

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.**

**CONSEJO DIRECTIVO
1992-1994**

**Roberto Gómez Collado
Presidente**

**Rafael Arias Valdés
Vicepresidente**

**César O. Camacho Quiroz
Enrique González Isunza
Héctor Guevara Ramírez
Guillermo Haro Bélchez
Rodolfo Jiménez Guzmán
Alexander Naime Libián
Tomás Ruiz Pérez
Julián Salazar Medina
Rogelio Tinoco García
Santiago G. Velasco Monroy
Consejeros**

**Regina Reyes Retana Márquez
Tesorera**

**Moisés Salazar Bueno
Secretario Ejecutivo**

**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.**

UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MEXICO

**M. en D. Marco Antonio Morales Gómez
Rector**

**Ing. Gilberto Cortés Bastida
Secretario Académico**

**M.V.Z. Carlos S. Martínez Real
Secretario de Rectoría**

**Ing. Uriel Galicia Hernández
Secretario Administrativo**

**M. en C. Ezequiel Jaimes Figueroa
Coordinador General de Investigación y Estudios Avanzados**

**Lic. Armando Guadarrama Garduño
Coordinador General de Difusión Cultural**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

**Lic. Rogelio Tinoco García
Director**

**Lic. Eduardo Rodríguez Manzanares
Secretario Académico**

**Lic. David Alemán Jasso
Secretario Administrativo**

**Mtro. Eduardo Sandoval Forero
Coordinador de Investigación y Estudios Avanzados**

**Lic. Laura Mitzi Barrientos Cano
Coordinadora de Difusión Cultural**

**COLEGIO DE LICENCIADOS EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.**

**CONSEJO DIRECTIVO
1993-1995**

**Jaime Bernal García
Presidente**

**Alfredo Sánchez Flores
Vicepresidente**

**Guadalupe González Enríquez
Tesorera**

**Fernando Bahena Alvarez
Secretario de Promoción Académica**

**Enrique Castañeda Sánchez
Secretario de Desarrollo Institucional**

**Rolando Martínez Arias
Secretario de Desarrollo Profesional**

A MIS PADRES, CON MUCHO CARIÑO :

**A QUIENES ADMIRARÉ POR SIEMPRE, POR SU ACTI-
TUD FIRME Y BONDADOSA Y POR DEDICAR TODA SU
VIDA AL CUIDADO Y FORMACION DE SUS HIJOS, CON
INFINITA TERNURA.**

INDICE GENERAL

Pág.

Presentación

Introducción

CAPITULO I

México ante la Apertura Comercial, una Estrategia para el Fortalecimiento de su Economía	19
1.1. Diagnóstico de la participación de la administración pública en la situación socioeconómica del país desde la gestión de José López Portillo	22
1.2. La actividad productiva y los sistemas de producción en México	29
1.3. Inserción de la economía mexicana en el mercado Internacional ...	32
1.3.1. Ingreso de México al GATT	32
1.3.2. Tratado de Libre Comercio entre México y Chile	34
1.3.3. El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá y sus implicaciones en la economía mexiquense	36

CAPITULO II

Instrumentación de Estrategias de la Administración Pública para elevar la competitividad del Aparato Productivo	41
2.1. Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994	44
2.2. Programa Estatal de Calidad y Productividad 1991-1993	51
2.3. Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad	56
2.4. Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo 1993	61

CAPITULO III

Estudio de Caso: Comité Estatal de Calidad y Productividad	65
3.1. Objetivos	68
3.2. Estructura orgánica	69
3.3. Estructura operativa	76
CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	87
BIBLIOGRAFIA	93

P R E S E N T A C I O N

En principio, es oportuno señalar que esta obra recibió la mención honorífica del Certamen «Administración Pública del Estado de México, 1993», al que convoca ininterrumpidamente desde 1988 el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., con el ánimo de fomentar el desarrollo de investigaciones orientadas a la superación científica de la disciplina y sus ciencias afines, así como propiciar el desarrollo de propuestas y sugerencias que coadyuven al mejoramiento de la función pública del Estado de México y sus municipios.

De igual forma, es conveniente precisar que la obra es producto de un esfuerzo de coedición con la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Univesidad Autónoma del Estado de México y el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México, A.C., instituciones que consideraron positiva la publicación de este trabajo de investigación, elaborado por una destacada estudiante de dicha Facultad, y ahora brillante profesionista.

Tal como lo especifica en el título de su libro, el propósito de Hilda Tinoco Sánchez es la descripción y análisis de los planes, programas, proyectos y acciones específicas que efectúa el Gobierno del Estado de México para elevar la calidad y competitividad de su aparato productivo. Con especial énfasis discierne sobre la creación y evolución del Comité Estatal de Calidad y Productividad, organismo del gobierno estatal dedicado fundamentalmente a apoyar el incremento de los niveles de calidad y productividad de las empresas establecidas en nuestra entidad. Este estudio de caso constituye, de hecho, la aportación esencial de su trabajo de investigación, sin demérito, de los demás capítulos.

El tema que la autora aborda es de singular importancia si consideramos que la globalización económica mundial es en la actualidad un proceso en marcha e irreversible, manifestado en la creación de bloques económicos regionales que impulsan una intensa competencia por los mercados, generando un contexto en el que sólo saldrán triunfantes aquéllas naciones que enfrenten con decisión y eficacia los retos de la transformación cualitativa de su planta productiva, para alcanzar así una mayor competitividad en lo interno y externo.

No nos podemos sustraer del impacto de esta creciente tendencia hacia la globalización de la economía mundial, so riesgo de quedar rezagos y comprometer así los anhelados niveles de bienestar social para las presentes y futuras generaciones.

El desafío es de enorme magnitud dado que durante muchos años prevaleció un modelo de desarrollo económico proteccionista, orientado «hacia adentro» y con un mercado cautivo. Sin embargo, esta situación ha cambiado desde mediados de la década de los ochenta cuando inició un proceso de apertura comercial con la entrada de México al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) y que ciertamente se ha intensificado al suscribir y entrar en vigor, el primero de enero de 1994, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y Canadá.

El TLC dió paso a la conformación del mercado más grande e importante del mundo, integrado por 360 millones de consumidores. Tenemos la convicción de que el TLC y la diversificación del intercambio comercial que se intenta con la Cuenca del Pacífico, la Unión Europea y algunas naciones de América Latina y Centroamérica, servirán de estímulo para incrementar la productividad y competitividad de las empresas mexicanas, tanto privadas como públicas.

Para enfrentar los retos que impone la globalización económica mundial, el Gobierno Federal ha impulsado un Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994, el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad, el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, y con un nuevo enfoque, los sectores público, privado y social suscriben anualmente el Pacto para la Estabilidad, Competitividad y Empleo.

Por lo que respecta al Estado de México, está en marcha el Programa Estatal de Calidad y Productividad, y desde 1991 opera el Comité Estatal de Calidad y Productividad, cuya estructura, funciones y recursos se pretende fortalecer en los próximos años.

Siendo la segunda entidad más industrializada del país con un aporte superior al 10% del PIB nacional, el Estado de México está obligado a mejorar su estructura productiva para insertarse con éxito en el inevitable y progresivo proceso de apertura comercial. En el Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993-1999, se menciona que la economía muestra signos de insuficiente crecimiento económico, ha perdido dinamismo y competitividad, y de continuar dicha tendencia, limitará la expansión dinámica necesaria para elevar los niveles de bienestar social de la entidad más poblada del país.

De ahí que no sea extraño que el Plan se haya fijado como uno de sus objetivos fundamentales, y compromiso esencial de la actual administración del Gobernador Constitucional, Emilio Chuayffet Chemor, la dinamización de

la economía como palanca para un desarrollo social más justo. Y al referirse al reto social, el apartado de educación, capacitación y productividad plantea como objetivo general «incrementar los niveles de capacitación y productividad, con el propósito de dinamizar la economía y mejorar las condiciones de vida de la población».

En la tarea de promover la elevación sustantiva de los actuales niveles de productividad y competitividad de la planta productiva mexiquense, especial atención tendrá que concedérsele a la mediana, pequeña y micro empresa, que a pesar de representar el 99% de la planta instalada y generar el 54% del empleo total, según cifras proporcionadas por Hilda Tinoco Sánchez, se caracteriza por una infraestructura inadecuada, tecnología obsoleta, escasa capacitación de su personal e insuficiente aplicación de programas, sistemas, métodos o técnicas que mejoren sus sistemas productivos.

La capacitación y actualización de los recursos humanos es identificado en la obra como una de las estrategias claves para mejorar la productividad de las empresas , y en general de todo organismo. De hecho, la hipótesis de trabajo en que se sustenta la investigación sostiene que la elevación de la competitividad del aparato productivo está en función de la capacitación que de manera permanente se otorgue.

A pesar de la importancia de la capacitación como estrategia para incrementar la productividad de las empresa, Hilda Tinoco revela algunos hechos que son una muestra de la falta de compromiso para asumirla a plenitud: primero, que aún cuando en la Ley laboral se estipula la obligatoriedad de capacitar a los recursos humanos en las empresas, pocas son las que efectivamente cumplen con esta disposición; segundo, y a manera de ejemplo significativo, de las 14 mil empresas establecidas en la entidad, solo 100 firmaron contrato de capacitación de su personal con el Comité Estatal de Calidad y Productividad, en el periodo 1992-1993; y tercero, los servicios de capacitación que se imparten a través de una diversidad de instituciones públicas y privadas, tienen un enfoque y cobertura limitada.

Aunado a los insuficientes resultados en materia de capacitación, hay que agregar la carencia de una cultura de la productividad, y los escasos recursos que se destinan a la investigación y el desarrollo tecnológico como proporción respecto al PIB Nacional. De forma paralela, será indispensable ampliar y mejorar la infraestructura y red de comunicaciones, y profundizar la adecuación del marco regulador de la actividad económica. Todos ellos son factores que impactan en la productividad, y por consiguiente, sobre los que habrá de actuar para alentarla.

En suma, la calidad y la productividad son formas y requisitos indispensables de acceso y permanencia de las empresas en un mercado mundial altamente competitivo. Hoy más que nunca se tiene la obligación de incrementar sustancialmente la capacidad productiva, de ella dependerá en buena parte aprovechar los beneficios de la apertura comercial y alcanzar un crecimiento socioeconómico justo y sostenido.

A nivel internacional la productividad es reconocida como un factor crítico y decisivo para impulsar el desarrollo de cualquier país; ha adquirido tal relevancia que difícilmente puede garantizarse el acceso a mercados, que son objetos de intensa competencia a raíz de la globalización mundial, sin los adecuados niveles de calidad, productividad y competitividad.

El reto de promover el incremento sustancial de la productividad es una responsabilidad colectiva que involucra a todos los sujetos y organizaciones que intervienen en la actividad económica y social; por lo que corresponde al Estado y su administración pública, deberán desempeñar un papel cada vez más activo en las funciones de orientación, coordinación y concertación de esfuerzos.

En representación de las instituciones coeditoras, extendemos una cordial felicitación a Hilda Tinoco Sánchez por su valiosa obra, que se viene a sumar a la escasa bibliografía que sobre el tópico existe en el Estado de México. El documento nos ofrece una panorámica general de las principales acciones desarrolladas a partir de 1977 por el Gobierno Federal y en el periodo 1989-1992 para el caso del Estado de México. Se describen y analizan avances innegables pero también se puntualizan retos ineludibles.

