *Procesos de integración económica regional* (págs. 275-287). Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora-Pearson.

Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New york: The Free Press.

Reyes M., A. y M Quintero S. (2009) “Problemática del agua en los distritos de riego por bombeo en el estado de Sonora” Revista Digital Universitaria, No. 19, 10 de Agosto. Consultado el 22 de noviembre de 2010 en www.revista.unam.mx/vol.10/num8/.../art51.pdf

Reynolds, Clark W. (1977) ¿Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador? Con implicaciones para el futuro. El Trimestre Económico, 997-1023.

Ricardo, D. (1821), *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murray. Library of Economics and Liberty [Online], Consultado el 10 Julio de 2009 en <http://www.econlib.org/library/Ricardo/ricP.html>

Secretaría de Economía-Servicio Geológico Nacional (2013), Panorama Minero del Estado de Sonora, Consultado el 1/12/2013 en www.sgn.gob.mx/pdfs/Sonora.pdf

Smith, A., (1776), *An inquiry into the causes of the wealth of nations*. United Kingdom. Project Gutenberg. Consultado el 18 de abril de 2012 en <http://www.gutenberg.org/3/3/0/3300>.

Tugores, J. (2008). Integración regional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para América Latina. (CEPAL-ONU, Ed.) Estudios y Perspectivas (65).

Valencia, G. y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. (I. d. Universidad de Antioquia, Ed.) Estudios Políticos, 93-121.

Vargas, M. (2003). Industria maquiladora de exportación. ¿Hacia dónde va el empleo? (UAEM/CIEAP, Ed.) Papeles de Población, 242-259.

Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo Redes e Innovación*. Madrid: Pirámide.

Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo Endógeno y globalización. *Revista Eure*, XXVI(79). 47-65.

Vázquez R., M. Á. (2007). El norte de México y sus contrastes: Sonora, de la industrialización forzada a la migración de paso. En Á. B. (Coordinadores), *Integración Económica: Impactos regionales y locales en el México del siglo XXI* (págs. 161-175). México, D.F.

Vázquez Ruiz, M. Á. (2009). *Frontera Norte, La economía en Sonora: Una visión desde la perspectiva industrial*. Hermosillo, Sonora: Universidad de Sonora.

Villareal A., R. (2013). La reindustrialización tridimensional y la política de competitividad industrial. En A. C. Oropeza Gracia, *México frente a la tercera revolución industrial. Cómo relanzar el proyecto industrial en el siglo XXI* (págs. 263-279). México, D.F.: IJ-UNAM.

Wong González, P. (1997a). La paradoja regional y regionalismos emergentes en México: entre la globalización y el centralismo. *Serie Ensayos ILPES-CEPAL*.

Wong González, P. (1997b). Globalización y regionalización: nuevas estrategias de desarrollo regional transfronterizo. *Planeamiento del Desarrollo Regional en el siglo XXI: América Latina y el Caribe*. Bogotá, Colombia.

Wong González, P. (2003). Sonora. Estrategias Regionales de Desarrollo. *Congreso Hacia un Modelo Alternativo para el Desarrollo de Sonora*. Hermosillo, Son.

Wong González, P. (2004). Reinventar la economía de Sonora o los riesgos de una anomia colectiva. *Comercio Exterior*, Vol. 54(Núm. 8), 739-741.

Zúñiga, Ignacio (1985) Rápida ojeada al Estado de Sonora (1835), Gobierno del Estado de Sonora.

Sitios Web consultados

<http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2312599.htm>

www.iigov.org/documentos/?p=3_0019

http://www.cide.edu/Programas/Documento_INDICE_COMPETITIVIDAD_CIUDADES_Mex_2007.pdf

<http://www.eumed.net/ce/2010a/>

<http://www.snim.rami.gob.mx/>

www.conagua.gob.mx

<http://www.econolib.org/library/Marshall/marP24.html>

<http://www.texascenter.org/publications/sonora.pdf>

www.archivoconfidencial.com.mx

<http://www.econlib.org/library/Ricardo/ricP.html>

<http://www.aceti.com.mx/Decreto%20IMMEX.html>

www.revista.unam.mx/vol.10/num8/.../art51.pdf

www.sgn.gob.mx/pdfs/Sonora.pdf

<http://www.subsidiosalcampo.org.mx>

<http://www.natureduca.com/index.php>