Esta magnífica obra da constancia de los esfuerzos firmes y sostenidos que tanto el Gobierno federal como el estatal están emprendiendo para fortalecer la eficiencia productiva, base del crecimiento económico y el bienestar social.

INTRODUCCION

La administración pública del Estado capitalista desde la fase transitoria correspondiente a la monarquía absoluta, define un proyecto de consolidación del Estado, por vía del fortalecimiento de la sociedad, y más precisamente por medio del desarrollo y promoción de un conjunto de quehaceres, acciones y actividades tendientes a nutrir los elementos constitutivos de la vida de los individuos e incidir, por tanto, en el desenvolvimiento de las facultades morales, materiales e intelectuales de éstos.

Múltiples son las formas de intervención de la administración pública de la época antes referida, entre tales acciones podemos mencionar las identificadas con el estudio del territorio, con el ornato en el campo y la ciudad, la política en materia de población concretada en la colonización mediante extranjeros o nacionales, la salud pública, la economía rural, las acciones que tenían que ver con el desarrollo de los oficios y las profesiones, con el comercio y el tráfico e inclusive con la circulación del dinero y el crédito público, entre otras.

No escapaba a la administración pública del Estado absolutista, llevar a cabo acciones tendientes a lograr una mayor eficiencia y productividad de los súbditos en las actividades desarrolladas por éstos, tales como la agricultura, las manufacturas y las fabriles y comerciales, en congruencia con las condiciones espacio-temporales, todo ello orientado a fortalecer a la sociedad y al Estado, pero también teniendo en consideración la competencia entre los diferentes Estados en plena fase de formación.

Estudiosos de los problemas y acción gubernamental de aquella época, como Justi y, Romá y Rosell señalan que la agricultura es la primera fuente de la riqueza de un país.

Juan Enrique de Justi agrega: «el segundo origen de las riquezas del Estado consiste en las manufacturas y las fábricas». Por su parte, Romá y Rosell dedica todo un capítulo de su obra a las fábricas y las manufacturas, que comprende el sistema de circulación dentro de las provincias, las fábricas catalanas, la protección que necesitan las artes y los artífices, el lujo, la prosperidad de las fábricas por medio del patriotismo, el fomento del Estado para las manufacturas, los gremios y las prohibiciones de importación de artículos extranjeros».¹

¹ Citado por Guerrero Orozco, Omar, «LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION EN EL ESTADO ABSOLUTISTA», México, Edil. Fontamara, 1986, p. 246.

En la fase correspondiente al Estado burgués de derecho, gran parte de sus acciones se orientaron al fomento, concepto en el que se sintetizaban los quehaceres directamente vinculados a apoyar y promover la producción y el intercambio, en suma, al desarrollo de las fuerzas productivas a tono con las exigencias de la época.

Hoy las condiciones han cambiado, las economías ya no son cerradas, al contrario, se da una apertura creciente hacia el mercado internacional, por lo que las estrategias seguidas por la mayoría de los Estados modernos se orientan a lograr una competitividad «hacia afuera». En este sentido la administración pública federal de México y las de las entidades federativas, han actuado en consecuencia con vistas a crear mejores condiciones de calidad, competitividad y empleo, para insertarse con mayor éxito en la economía mundial.

Sin embargo, la racionalidad con la que actúa la administración gubernamental no se ha modificado en lo esencial, pero si ha sido menester su actualización teniendo en consideración la realidad en el ámbito interno y externo.

El desarrollo de México se encuentra basado en el sistema de producción capitalista por lo que al Estado le compete en lo fundamental, de manera propositiva e inductiva a través de la concertación de intereses de los diferentes sectores -en particular el social y privado-, el diseño y promoción de los objetivos y metas, estrategias y líneas de acción que deben contener los planes y programas que conduzcan al país de manera más efectiva hacia el logro del bienestar de la sociedad mexicana.

Los mexicanos merecemos y debemos luchar por mejorar nuestra calidad de vida y para ello es necesaria la dirección de un líder consciente y comprometido con tal objetivo, así como de planes y programas debidamente estudiados y calculados, acordes con las condiciones, necesidades y perspectivas de desarrollo del país, y de las regiones que lo conforman. En ello radica la importancia de la administración pública, como el eje central del que se van a derivar las políticas a seguir en todos y cada uno de los sectores de la sociedad.

Es un hecho que México actualmente está inmerso en el proceso de globalización mundial donde se dan cambios acelerados en las estructuras económicas, políticas y sociales en donde liderean los países que más rápido y constantemente incorporan avances científico-tecnológicos como una de sus principales estrategias.

La sociedad mexicana demanda asimismo, medidas cada vez más efectivas que le permitan a todos sus sectores afrontar con éxito los retos que implican las transformaciones mundiales, cuya principal manifestación es a través de las relaciones productivas y comerciales características de la nueva división internacional del trabajo.

En este horizonte de nuevas realidades, la administración pública de México realiza una serie de planes y programas a nivel federal y estatal, cuyo fin es diseñar proyectos específicos de productividad, calidad y capacitación como elementos torales que habrán de servirle de estrategias o mecanismos que coadyuven a elevar el nivel competitivo de los bienes y servicios que son producidos en el país, en beneficio del bienestar social.

La presente investigación analiza las diferentes acciones que se han llevado a cabo en las tres últimas administraciones federales en torno a la capacitación como estrategia para elevar la competitividad del aparato productivo; en el caso específico de la administración pública del Estado de México, se analiza la creación y desarrollo del Comité Estatal de Calidad y Productividad como el principal instrumento de ésta en la consecución de dichos objetivos.

La hipótesis que da sustento a la presente investigación, plantea que la elevación de la competitividad del aparato productivo, está en función de la capacitación que se traduzca en elevar la calidad y productividad como una estrategia en la que la Administración Pública tiene un papel y una intervención esencial, a través de la cual incide en el sector productivo para perfilar al país hacia un desarrollo más integral y, por tanto, situarlo en mejores condiciones de competitividad en el mercado internacional.

El trabajo consta de tres capítulos y se desarrollan de la siguiente manera: el primero realiza un breve diagnóstico de la participación de la administración pública en la situación socioeconómica del país durante la administración de los presidentes José López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, así como la caracterización y desarrollo tanto de la actividad productiva como los sistemas de producción que son el soporte material para elevar nuestra competitividad; incluye también una reseña de las principales acciones orientadas a la inserción de la economía mexicana en el mercado internacional, explicando los motivos y razones de la administración pública para considerar a la apertura comercial como estrategia para el fortalecimiento de la economía nacional.

En el segundo capítulo se desarrolla un planteamiento teórico acerca de la instrumentación de las estrategias que la administración pública ha propuesto para elevar la competitividad.

El tercer capítulo constituye la parte medular del trabajo. En él se ejemplifica, como caso concreto, la función que viene desempeñando el Comité Estatal de Calidad y Productividad en congruencia con los objetivos que se plantean en la investigación, y de las acciones que ha impulsado la administración pública de nuestra entidad.

Finalmente, se presentan las conclusiones y posibles alternativas de solución.

CAPITULO I

MEXICO ANTE LA APERTURA COMERCIAL, UNA ESTRATEGIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE SU ECONOMIA

La etapa de transición por la que atraviesa actualmente la economía mexicana corresponde a uno de los momentos más críticos pero más importantes de su historia, si bien ésta ha venido registrando un crecimiento moderado está logrando salir poco a poco del estancamiento vivido en la década pasada.²

Sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado, es indispensable buscar nuevas perspectivas que coadyuven a alcanzar su total recuperación, en un momento en que las condiciones están cambiando radical y rápidamente y conduciendo a los países a una mayor integración fundamentalmente de corte económico y, en otras latitudes, como es el caso de la Comunidad Europea, también a una integración de carácter financiero y cultural.

En este sentido, la administración pública desempeña un rol predominante desde el momento en que busca las mejores alternativas a través de la instrumentación de mecanismos y estrategias a fin de lograr no sólo una recuperación económica sino el desarrollo social del país.

Así, la administración pública ha visualizado en la apertura comercial un nuevo cauce y alternativa de salida de la crisis por medio de la expansión de la economía más allá de sus fronteras.

No resulta aventurado afirmar que a partir de 1940, y sobre todo durante el lapso de 1960 a 1975, el modelo económico adoptado por la administración pública de México fue el de la industrialización, basado en el «crecimiento hacia adentro» cuya política económica altamente proteccionista dio un mayor impulso al mercado interno, dicho modelo y estrategia se reorientó a partir de la década de los 80's al llamado «crecimiento hacia afuera» donde, independientemente de la importancia que puedan tener los demás factores internos, el eje central es el comercio exterior y el fortalecimiento de nuestra capacidad exportadora.

De hecho, gracias a la apertura comercial realizada en la década de los ochenta, México se convirtió en un exportador de productos no petroleros. Las exportaciones totales, incluyendo maquila, ascendieron a 41,122 millones de dólares en 1990.³

²La década de los años ochenta es considerada en el contexto latinoamericano como la «década perdida», debido a que la crisis en los ámbitos económico, político y social afectó a la totalidad de los países de la región y de la cual aún no se sale, a pesar de que se están intentando diversas estrategias para lograrlo, entre ellas la apertura comercial.

³Véase Monografía «EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MEXICO, CANADA Y ESTADOS UNIDOS», México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1992, p.8

No es fortuito, por tanto, que el camino a seguir en la economía mundial sea justamente la apertura de las economías en torno a la llamada globalización económica, que implica la creación de bloques económicos regionales altamente integrados en los cuales la estrategia fundamental para sobrevivir es un sector exportador fuerte y altamente competitivo.

Bajo este contexto, México se encuentra en una posición que lo obliga a participar de manera activa y creativa, conforme a la nueva y dinámica política de globalización, pues de no tomar las medidas pertinentes corre el riesgo de quedar al margen de la competencia.

Más aún, el papel cada vez más dinámico que ha de jugar México en los próximos años en el mercado internacional, obliga a cada uno de los mexicanos, a las diversas organizaciones, y a la propia administración pública, a plantearse de manera objetiva, serena y profunda los fenómenos de la productividad y calidad, así como la responsabilidad que cada uno de nosotros adquiere ante el compromiso que tenemos como integrantes del país, para incrementar nuestra competitividad en el mercado internacional.

Esto no debe verse sólo como una alternativa viable para el desarrollo socioeconómico de los mexicanos, sino más bien como una necesidad vital de involucrarse exitosamente en un mundo cada vez más competitivo, global y con más riesgos, pero también con más y mejores oportunidades, donde la administración pública juega un papel fundamental a través de la implementación de diversas estrategias, destacando sin lugar a dudas la capacitación en calidad y productividad con miras a elevar la competitividad y el fortalecimiento de la economía en beneficio de todos los mexicanos.

1.1. DIAGNOSTICO DE LA PARTICIPACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA SITUACION SOCIOECONOMICA DEL PAIS DESDE LA GESTION DE JOSE LOPEZ PORTILLO.

Es un hecho que el desarrollo económico y social dependen de la capacidad del aparato económico para contribuir a la generación de empleos productivos y permanentes que logren la satisfacción de las necesidades básicas de la población, por lo que el gobierno mexicano ha venido efectuando en forma permanente múltiples acciones concretas encaminadas a lograr la integración y el fortalecimiento del aparato productivo, pretendiendo además vincularse eficientemente con el exterior.

La experiencia mexicana muestra que no es suficiente para alcanzar el desarrollo, un crecimiento alto y sostenido del PIB, como el obtenido durante la etapa del «Desarrollo Estabilizador», (1952-1970), cuando se logró el a-

mado «milagro mexicano» que no tuvo efectos positivos para la mayoría de la población, en relación a la distribución del ingreso. Al agotarse este modelo, las desigualdades sociales provocaron una severa crisis social que fue reprimida violentamente en 1968.

A partir de la década de los 70's, el ex-Presidente Luis Echeverría propuso una estrategia renovadora y definió la búsqueda de soluciones democráticas para corregir la crisis del modelo antes aplicado, a través de su estrategia de «Desarrollo Integral Compartido y Democrático».⁴

Durante la gestión administrativa del ex-Presidente José López Portillo, (1976-1982) el país experimentó uno de los índices inflacionarios más elevados de su historia; en él influyó grandemente la crisis mundial de los hidrocarburos, pues la caída del precio del petróleo, que en ese entonces representaba cerca del 80% de las exportaciones del país, vino a poner de manifiesto la alta dependencia y vulnerabilidad de nuestra economía que lo ubicaba virtualmente como monoexportador.

De tal suerte, apremiaba la necesidad de diversificar la producción destinada al mercado exterior, donde los productos manufactureros eran una vía complementaria de las exportaciones petroleras, por lo que la administración pública puso un mayor interés en motivar e impulsar a la planta productiva como el principal elemento de despliegue industrial, cuyos efectos socioeconómicos ayudarían a superar la crisis.

En ese momento se inicia una nueva etapa de protección al aparato productivo cuya política gubernamental, sustentada en el **Plan Global de Desarrollo**, se fundamenta en una reforma económica llamada «Alianza para la Producción», la cual pretendía refuncionalizar el aparato productivo con la participación de todos los factores de la producción.

Con este propósito en 1980 el Presidente López Portillo expide el **Plan Global de Desarrollo 1980-1982**, cuyo objetivo es recuperar el crecimiento económico del país, mejorando la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas. Para ello se vale de la aplicación de una estrategia basada en el diagnóstico de la situación nacional, integrada por 22 políticas básicas de desarrollo, siendo las referidas al impulso de la producción, las siguientes:

⁴Véase Sevilla Montes de Oca, Francisco Javier Erik, «EL CARACTER DEL ESTADO MEXICANO 1920-1980 Y SUS PERSPECTIVAS», (Tesis), Toluca, Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública UAEM, 1985, p. 38.

— Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y la creación de una industria nacional de bienes de capital.

Con esta política el gobierno pretendía apoyar con recursos financieros a las diferentes industrias para lograr la suficiencia de productos básicos que estaban siendo importados, situación que representaba altos pagos arancelarios, así como impulsar la creación nacional de bienes de capital que de igual manera eran importados.

— Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo, la ciudad y la sociedad en su conjunto.

Lo anterior implicaba perfeccionar los productos mejorando su calidad y aumentando la productividad en la elaboración de los mismos, lo que permitiría la competitividad de éstos generando, por tanto, un mayor ingreso que redundaría en el bienestar de la población, siempre y cuando se efectuara una política de distribución equitativa de los ingresos. Asimismo se consideró muy importante la capacitación y especialización de los recursos humanos para su adaptación en la actividad productiva, de acuerdo a las exigencias del momento.

— Vincular la educación media superior terminal con las necesidades de los trabajadores en cuanto a capacitación, en los niveles técnicos medios y profesionales que requiere el sistema de producción en México.

— Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.

Con esta política se pretendía, al igual que con la anterior, perfilar los recursos humanos hacia una preparación física y cultural orientada a la adaptación de un trabajo, para lograr la productividad del mismo.

— Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo, tratando de no incrementar más la deuda externa.

— Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo.

— Ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado en el marco de la «Alianza para la Producción».⁵

⁵ Véase: Méndez Morales, José S., «PROBLEMAS ECONOMICOS DE MEXICO», México, Edil. Mc. Graw Hill, 1991, pp. 223-297.

En este contexto, la Administración proteccionista del ex-Presidente López Portillo se caracterizó básicamente por la expedición de permisos de importación que sustituían los altos aranceles como una medida para subsidiar a las empresas, por la canalización de nuevas formas de financiamiento como una estrategia que fomentara la explotación de las ramas más productivas de la economía y la exportación de sus productos, permitiendo obtener divisas que estimularían la supervivencia y la eficiencia del propio aparato productivo; se caracterizó también por una actitud paternalista que subsistió durante todo el sexenio, ya que la crisis inflacionaria afectó principalmente a las empresas medianas y pequeñas dando como resultado el cierre de muchas de ellas, el gobierno se ve obligado a asumir la administración de las mismas convirtiéndolas en empresas paraestatales, elevando el gasto corriente e impidiendo que se diera el desarrollo en otras ramas de la economía, como puede ser la automotriz o la de producción de bienes de capital.

Finalmente, que a pesar de los buenos propósitos de esta administración, mediante la aplicación de los diferentes planes, programas y métodos de política económica estructurados en el **Plan Global de Desarrollo** no se alcanzaron los resultados deseados, así para 1982, la crisis de la economía mexicana había llegado a niveles peligrosos que amenazaban convertirse en graves problemas sociales y políticos, y provocar una crisis de confianza generalizada hacia el gobierno.

En los subsecuentes períodos de gobierno de 1983 a la fecha, es decir, desde la Administración de Miguel de la Madrid hasta la de Carlos Salinas de Gortari, se produjo un gran viraje que implicaba abandonar las políticas llevadas por la administración pública en la llamada época del «Desarrollo Estabilizador», que como ya se mencionó al haberse mantenido una tasa de crecimiento relativamente alta del producto nacional, dió la impresión de reducir la desocupación a niveles aceptablemente bajos, logrando dar al país una imagen de estabilidad hacia el exterior, apoyada en la estabilidad del tipo de cambio y en un crecimiento sostenido dando lugar así al llamado «milagro mexicano».

Cabe destacar que durante estas dos administraciones la política a seguir cambia totalmente y se basa en un modelo neoliberal que se inclina por la liberalización del mercado, que privilegia las tesis económicas de la Escuela Monetarista de Chicago. Asimismo, se basa en la especialización y en la diversificación y exportación de mercancías, es decir, descansa en una mayor agresividad comercial, en el abatimiento de los costos y en el suministro de tecnologías avanzadas con mayores índices de productividad.⁶

⁶Sevilla Montes de Oca, Erik, Op. Cit., pp. 71-79.

Así pues, en los tres últimos sexenios se ha venido pugnando por una política económica orientada al desarrollo socioeconómico del país, fomentando principalmente la actividad productiva. Ello se puede constatar en la política de reordenación económica instrumentada en el sexenio de Miguel de la Madrid a través de los diferentes planes y programas aplicados, entre los que destacan:

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, basado en dos grandes líneas de acción: la reordenación económica y el cambio estructural, mismas que tienen los siguientes objetivos primordiales:

— Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria

— Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

Para lograr tales objetivos esta administración se apoyó en los siguientes programas:

Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que resalta la protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo. Este programa posteriormente es sustituido por el **Programa Extendido de Reordenación Económica (PERE)**, que entre otros objetivos contempla acelerar la sustitución de permisos de exportación por aranceles.

En junio de 1986 como una medida más de protección a la planta productiva del país el **Programa de Aliento y Crecimiento (PAC)** buscaba alentar la inversión privada con una liberalización de créditos y reduciendo gradualmente las tasas de interés a fin de atraer la inversión de particulares, y así proteger y ampliar la planta productiva y el empleo. Esto se dio al mismo tiempo que se firmaban cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1982 y 1986, buscando financiamientos externos que aliviaran el pago del servicio de la deuda y permitieran el crecimiento y el desarrollo económico.

De la misma forma, se puso en práctica el **Pacto de Solidaridad Económica (PSE)**, que contrariamente a la actitud proteccionista asumida por el anterior gobierno, aceleró el proceso de desincorporación de empresas paraestatales no estratégicas ni prioritarias; la vigencia del PSE fue de diciembre de 1987 a noviembre de 1988. Esta acción provocó el cierre de muchas empresas que no contaban con recursos suficientes para hacer frente a la crisis inflacionaria que durante este período persistió.

Cabe resaltar también la aplicación del **Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-1988** que significó uno de los principales pilares utilizados por la administración pública para preparar al sector productivo a enfrentar una nueva etapa de incidencia de la economía mexicana en el mercado internacional.⁷

El objetivo del programa era prestar una mayor atención al aspecto de la productividad, buscando la competitividad de la economía y utilizando como estrategia la constante capacitación de los recursos humanos. Esto es, tanto gobierno como empresarios habían vislumbrado en él, una posible salida a la crisis por medio del impulso a la producción de manufacturas destinadas a la exportación.

Durante los dos últimos períodos del gobierno, sobre todo en el actual, se han hecho planteamientos concretos que marcan la evolución de la economía mexicana en su aspecto productivo, mediante la estructuración de planes y programas encaminados a lograr la recuperación económica del país y el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos.

Para ello, se han detectado los principales problemas económicos que aquejan a la población, esfuerzos realizados por la administración pública para solucionarlos, donde todo parece indicar que la mejor alternativa a la salida de la crisis y la recesión económica es sin duda la intensificación de la actividad productiva soportada en la constante capacitación de sus recursos humanos, a fin de que impulsen e incrementen la exportación de manufacturas.

Ante esta situación, en el presente período sexenal se da continuidad y se concretan las políticas gubernamentales propuestas. Ello se puede observar en el **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**, cuyos objetivos son:⁸

- La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.
- La ampliación de la vida democrática.
- La recuperación económica con estabilidad de precios.
- El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

⁷Méndez Morales, José, Op. Cit., pp. 297-306.
⁸Ibid., pp. 307-310.

Dichos objetivos se pretenden alcanzar bajo la estrategia de la modernización nacional que ha caracterizado desde su inicio a la Administración del Presidente Salinas de Gortari, esta estrategia es aplicada en cada uno de los programas sectoriales formulados para el período 1989-1994, entre los que resaltan el **Programa Nacional de Capacitación y Productividad, 1990-1994** y el **Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior**.

Cabe señalar la continuidad que hubo del PSE -creado en la administración anterior- en el llamado **Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)**, que para 1992 le da un mayor impulso a la capacitación y productividad al ratificarse como **Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo**.

Asimismo, se tiene la creación de programas con un contenido eminentemente social, como es el **Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)** y el **Programa Nacional de Alimentación 1990-1994 (PNA)**.

Por otra parte, resalta también la firma de cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en abril de 1989 y enero de 1990, con el propósito de servir de base al proyecto de renegociación de la deuda externa y apoyar el proceso de recuperación económica del país. Para estas mismas fechas se firmaron convenios con los acreedores extranjeros con el fin de renegociar la deuda externa del país.

A efecto de seguir apoyando la actividad industrial para que funcione con mayor eficiencia, la presente gestión continúa con el proceso de desincorporación de entidades paraestatales, bajo las modalidades de liquidación, extinción, fusión, transferencia y venta; así como fomentando la entrada de inversión extranjera directa, con el propósito de que se duplique durante el sexenio.

El actual gobierno con políticas de corte neoliberal esta dando pasos a una nueva etapa de acciones que conducen a ampliar y fortalecer el proceso de apertura comercial mediante la concertación y firma de acuerdos y convenios de libre comercio donde el principal antecedente es la adhesión de México al GATT en 1986.

Así, la inserción de la economía mexicana en el mercado mundial, es un proceso que poco a poco se está logrando pero que también representa un gran reto para las empresas mexicanas frente a sus homólogas extranjeras, muchas de éstas con estándares de eficiencia y productividad muy superiores a las nuestras.

Con este fin, la administración pública ha venido desarrollando una serie de acciones que le permitan contar con un aparato productivo preparado y competitivo para enfrentar la apertura comercial. Entre las más destacadas en favor de éste proceso se pueden citar al **Programa Nacional de Capacitación y Productividad (PNCP) 1990-1994**, y el **Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (ANEPC)**, firmado el 24 de mayo de 1992, que viene a reforzar las tareas que ya se están realizando a nivel nacional en materia de capacitación y concertación, dando mayor vigor a quienes ya se han involucrado en las tareas de mejoramiento integral de la calidad y la productividad. El acuerdo involucra a todos los sectores de la sociedad: obrero, campesino, empresarial y al gobierno federal, que conscientes del papel crucial de la productividad y la calidad para acrecentar el potencial creativo de la población, se unen para abrir así nuevas posibilidades en un entorno cada vez más competitivo y sentar las bases para lograr niveles más altos de vida, expresando su voluntad por abordar de inmediato en forma conjunta el reto que significa elevar de manera firme y sostenida los niveles actuales de productividad y calidad.⁹

1.2. LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA Y LOS SISTEMAS DE PRODUCCION EN MEXICO.

Para determinar la trayectoria que han venido mostrando tanto la actividad productiva como los sistemas de producción apoyados por las diferentes administraciones, es necesario establecer las siguientes relaciones funcionales:

— El desarrollo de un país está en función de la capacidad de su aparato económico para generar el empleo necesario para producir los bienes y servicios básicos que demanda su población.

— La productividad depende en gran parte de la capacidad instalada de su planta productiva.

— El desempeño de funciones será de acuerdo a los requerimientos del aparato productivo existente, y en la medida en que sus empleados sean cada vez más profesionales y su mano de obra sea capacitada constantemente, sobre todo en materia de calidad y productividad, las empresas podrán garantizar su competitividad y los trabajadores estarán en mejores posibilidades de asegurar y mantener sus fuentes de trabajo.

⁹Véase suplemento de «APUNTES DE CALIDAD», Toluca, Estado de México, Comité Estatal de Calidad y Productividad, junio de 1992.

Ahora bien, durante las últimas décadas la actividad económica que ha predominado en México ha sido la del sector industrial o secundario, cuya participación lo ha venido distinguiendo tradicionalmente como el mayor generador tanto de empleo como de producto. Dentro de las actividades industriales merece especial atención el comportamiento seguido por las manufacturas, es un hecho que la tendencia registrada por la actividad exportadora en estos últimos años revela profundos cambios estructurales en las actividades productivas; mientras en 1982 aproximadamente el 80% de nuestras ventas al exterior estaban constituidas por hidrocarburos, principalmente petróleo, hoy la situación se ha revertido y la exportación de productos manufactureros es el principal componente del comercio exterior del país; prácticamente todas las actividades manufactureras muestran un elevado dinamismo, pero destacan los productos metálicos, maquinaria y equipo, donde específicamente la industria automotriz resalta como la principal actividad orientada a la exportación.¹⁰

A pesar de ello, es necesario destacar que el sector terciario cada vez viene ganando más terreno, pues tanto las actividades comerciales como las de servicios vienen aumentando aceleradamente su participación en el empleo y en el producto. No obstante que la industria sigue acreditándose como la principal generadora de fuentes de empleo, la disminución de las actividades directamente productivas a favor del crecimiento de las comerciales y de servicios refleja una grave problemática, la tendencia a la «terciarización de la economía».

Por su parte, las actividades del sector primario, después de haber sido el eje de la actividad productiva en la posguerra, han venido experimentando un rezago cada vez mayor; de una participación en el PIB nacional de 11.21% en 1970 bajó a 7.15% en 1990¹¹, situación que por un lado dificulta más la autosuficiencia alimentaria y, por otro, se expresa en fuertes corrientes migratorias rural - urbanas, que presionan aceleradamente los mercados de trabajo de los sectores industrial y de servicios, pero principalmente este último por la facilidad que implica la naturaleza misma de sus actividades. De ahí, la problemática para la administración pública de la ya mencionada «terciarización de la economía».

Todo este comportamiento se ha reflejado en mayor o menor medida dentro de la actividad económica estatal, manifestándose en la importancia que el Estado de México tiene en la economía nacional, sobre todo por su aportación industrial, que a pesar de su descenso continúa siendo la más importante después de la del Distrito Federal.¹²

¹⁰ SECOFI, «El ABC...», Op. Cit., p. 6.

¹¹ Cfr. PROGRAMA ESTATAL DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD 1991-1993, Toluca, Estado de México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Estado de México, pp. 11-14.

¹² Según estimaciones de 1989 la planta industrial del estado cuenta con más de 13 mil establecimientos industriales y da empleo (directo e indirecto) a casi un millón de personas... La industria estatal experimentó un acelerado crecimiento de 1960 a 1980, periodo en el que se triplicó el número de establecimientos y se quintuplicó la generación de empleos. Todavía en 1987 «se añade», el número de establecimientos y el empleo generado acusaron incrementos en relación a 1980 de 3% y 11%, respectivamente. En ese mismo año el estado contaba con 27% de las 500 empresas más grandes del país y con 10% de las 500 exportadoras más importantes». Gobierno del Estado de México. Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993, pp. 29-30.

Por otro lado, es un hecho que la productividad está en función de la capacidad instalada de la planta productiva, pues en la medida en que son explotados y aprovechados los recursos disponibles es mayor la productividad.

En la estructura productiva de la entidad, al igual que a nivel nacional, sobresalen en los tres sectores la participación de las micro y pequeñas empresas, en una porción superior al 99%, la mediana en 0.49% y solamente el 0.30% son empresas grandes, ello según el Censo Económico de 1989.

En términos de empleo, las micro y pequeñas empresas abarcan aproximadamente el 54% del empleo total de acuerdo a este mismo censo. Además, este tipo de empresas se caracteriza por bajos niveles de productividad, en virtud de los escasos volúmenes de capital y/o ineficiente uso del mismo, la escasa respuesta de los factores que implican un cambio cualitativo de los recursos humanos o bien ante el cambio tecnológico, así como la falta de respuesta ante una mayor eficiencia administrativa.

Aunque es un hecho que la iniciativa privada es la que tiene mayores posibilidades para impulsar el desarrollo económico y social vía inversión, el gobierno enfrenta la necesidad impostergable de coadyuvar en mayor medida mediante políticas definidas, dirigidas sobre todo a las micro y pequeñas empresas, pues como ya se mencionó, son éstas, por su volumen e importancia las que requieren de más apoyo para incrementar su productividad y lograr mayores niveles de competitividad ante la apertura comercial y el propio desarrollo de nuestra economía.

Por lo que respecta a los sistemas de producción es notable, principalmente en los países desarrollados, la manera en que se han modificado las formas o modos de hacer las cosas donde cuenta fundamentalmente el avance y aplicación de métodos y técnicas cada vez más desarrolladas y sofisticadas y el uso de equipo tecnológico avanzado. Las computadoras por ejemplo, o los sistemas de automatización que han modificado prácticamente todas las actividades económicas realizándolas ahora con mayor eficiencia y eficacia.¹³

De ahí la necesidad de que la economía en su conjunto, y no sólo determinadas empresas, se mantengan a la vanguardia en la aplicación de los avances tecnológicos para lograr y sostener la competitividad en el mercado, y sobre todo dando una mayor atención a la constante y mejor capacitación de su principal recurso, el elemento humano, pues en la medida en que éste se halle cada vez más adecuado a los requerimientos que exige la planta productiva existente, los beneficios que imponga la calidad y productividad de todas las actividades redundará en la competitividad de nuestra economía y por ende en un mejor bienestar social.

¹³Véase Valdés Buratti, Luigi, «SEMINARIO DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD COMO ESTRATEGIA PARA LA COMPETITIVIDAD», Toluca, Estado de México, Comité Estatal de Calidad y Productividad, Septiembre de 1992, pp. 38-42.

1.3. INSERCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA EN EL MERCADO INTERNACIONAL.

Si bien es cierto que la administración pública no es la única pero sí la mayor responsable del desarrollo socioeconómico de México, también lo es cierto que los esfuerzos internos que ésta ha realizado para lograr la recuperación económica del país, han sido buenos pero insuficientes.

El hecho de que actualmente vivamos en un mundo cada vez más global e interdependiente resalta la necesidad de una administración pública más eficiente y eficaz, que impulse la competitividad de la economía mexicana e incida en el mejoramiento de su participación en el mercado internacional logrando la integración, cooperación y complementación con otras economías.

Consciente de esta realidad, el gobierno mexicano ha recurrido a una alternativa que proyecta al país, por un lado, a elevar la obtención de divisas que coadyuven a subsanar sus problemas económicos y permitan su recuperación y, por el otro, establecer y reforzar vínculos entre México y otros países.

Así pues, el camino propuesto por la administración pública está orientado dentro de un modelo proclive a la liberalización comercial y de la economía en su conjunto, para lo cual se han buscado formas de integración económica que faciliten el desarrollo socioeconómico del país a través de la suscripción de acuerdos, convenios y tratados con otros gobiernos.

1.3.1 Ingreso de México al GATT.

El **Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)**, es el principal instrumento multilateral de negociación del comercio internacional y ofrece a México un marco de mayor certidumbre a su esfuerzo exportador, ya que su objetivo fundamental es liberalizar el comercio mundial y darle mayor seguridad, mediante la reducción de los obstáculos arancelarios y no arancelarios y, servir de foro para la negociación de los problemas que se planteen en el comercio internacional, contribuyendo así al crecimiento y desarrollo económico, aunque ciertamente es menester señalar que tal situación coloca al país en un contexto de competencia con países de mayor grado de desarrollo, es decir, se lleva a cabo un intercambio desigual y combinado, donde resalta la imperiosa necesidad de elevar los niveles de eficiencia y productividad de toda la planta productiva.

Acorde con la estrategia de apertura comercial, la suscripción de México al GATT constituye un paso importante en el proceso de modernización de la economía mexicana y corresponde a uno de los objetivos fundamentales del

Plan Nacional de Desarrollo del ex-Presidente Miguel de la Madrid. En él se propone el impulso de las exportaciones no petroleras mediante la aplicación de políticas de reconversión industrial y racionalización de la protección a las empresas, que permitan el uso adecuado de los recursos y una vinculación eficiente con el exterior.

La firma del protocolo de adhesión de México al GATT se llevó a cabo en julio de 1986 y cobra vigencia a partir del 24 de agosto del mismo año; el cual se circunscribe bajo condiciones preferenciales para México, ya que ofrece ciertas consideraciones tomando en cuenta su situación de país en desarrollo.¹⁴

En este sentido, las garantías que recibe en el aspecto jurídico son las siguientes:

— Apego a lo establecido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en las demás leyes que salvaguardan la vigencia y el ejercicio de la soberanía nacional.

— Ajuste a lo dispuesto en el **Plan Nacional de Desarrollo** y sus programas sectoriales y regionales, especialmente en los capítulos relativos al fomento industrial y comercio exterior, es decir, se mantiene un respeto total a la soberanía de la nación sobre los recursos naturales, en particular a los energéticos.

— Reconocimiento al carácter prioritario del sector agropecuario para continuar aplicando el programa de sustitución gradual de los permisos previos de importación por una protección arancelaria, en la medida de ser compatible con los objetivos de este sector, todo ello con el objeto de mejorar su producción agrícola, mantener su régimen de tenencia de la tierra y proteger el ingreso y las oportunidades de empleo de los productores.

— No se incluirá en el Acuerdo a los productos que afecten la seguridad nacional o la salud pública y se permitirá la flexibilidad necesaria para el uso de los controles al comercio exterior.

Como se puede observar, en el contexto de la política comercial congruente con ese sexenio destaca la sustitución gradual de permisos previos por aranceles manteniendo el respeto total a la soberanía nacional.

¹⁴Consúltase: Gabinete de Comercio Exterior, «EL PROCESO DE ADHESION DE MEXICO AL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO. (GATT)», México, 1986, pp. 33-60 y 229.

La adhesión de México al GATT representa un paso trascendental para la apertura comercial como estrategia de la política económica del Gobierno de la República, y es de hecho el antecedente más importante que abre las posibilidades para la integración de zonas económicas, principalmente en norteamérica.

Precisamente, el GATT define una zona de libre comercio como un grupo de países que eliminan los derechos de aduana y reglamentaciones restrictivas en su territorio. En ella, las tarifas arancelarias y las restricciones cuantitativas al comercio son rebajadas sustancialmente, en ocasiones totalmente, pero cada uno mantiene sus aranceles con el resto de los países a los mismos niveles que registraban antes de entrar en el proceso de liberación arancelaria.¹⁵

1.3.2. Tratado de Libre Comercio entre México y Chile.

Como se ha venido mencionando, México lleva a cabo una intensa transformación interna para incrementar la competitividad de su aparato productivo, a la vez que continúa fomentando sus relaciones económicas a nivel multilateral y bilateral, elaborando estrategias claras y flexibles que correspondan a nuestra situación geográfica y vínculos históricos, que persiguen garantizar el acceso recíproco, estable y permanente al mercado externo.

Con tal perspectiva, la atención a los países con los que México comparte fronteras es por Sin embargo, hay lazos estrechos de cultura y amistad con los pueblos de América Latina y el Caribe. Así, se ha establecido una relación singular con Colombia y Venezuela donde las negociaciones para un tratado sobre comercio y servicios están a punto de concluir. Este tendrá una cobertura de alrededor de 55 millones de consumidores y que, de concretarse, su entrada en vigor sería a partir del 1o. de enero de 1994.

Como una muestra más de la inserción de la economía mexicana en el mercado internacional, observamos la firma del **Acuerdo de Complementación Económica y Libre Comercio con Chile**, celebrado el 23 de septiembre de 1991.¹⁶

Con este Acuerdo la administración pública pretende garantizar la apertura comercial de ambos mercados, implicando para los productos mexicanos el acceso a un mercado potencial de cerca de 13 millones de personas; lo que

¹⁵Cfr. Salvador Herrera Toledano y Javier Macado M., «EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y LA INDUSTRIA EN EL ESTADO DE MEXICO: RETOS Y PERSPECTIVAS», México, Colegio Mexiquense y Quinto Centenario, 1992, pp. 14-29.

¹⁶SECOFI, «COMUNICACION», México, Publicación interna de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, septiembre-octubre, 1991, No. 89, pp. 6-8.

constituye una oportunidad para diversificar aún más nuestros productos de exportación y concretar nuevas oportunidades para la expansión de éstos.

El Acuerdo contiene un programa de liberación que incluye productos tales como los agropecuarios, químicos y petroquímicos, forestales, textiles y de vidrio, principalmente. El programa consiste en la gravación inicial de impuestos arancelarios de un máximo común de 10% sobre el valor del producto, el cual en un plazo de 4 años mediante reducciones anuales se llegaría a una desgravación total en la mayoría de los productos comprendidos en las respectivas tarifas de importación de ambos países signatarios. Su vigencia inició a partir del primero de enero de 1992, sin embargo, para un limitado número de productos la desgravación total se logrará mediante un programa de seis años, a partir de la misma fecha. Cabe destacar, que con el fin de proteger la soberanía nacional se excluían de este programa bienes como petróleo y sus derivados, algunos productos marinos y agropecuarios, aceites vegetales, leche en polvo y ropa usada.

El programa contiene también disposiciones sobre temas vinculados con el comercio, mediante los cuales los países signatarios del Acuerdo promoverán las inversiones y el establecimiento de empresas, tanto con capital de México o de Chile, como con la participación de terceros. Para tal fin, con estricto apego a sus respectivas legislaciones sobre la materia, ambas partes otorgarán los mejores tratamientos a los capitales del otro país.

Asimismo, dado el marco propicio para el pleno aprovechamiento de las complementariedades y el potencial de cooperación existentes, se da la pauta para invertir o emprender proyectos conjuntos en sectores como el minero, hortofrutícola, pesquero y silvícola.¹⁷

Para el cabal cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo se constituyó una Comisión Administradora, integrada por diversos organismos nacionales competentes.

Finalmente, es importante señalar que existe un gran interés en ambos países por fortalecer aun más las relaciones comerciales, y se han iniciado pláticas para negociar la extensión del acuerdo que considere un capítulo sobre el sector servicios.

Se puede concluir que la estrategia de apertura comercial propuesta por el Gobierno Federal cada vez adquiere mayores proporciones, lo que implica elevados retos para nuestra economía, pero a su vez, mejores posibilidades

¹⁷Véase: REVISTA SECOFI. («El Tratado de Libre Comercio Entre México y Chile»), México, 1991, pp. 13-15.

para superar la crisis económica que afecta principalmente a la planta productiva del país donde el aumento en la calidad de los bienes y servicios producidos está en función, en primera instancia, de la capacitación de los recursos humanos seguida de la óptima utilización de todos los demás factores o recursos, y fundamentalmente, de la concientización para que se trabaje todos con un sólo objetivo y una sola meta: elevar la competitividad de México mediante el incremento de la calidad y productividad de todos y cada uno de quienes participan en la elaboración y generación de los bienes y servicios, y además con una clara perspectiva de un mejoramiento de los diversos factores involucrados en la producción.

1.3.3 El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, y sus implicaciones en la economía mexicana.

Una de las principales y más recientes muestras de la inserción de la economía mexicana en el mercado internacional lo constituye el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Norteamérica, el cual responde a la nueva visión global política y económica, basada en el neoliberalismo, que busca la creación de bloques económicos regionales, cuya tendencia sea la conformación de un sólo mercado a nivel mundial.

La participación de nuestro país en el bloque norteamericano significa formar parte del mercado más grande e importante del mundo, no sólo por el número de consumidores con que cuentan estos países, sino por tratarse del acuerdo más completo que contempla un intercambio comercial de servicios y la propia inversión de capitales.

Como se ha venido señalando, México en sus nexos de interdependencia no puede substraerse a los cambios que se vienen experimentando en la economía mundial, por tanto, demanda medidas que le permitan hacer frente con éxito a dichas transformaciones.

En este sentido, el gobierno mexicano está buscando el posicionamiento de nuevos mercados que le aseguren la venta de sus productos, así como la facilidad de obtener materias primas necesarias para su producción. Además, si se considera la excelente ubicación geográfica de México, que lo convierte en un puente natural de intercambio comercial entre los países que conforman la denominada Cuenca del Pacífico, la Comunidad Europea, y entre América del Norte y América del Sur; las ventajas que ello representa son mucho mayores y justifican la negociación de un Tratado de Libre Comercio que conforme el mercado más grande del mundo, con aproximadamente 360 millones de consumidores y un Producto Interno Bruto de 6 billones de dólares, al unirse comercialmente México, Estados Unidos y Canadá.

Vale la pena recordar que por múltiples razones, el principal mercado para los productos mexicanos ha sido Estados Unidos, tan sólo en 1990, del total de nuestras exportaciones, el 73% se dirigieron a aquél, lo que hace de México su tercer socio comercial después de Canadá y Japón. Además, México es el primer proveedor de Estados Unidos en televisores de color, radio-grabadoras, circuitos impresos, cinturones de seguridad, conductores eléctricos aislados, aparatos eléctricos, ganado bovino, cobre, tequila y sorgo, principalmente.

Por su parte, Canadá constituye un mercado de gran potencial para México tanto en materia comercial como de inversiones. Las exportaciones de México a Canadá registraron una tasa de crecimiento de 10.4% de 1986 a 1990. De hecho, México vende a Canadá una gama cada vez más amplia de productos con mayor valor agregado, como son: motores, partes de carrocería, procesadores digitales, cables eléctricos, automóviles, petróleo, grabadoras, televisores y equipo para computadoras.¹⁶

Todo este contexto permite y requiere definir reglas claras y permanentes de intercambio comercial a través del tratado, con el fin de generar confianza a los empresarios en la planeación de sus proyectos de inversión a largo plazo. Aprovechar también la complementariedad de las economías involucradas derivadas de las respectivas dotaciones de factores productivos, lo que favorece el desarrollo eficiente de patrones de especialización y el aprovechamiento de ventajas competitivas. Además, se pretende que el Tratado conduzca a las empresas al acceso oportuno de las tecnologías que mejor se adapten a las necesidades de cada país y que vincule a un gran número de consumidores explotando las economías de escala que generan menores costos y amplían los mercados.

De las principales condiciones de México bajo las que se negocia el TLC está el apego a lo estrictamente establecido por la Constitución Mexicana, respetando así la soberanía nacional; además, deberá ser compatible con el GATT en cuatro aspectos: que sea comprensivo al cubrir una parte considerable de los intercambios comerciales entre países participantes; que se aplique en un período de transición razonable; que no implique la elevación de barreras adicionales a terceros países y, que contenga reglas que identifiquen el origen de los bienes en la negociación.¹⁹

El Tratado contempla también la eliminación de aranceles entre los países involucrados gradual y selectivamente para evitar daños a sectores sensi-

¹⁶SECOFI, «El ABC...», Op. Cit., pp. 1-15.

¹⁹SECOFI, «TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON AMERICA DEL NORTE», (Monografía), México, 1991, pp. 25-30.

bles de las economías. Asimismo, contempla la eliminación de barreras no arancelarias que enfrentan las exportaciones mexicanas con el fin de que no se conviertan en fórmulas clandestinas que eviten su acceso al mercado norteamericano, y la definición de reglas para evitar el uso de subsidios distorsionantes que afecten las condiciones de competencia internacional.

Por otra parte, en términos de estabilidad económica los principales beneficios que México puede obtener con el Tratado de Libre Comercio son: lograr incrementar el flujo de capital externo que se invierta en el país, impulsándolo como una plataforma de exportación y el incremento de su competitividad basada en una planeación de largo plazo que beneficiará sobre todo a las pequeñas empresas permitiéndoles tener la seguridad de incrementar su capital.

Es cierto que el TLC brindará a México muchas oportunidades de desarrollo siempre y cuando se tenga la capacidad de generar un cambio en los sistemas de producción, pero también es cierto que puede implicar determinados riesgos, por ejemplo, si no elevamos el nivel de competitividad de nuestro aparato productivo se corre el grave riesgo de aumentar la inversión extranjera pero no en actividades directamente productivas sino sobre todo bursátiles, pudiendo ocasionar además que como llegaran se fueran. También es cierto que la demanda crece más aceleradamente que nuestro producto y que la diferencia la tenemos que igualar con importaciones, lo que implica retraer por un lado la tasa máxima de crecimiento y por el otro, elevar nuestra dependencia económica.

De los efectos que podemos esperar con el Tratado destaca el aumento de los ingresos reales por el efecto fundamentalmente de dos situaciones: al aumentar la productividad habrá una tendencia ascendente en el nivel de salarios, lo que hará subir los ingresos reales de la población, o bien, aún cuando no se elevara la productividad, el costo de oportunidad de trabajo será mayor y el efecto será el mismo. Lo que es un hecho es que el TLC generará un mayor empleo basado en el uso intensivo de la mano de obra, lo que en última instancia nos puede favorecer, en la medida en que, en el largo plazo, los salarios de los tres países tenderán a equipararse.

Dentro de los principales retos que México tiene que enfrentar destacan la dependencia tecnológica, la carencia de una mano de obra calificada y el acceso a materias primas con el costo y calidad requeridos; además de la necesidad que se tendrá de ampliar y mejorar la infraestructura del país, puesto que ésta resultaría insuficiente. Sin embargo, aún contando con todos los factores ya mencionados el efecto no será el esperado si no consideramos nuestra forma de actuar, es decir, resulta primordial que la administración pública

promueva, concientice y contagie a la población para que juntos logremos un cambio de cultura, orientándola mejor a actuar con calidad en todas y cada una de las actividades que realizamos, sólo así, uniendo esfuerzos lograremos ser un país con calidad y productividad, para enfrentar no sólo el TLC sino todos los retos que imponga el proceso de apertura comercial.²⁰

Bajo este contexto, cabe destacar las implicaciones del TLC en la economía mexiquense que como ya se mencionó ocupa el segundo lugar en importancia después del Distrito Federal, principalmente por la aportación de sus manufacturas, en el PIB nacional cifrada en 18% y, en 39% en la producción del Estado para 1990.²¹

Es necesario conocer cuál es el proceso de modernización del sector industrial manufacturero del Estado de México y el nivel actual de competitividad de las manufacturas mexiquenses para que el gobierno pueda determinar las estrategias de acción en términos de políticas industriales y de comercio exterior en nuestro Estado.

A este respecto se puede decir que la estructura productiva mexiquense se encuentra orientada fundamentalmente hacia la producción de bienes de uso intermedio y de bienes de consumo no durables, siendo las ramas que mayormente destacan por su fuerte participación las referidas a alimentos, textiles, bebidas, química, hule y plástico, equipo de transporte, artículos eléctricos y productos metálicos; mientras que las ramas que han experimentado una pérdida notable de dinamismo en su participación industrial son principalmente del sector de bienes de capital y de bienes de consumo durable, ello, considerando la información censal de 1980 y 1988.

Vale la pena destacar que el principal problema que actualmente presenta este sector consiste en los bajos niveles de productividad sobre todo en la pequeña y mediana industria al contar con tecnología obsoleta e inadecuada ya que, según estimaciones del Instituto Mexicano de Control de Calidad sólo el 1% de las empresas mexiquenses cuentan con tecnología adecuada para competir en el mercado internacional y poder defenderse de los competidores externos en el mercado local.

Asimismo, la fuerte concentración de las actividades industriales en el Valle Cuautitlán-Texcoco provoca un importante desequilibrio regional. La escasa integración de cadenas productivas ocasiona un inadecuado aprovecha-

²⁰Véase: Millán Valenzuela Henio, «SEMINARIO DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD COMO ESTRATEGIA PARA LA COMPETITIVIDAD», Toluca, Estado de México, Comité Estatal de Calidad y Productividad, Septiembre de 1992.

²¹Véase Ignacio Pichardo Pagaza, «CUARTO INFORME DE GOBIERNO», Toluca, Estado de México, 20 de enero de 1993, p. 482 y «CUADERNO DE INFORMACION OPORTUNA», INEGI, No. 227, Febrero de 1992, p. 3.

miento en la oferta y la demanda de productos terminados, materias primas y procesos productivos. Por otro lado la contracción de los mercados nacional y local ha ocasionado una caída de la producción industrial, se incrementa la capacidad ociosa y disminuye la demanda de empleo, especialmente en aquellas ramas ligadas a la producción de bienes de inversión.

Así pues, uno de los principales retos a enfrentar por el empresario mexiquense ante el TLC es alcanzar niveles de competitividad mejores en el mercado internacional y que beneficien a un mayor número de empresas y ramas industriales. Para lograrlo, se considera básico cubrir los siguientes requisitos:

- Tamaño de planta eficiente para aplicar en mayor medida economías de escala reales y monetarias.
- Altos niveles de productividad laboral.
- Altos salarios y sueldos pagados a los trabajadores.
- Fuerte capacidad de generación de empleo.
- Márgenes atractivos de rentabilidad sobre costos y ventas.
- Uso intensivo de avances tecnológicos en sus procesos productivos.²²

Solamente algunos sectores de las manufacturas mexiquenses cumplen con estos requisitos de competitividad, mientras que varias ramas tienen bajos niveles de competitividad regional, especialmente las relacionadas con el sector de bienes de capital. Estas empresas se caracterizan por tener condiciones de productividad ineficientes, bajos niveles relativos de rentabilidad, remuneraciones bajas, una crítica capacidad de generación de empleos y un uso ineficiente del factor tecnológico.

Así, el gran reto competitivo de las manufacturas mexiquenses es incorporar este tipo de industrias a una dinámica de crecimiento y de adelanto, lo cual puede verse favorecido con el Tratado de Libre Comercio, si se detectan a tiempo las fuerzas y debilidades de cada sector, pero principalmente si se lleva a cabo la capacitación continua y permanente de sus recursos humanos en la creación conjunta de una cultura de calidad que nos enseñe a trabajar en equipo y a responsabilizarnos e involucrarnos como parte activa e importante de la empresa u organización (incluyendo a la familia) a la que pertenecemos.

²²Herrera, Salvador, Op. Cit., p. 54.

CAPITULO II

INSTRUMENTACION DE ESTRATEGIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA ELEVAR LA COMPETITIVIDAD DEL APARATO PRODUCTIVO.

La preocupación por elevar la productividad ha estado presente a nivel institucional desde 1955, cuando el Gobierno de la República Mexicana promueve de manera conjunta con el sector obrero y empresarial el establecimiento del Centro Industrial de Productividad (CIP), como una institución orientada básicamente al estudio y promoción de la productividad, capacitación y adiestramiento.

Hoy en día, la productividad es uno de los temas de mayor interés para todos los sectores, principalmente para el sector público. Para lograr el bienestar económico y social de la población que es el objetivo central de la administración pública, se busca una mayor productividad, por tanto, éste es el propósito que subyace en todos los programas que emanan del **Plan Nacional de Desarrollo**, ya sea en el campo de la educación o en la reorientación de la actividad productiva en el agro, o en la apertura comercial con la impostergable modernización del aparato productivo.

Para mejorar los niveles de productividad de los bienes y servicios que se producen en México, resulta fundamental la consolidación del aparato productivo de manera más funcional y competitiva a nivel nacional y principalmente frente al exterior, pues con la apertura comercial se presentan cada vez mayores exigencias en la actividad productiva y más aun cuando existe una brecha considerable tanto en los niveles como en las tasas de crecimiento de la productividad entre nuestro país y las principales economías del mundo. A ese respecto, la administración pública se ha dado a la tarea de buscar alternativas viables que conduzcan a elevar la competitividad del aparato productivo.

Un elemento común que destaca por su importancia crucial en una mayor productividad, ya sea en el ámbito de la empresa o a nivel más agregado es sin duda el trabajo humano. Ello explica que a partir de éste giren las diferentes acciones del gobierno adaptadas tanto en su ámbito federal como estatal.

Las estrategias que se han venido instrumentando, basadas siempre en el **Plan Nacional de Desarrollo** se fundamentan y orientan de manera prioritaria a la modernización de los distintos sectores de la economía, principalmente del aparato productivo. Ello queda estipulado en el **Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994**, el cual encabeza el movimiento hacia la calidad y productividad que se vive en el país.

2.1. PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD 1990-1994.

La creación de este Programa es parte de la estrategia de modernización que propugna el **Plan Nacional de Desarrollo**, con el cual el gobierno persigue el mejoramiento de la productividad en las empresas y en la economía en general.

Su propósito consiste en integrar de manera ordenada el variado conjunto de elementos que se consideran indispensables para la realización de un esfuerzo efectivo en la formación de los recursos humanos para su incorporación a la actividad productiva y para el mejoramiento de la productividad en las empresas y por ende en la economía en su conjunto. El Programa fija una mayor atención en los factores que a lo largo de las décadas han limitado la productividad, enfocándose principalmente hacia aquellos que han impedido desarrollar todo el potencial productivo y creativo de los recursos humanos, ya que el tema central de este Programa de Capacitación y Productividad lo constituye la formación y desarrollo de los mismos.

Los factores limitantes al crecimiento de la productividad, y que son los puntos que se pretenden subsanar, pueden ser agrupados en las siguientes grandes áreas:

- Las disparidades e insuficiencias de la estructura productiva, debido al alto grado de heterogeneidad imperante en la planta productiva.
- La orientación de las políticas asociadas al proteccionismo, que al aislar a la industria de la competencia externa generó mercados altamente regulados, sobreprotegidos y concentrados, alterando los precios relativos de los factores en favor del capital físico y en detrimento de la formación y desarrollo de los recursos humanos y de la inversión en tecnología.
- Las insuficiencias en la formación y desarrollo de los recursos humanos, donde el importante papel que éstos desempeñan en la articulación de los múltiples factores que intervienen en la productividad, no ha sido suficientemente enfatizado y hoy en día constituyen un punto crítico dentro de la estrategia general de modernización.
- La educación es uno de los pilares fundamentales de la productividad nacional y como tal no ha recibido suficiente impulso, pese a los avances realizados, el rezago educativo sigue siendo alto.

Además resulta insuficiente la cobertura del sistema educativo, persistiendo obstáculos asociados a la calidad y a la deficiente vinculación con las necesidades del aparato productivo; de tal suerte que las deficiencias en el sistema educativo se trasladan a la esfera de la producción y significan para el trabajador limitaciones severas para su colocación y desarrollo en el medio laboral.

Resaltando el aspecto educativo enfocado al área de la producción, se puede decir que la capacitación no ha desarrollado todo su potencial en la formación permanente de los recursos humanos. Los servicios que se imparten en la actualidad, a través de una amplia red de instituciones de carácter público y privado, dentro del sistema educativo o los que se ofrecen en el interior de la empresa tienen un alcance limitado. Por lo que se refiere a su cobertura se estima que solamente un 30% de la fuerza de trabajo que se ha venido incorporando en los últimos años a la actividad productiva ha tenido una formación terminal o ha egresado de cursos de capacitación para el trabajo.

Aún cuando en la Ley Laboral se estipula la obligatoriedad de capacitación de los recursos humanos en las empresas, pocas son las que la asumen como una tarea permanente de actualización, motivación y superación profesional. De hecho, en un gran número de casos el trabajador o el ejecutivo adquieren a través de la experiencia, los conocimientos indispensables para realizar sus actividades

Cabe destacar que el entorno laboral del trabajador está conformado también por diversos factores que favorecen o limitan su esfuerzo productivo. Entre los factores vinculados al entorno social se apuntan como una limitante para el desenvolvimiento laboral de los recursos humanos lo referido a la conciencia colectiva sobre eficiencia y calidad; entendida como una forma de conducta orientada a la realización plena de las facultades humanas y al aprovechamiento óptimo de los recursos, en pocas palabras, no hay conciencia del beneficio del trabajo en equipo y de hacer las cosas con calidad.

Como se mencionó anteriormente, los objetivos planteados en el **Programa Nacional de Capacitación y Productividad** tienen el propósito de impulsar aquellas áreas que han representado un obstáculo en el desarrollo de los recursos humanos para que permitan mejorar su desempeño en la actividad productiva.

Los objetivos centrales de dicho programa son:

— Fomentar una cultura y una dinámica sociales que promuevan la productividad, la calidad y la eficiencia como formas de vida y de trabajo y como elementos sustantivos para la superación económica y el bienestar nacional.

— Promover el desarrollo de vínculos de solidaridad que coadyuven al abatimiento del rezago social y el desarrollo de oportunidades de participación productiva de los grupos marginados.

Asimismo, se plantean los siguientes objetivos complementarios:

— Elevar las capacidades, habilidades y aptitudes de la población para ampliar sus posibilidades de participación en la actividad productiva, mejorar sus niveles de vida y contribuir al uso más racional y eficiente de los recursos de la sociedad.

— Abrir cauces a la población trabajadora para una participación más activa y creativa en el proceso de producción y para desarrollar su capacidad de adaptación ante los retos del avance tecnológico y la transformación de las estructuras productivas.

— Contribuir al desarrollo de condiciones de trabajo idóneas que permitan al trabajador desempeñar su función en un medio más humano y dentro de un entorno propicio a su realización profesional en el trabajo, al desarrollo pleno de sus capacidades y al incremento de la productividad.

La capacitación representa en sí misma un medio de acceso a los conocimientos y habilidades que permiten al trabajador un mejor desarrollo de sus capacidades y un mejor aprovechamiento de los recursos a su disposición, concibiéndose no sólo como un medio para lograr la mejor inserción del trabajador en la actividad económica, sino como una vía para dotarlo de mayores posibilidades de realización personal y de participación en el desarrollo integral del país y sobre todo, cuando en la actualidad se exige al trabajador una participación más amplia en los procesos productivos y una mayor capacidad de decisión, lo cual requiere de una especialización en las tareas que se realizan y aún más, cuando nos encontramos en la necesidad de competir en una economía internacional donde la mano de obra barata ha dejado de ser una ventaja comparativa y la competitividad se asocia cada vez más a los conceptos de calidad total.

El Programa se sustenta en la estrategia general de modernización del país a la que convoca el **Plan Nacional de Desarrollo**, con el involucramiento

de todos los sectores de la población nacional, basado en el impulso significativo a la productividad como medio para aprovechar plenamente los recursos que el país posee, desarrollar el potencial creativo de los mexicanos, fortalecer la competitividad económica y consolidar las bases para acceder a nuevos niveles de bienestar.

El énfasis en la formación y desarrollo de los recursos humanos y el reconocimiento de su papel decisivo en el cambio tecnológico y estructural constituyen el centro de la estrategia del Programa, mismo que se articula en torno a cinco propuestas prioritarias que permitirán dar continuidad y cumplimiento a los objetivos planteados.

La primera de ellas se refiere a la educación, señalando la importancia que ésta ejerce en la productividad. A través de la educación inculcada y fomentada desde los primeros años de vida; el fortalecimiento de este núcleo de conocimientos, habilidades y aptitudes adquiridas a lo largo del proceso educativo, constituye un requisito esencial para que el personal pueda emplear sus oportunidades de incorporación y de desarrollo dentro del mercado laboral.

Una área estratégica más del Programa que adquiere particular relevancia en el contexto de la modernización es la capacitación permanente de los recursos humanos, complementaria al énfasis de la educación; planteada como un medio esencial para la actualización, superación o readaptación ocupacional de la fuerza de trabajo.

Asimismo, se destaca la formación y desarrollo de una conciencia sobre productividad y calidad en todos los grupos y sectores de la población, y la conformación de un entorno social propicio a la formación de actitudes y valores orientados a estimular la participación y la creatividad y a promover el uso más racional de los recursos. Estas acciones se promoverán a través del desarrollo de un vasto movimiento nacional de calidad y productividad de carácter altamente participativo, el cual ya se está viviendo en el país, quizás con mayor fuerza en algunos sectores, pero esperando que poco a poco se extienda a su totalidad.

Otra área importante de interés central en la estrategia del Programa se refiere al mejoramiento significativo de las condiciones en que los recursos humanos realizan el trabajo y que es reclamada para su contribución plena a la productividad. Se subraya entre ellas, las que contribuyen a crear un clima favorable al desempeño de su función y las que repercuten en su vida personal y familiar.

Por otra parte, como un aspecto más que influirá en la modernización del país, se considera la reducción de la desigualdad; forjando una conciencia solidaria hacia los estratos más desprotegidos, que permita compensar sus rezagos sociales mediante el desarrollo de mecanismos que faciliten su incorporación productiva al trabajo y la superación de las condiciones más lacerantes de pobreza. En este sentido, se cuenta con la implementación de la estrategia de solidaridad; la cual contempla el desarrollo de las capacidades y posibilidades productivas de los grupos en desventaja.²³

Como se puede observar, los señalamientos anteriores aluden directamente al desarrollo pleno de los recursos humanos, que constituye el contenido medular del Programa.

Dichas propuestas buscan estimular la participación y la capacidad organizativa de la sociedad. En cada una de ellas, la concertación entre los diferentes grupos sociales deberá jugar un papel esencial y la descentralización significará un principio fundamental tanto en la toma de decisiones como en la organización y desarrollo de las acciones que se deriven del Programa.

Se han instrumentado dentro del **Programa de Capacitación y Productividad** varias líneas de acción para la ejecución de la estrategia de modernización que redundará en mejorar la productividad del país; éstas se apoyan para su operatividad tanto en instituciones públicas, sobre todo educativas, como en instituciones privadas y sociales.²⁴

La participación en la vida productiva asigna una alta prioridad a la ampliación de las oportunidades educativas para la población en general; al desarrollo de programas emergentes, tanto al interior de los procesos educativos como del apoyo compensatorio a los alumnos en desventaja, a fin de propiciar el desarrollo de una base de conocimientos y aptitudes más sólida, en la que puedan fincarse los procesos permanentes de capacitación, adiestramiento y formación profesional; al establecimiento de los objetivos educacionales fundamentales; la mayor atención a la enseñanza de las matemáticas y de las ciencias naturales y a los nuevos lenguajes de la modernización: La estadística y la informática; la promoción, a través del proceso de descentralización de la educación, tanto de una mayor vinculación con las necesidades locales y regionales como de los nuevos modelos educativos surgidos de la capacidad de innovación de las diversas regiones del país. Finalmente, a la flexibilización de los servicios educativos destinados a la población adulta que no pudo completar su formación.

²³PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION...», Op. Cit., pp. 19-23.

²⁴Ibid., pp. 50-57.

La atención y ejecución de los aspectos mencionados se asigna a los diferentes organismos e instituciones involucrados en este proceso. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en consulta permanente con la Secretaría de Educación Pública y los sectores productivos del país, promoverán el desarrollo de información sistemática, estadística y de otra índole, sobre los perfiles ocupacionales del aparato productivo y sus tendencias, a fin de orientar con mayor pertinencia y eficacia la expansión del sistema educativo, particularmente en la capacitación para el trabajo.

De tal suerte, resulta determinante la participación de las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y Educación Pública en el proceso de cambio de la población hacia la calidad. A través de la coordinación de éstas se promoverá la edición y difusión sistemática de directorios que contengan información sobre los distintos servicios educativos y de capacitación disponibles en las diferentes regiones y localidades del país, a fin de que la población pueda decidir aquellas opciones que respondan a sus necesidades e intereses.

Asimismo, el Programa plantea que mediante la colaboración de las citadas Secretarías se promoverá la creación de un servicio integrado de orientación vocacional y ocupacional que atienda con eficiencia las necesidades de la población; con la concurrencia en el aspecto financiero de los gobiernos federal y locales, las organizaciones representativas de los sectores productivos y las instituciones de educación superior del país.

De la misma forma se promoverá por medio de las Secretarías del Trabajo y Previsión Social, de Comercio y Fomento Industrial, y de Educación Pública, la realización de proyectos concretos de colaboración entre las unidades productivas y las instituciones de enseñanza superior e investigación científica, para desarrollar los recursos humanos indispensables para la adaptación y desarrollo de tecnología, para establecer prioridades y fortalecer los procesos de investigación científica y tecnológica, así como para desarrollar esfuerzos de mejoramiento de la productividad al interior de las empresas.

También se llevará a cabo la promoción de una mayor apertura y flexibilidad de las instituciones de enseñanza superior para responder a las necesidades que en materia de información, capacitación de recursos humanos y solución de problemas específicos, principalmente de calidad y productividad que enfrentan las empresas, dándose la promoción por parte de las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y Educación Pública y de una mayor participación de las unidades productivas y sus organizaciones intermedias en la solución de los problemas y el mejoramiento permanente de los planteles educativos.

Para la ejecución y operación del **Programa Nacional de Capacitación y Productividad** que darán cumplimiento a los esfuerzos del ejecutivo federal en materia de capacitación y productividad, con la más amplia participación de los diversos sectores de la sociedad, se establecerán lineamientos bajo los cuales se precisan elementos de vinculación con políticas y con otros programas nacionales de mediano plazo, así como los mecanismos de concertación y coordinación con las instituciones, entidades públicas y organismos de los sectores que participan en el Programa Nacional.

Por otra parte, para el cabal cumplimiento de la aplicación del Programa, es necesaria la coordinación de los ámbitos estatal y municipal, a fin de sumar los esfuerzos de los gobiernos locales en la operación de los proyectos de capacitación y productividad nacional, ya que éstos son los más importantes promotores del desarrollo. La participación de las entidades federativas deberá apegarse al más estricto respeto a su soberanía estatal y promoverán la formulación de proyectos de orden estatal en materia de capacitación y productividad que sean congruentes con las políticas generales a nivel nacional y que incorporen respuestas claras y efectivas a las condiciones y requerimientos del entorno local. De igual forma se promoverá la incorporación de los temas de capacitación y productividad en los trabajos de los comités de planeación del desarrollo estatal.

El Programa busca también fortalecer la operación de los consejos consultivos estatales de capacitación y adiestramiento para que con la participación de los sectores locales se constituyan en un foro de análisis, la proposición y promoción de iniciativas de trabajo en las materias mencionadas.

De igual manera, se busca fortalecer la participación de los sectores productivos en los órganos colegiados de consulta y asesoría que existen en los niveles nacional, sectorial y regional en materia de capacitación y productividad. Los sectores son los protagonistas y beneficiarios del cambio y la modernización que se propone y, por tanto se requiere de una mayor participación de las cámaras y asociaciones empresariales, así como de las organizaciones sindicales, en los proyectos que se derivan del Programa Nacional.

Con la puesta en marcha del **Programa Nacional de Capacitación y Productividad**, la administración pública ha dado un paso muy importante en la estrategia de modernización de la planta productiva y, de lograrse la concientización, participación e involucramiento de cada uno de los sectores considerados, es posible alcanzar los objetivos que se plantean. Ello permitirá mejorar los niveles de productividad y competitividad del aparato productivo que redundará en un mejor nivel de vida de la población, propiciando así el desarrollo económico y social del país.

Finalmente, respecto a la descentralización y coordinación de acciones en el ámbito estatal, cabe destacar que en el Estado de México, a fin de contribuir a la consecución de los objetivos planteados en el Programa Nacional y siguiendo los lineamientos en él establecidos, se formuló el **Programa Estatal de Calidad y Productividad 1991-1993**, que será tratado en el inciso siguiente.

2.2 PROGRAMA ESTATAL DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD 1991-1993.

Para dar respuesta a los problemas de su entorno económico-social, el Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, crea el **Programa Estatal de Calidad y Productividad 1991-1993**. La instrumentación de este programa pretende dar cumplimiento, en primera instancia, a los lineamientos de la planeación federal y estatal, así como a los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en los diferentes planes y programas tanto a nivel nacional como estatal, a fin de lograr la recuperación económica y más aún el desarrollo económico traducido en un mejor bienestar de la población.

Un antecedente fundamental para la creación del Programa Estatal, se ubica a nivel federal en la Ley de Planeación, donde se establecen las normas y principios básicos conforme a los cuales debe llevarse a cabo la planeación nacional del desarrollo, así como las bases para que el ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas.

Asimismo, se encuentra el **Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994** que señala como una de las tareas prioritarias la modernización económica y social en aras de fomentar el crecimiento y lograr el desarrollo económico del país, garantizando de esta forma una justa distribución del ingreso a través de la productividad.

Dentro de la modernización económica se contempla la modernización de la actividad productiva encaminada a lograr una mayor competitividad del aparato productivo, teniendo como estrategia la capacitación de los recursos humanos, principalmente en calidad y productividad, puesto que el elemento más importante para alcanzar mejores niveles de productividad lo constituye sin duda, el factor humano.

De la misma forma, el **Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994**, establece el diseño de proyectos específicos de calidad y productividad en las entidades federativas, donde se plantea la exigencia de elevar las capacidades, habilidades y destrezas de la mano de obra a fin de tener mayor participación en la actividad productiva. Ello se pretende a través

de la coordinación en los diferentes estados entre los sectores público, privado y social.

Por lo que respecta al Estado de México, su **Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993**, marca como uno de sus propósitos esenciales incrementar la productividad y el empleo.

Teniendo como base todos estos antecedentes surge el **Programa Estatal de Calidad y Productividad**, como un instrumento y estrategia de la administración pública del Estado de México para coadyuvar en la elevación de la competitividad del aparato productivo de la entidad.

Dicho Programa tiene como objetivo general «coadyuvar al incremento de los niveles de calidad y productividad de las medianas, pequeñas y micro empresas de la entidad, con el propósito de elevar su competitividad en el mercado nacional e internacional».²⁵

Para tal efecto, establece los siguientes cinco objetivos particulares:

— Fomentar y apoyar la educación, capacitación y adiestramiento para y en el trabajo, con el fin de incrementar la capacidad productiva de la población de la entidad.

— Concientizar a los sectores productivos de la entidad sobre la necesidad de su participación en el incremento de los niveles de calidad, productividad y competitividad.

— Promover una participación más activa y creativa de la población trabajadora, en el proceso productivo y en su adaptación a los cambios tecnológicos.

— Impulsar y apoyar el establecimiento de condiciones laborales que fomenten la realización personal en el trabajo y coadyuven al incremento de la calidad y la productividad.

— Concientizar a los sectores productivos y a la sociedad en general, de que el incremento de la calidad y la productividad son requisitos indispensables, no sólo para elevar la competitividad, sino también para mejorar los niveles de bienestar social.

²⁵PROGRAMA ESTATAL DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD 1991-1993, Toluca, Estado de México, Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, 1991, p. 25.

Para lograr los objetivos del Programa se proponen 13 estrategias, entre las que destacan las siguientes:

- Involucrar a todos los sectores de la población estatal para que participen en el incremento de la calidad y la productividad.
- Sustentar la elevación de la calidad y la productividad en la educación y la capacitación para y en el trabajo.
- Fomentar y desarrollar una cultura sobre productividad y calidad en todos los grupos y sectores de la población estatal.
- Aprovechar la experiencia de otras entidades federativas y de otros países en materia de calidad y productividad.
- Concientizar a los sectores productivos y a la sociedad en general, en el sentido de que la adopción de una cultura de la calidad y de la productividad se convierte en requisito indispensable no sólo para aumentar los niveles de producción, mejorar la calidad de los bienes y servicios y elevar el nivel competitivo nacional e internacional del aparato productivo del estado, sino que representa la opción fundamental para elevar los niveles de bienestar de la población.

En este sentido, los objetivos y las estrategias planteadas, son acordes a los marcados en los planes y programas tanto a nivel nacional como estatal.

Para llevar a cabo las estrategias propuestas se plantean a su vez 27 líneas de acción, a realizar en el corto y mediano plazo. Entre las más importantes se tienen las siguientes:

- Constituir el Comité Estatal de Calidad y Productividad con la participación de los sectores público, empresarial y obrero, con el propósito de que dicho órgano funcione como ejecutor de las acciones que en materia de calidad y productividad se lleven a cabo en el Estado.
- Fortalecer la operación del Consejo Consultivo Estatal de Capacitación y Adiestramiento y de la Comisión Consultiva Estatal de Seguridad e Higiene, para que dichos órganos coadyuven a la ejecución de las tareas que permitan lograr los objetivos establecidos en el referido programa.
- Organizar foros de análisis sobre el contenido curricular de los planes y programas de estudio y capacitación con la participación de los sectores

empresarial, obrero y público, para adecuarlos a las necesidades del aparato productivo de la entidad.

— Diseñar y operar un sistema de becas económicas que estimule la formación profesional de instructores en materia de calidad y productividad.

— Elaborar y desarrollar cursos de capacitación dirigidos a elevar la productividad de operarios, supervisores, instructores, mandos medios, directivos y proveedores de las medianas, pequeñas y micro empresas.

— Promover y apoyar el intercambio nacional e internacional en materia de educación, capacitación y seguridad e higiene en el trabajo, con el propósito de elevar la productividad y la calidad de los bienes y servicios.

— Realizar investigaciones sobre los factores que limitan el incremento de la calidad y productividad, con el fin de instrumentar acciones que permitan corregirlos.

Finalmente, para dar ejecución y cumplimiento a las líneas de acción se crea una agenda operativa, donde se programan las actividades a realizar con la participación de los tres sectores de la población.

Como se puede observar, se convierte en una prioridad en los ámbitos nacional y estatal, fomentar y apoyar la capacitación para lograr incrementar los niveles de calidad y productividad del aparato productivo con el propósito de elevar su competitividad en el mercado nacional e internacional.

Así, con el propósito de ejecutar el **Programa Estatal de Calidad y Productividad 1991-1993** en la entidad, se firmó el 24 de septiembre de 1991 un Acuerdo de Coordinación entre el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, representada por su Titular y el Gobierno del Estado de México, representado por su Gobernador, en el que se establecen ocho cláusulas, entre las que destacan:²⁶

— El Gobierno del Estado a través de la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, aportará los recursos necesarios para que el organismo ejecutor de dicho Programa lo lleve a cabo en todo su territorio.

— El Gobierno del Estado a través de la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social coordinará, concertará e inducirá con las dependencias y or-

²⁶ "GACETA DEL GOBIERNO", No. 61, «Acuerdo para la Ejecución del Programa Estatal de Calidad y Productividad», Toluca, Estado de México, Gobierno del Estado de México, 25 de septiembre de 1991.

ganismos del Gobierno Federal y Estatal, así como con los sectores productivos, las acciones y medidas necesarias para la operación del programa de referencia.

— El seguimiento y evaluación del Programa Estatal de Calidad y Productividad se hará a través del Consejo Consultivo Estatal de Capacitación y Adiestramiento previsto por la Ley Federal del Trabajo y por el Programa Nacional de Capacitación y Productividad.

— El presente Acuerdo tendrá una vigencia del 25 de septiembre de 1991 al 15 de septiembre de 1993.

Por otra parte, el mismo 24 de septiembre de 1991 el Jefe del Ejecutivo Estatal firmó un acuerdo que establece la constitución del Comité. De él resultan primordiales los siguientes tres puntos:

Primero: La creación del Comité Estatal de Calidad y Productividad, el cual tendrá como objetivos, con base en los lineamientos que al efecto emitan los Gobiernos Federal y Estatal:

— Coadyuvar al incremento de los niveles de productividad y calidad de los bienes y servicios producidos por el aparato productivo de la entidad.

— Realizar investigaciones y diagnósticos para el diseño de planes, programas, políticas y acciones específicas para el mejoramiento de la calidad y el crecimiento de la productividad.

— Concertar y coordinar acciones con los sectores público, privado y social, tendientes a mejorar la calidad e incrementar la productividad.

— Dar seguimiento, evaluar y difundir los resultados de las acciones realizadas en materia de calidad y productividad.

Segundo: El Comité estará integrado por una presidencia a cargo del Gobernador del Estado; tres vicepresidencias a cargo del Secretario del Trabajo y de la Previsión Social, de la Asociación de Industriales del Estado de México como representante del sector empresarial, y de la Confederación de Trabajadores del Estado de México como representante del sector obrero; un vocal ejecutivo a cargo de la persona, que a propuesta del presidente nombre el comité; y de 33 vocalías que previa invitación, serán ocupadas de la manera siguiente:

— 14 del sector público, que en su mayoría corresponden al sector educativo.

— 11 del sector empresarial, que corresponden a seis cámaras y cinco asociaciones.

— 8 del sector obrero, que corresponden a las centrales obreras.

Cabe hacer notar que esta coparticipación tripartita es única en el país e involucra a los principales organismos o instituciones de cada sector.

Tercero: Se refiere a las facultades y obligaciones del Comité, entre las cuales se encuentran:

— Ejecutar el Programa Estatal de Calidad y Productividad.

— Diseñar y evaluar la operación de los planes y programas para el incremento de la calidad y el aumento de la productividad.

— Determinar los objetivos, políticas, estrategias y líneas de acción bajo las cuales se operarán los programas de calidad y productividad.

Hasta aquí se puede decir que la creación y operación del Comité Estatal de Calidad y Productividad del Estado de México, independientemente de que logre o no sus metas, es claro que representa la concretización de los esfuerzos realizados por la administración pública federal y estatal por instrumentar estrategias que conduzcan a elevar la calidad de vida de su población, en este caso, apoyando la capacitación y desarrollo de los recursos humanos como una estrategia para elevar la competitividad del aparato productivo, mediante el fomento y mejoramiento de la calidad y productividad de los bienes y servicios que se elaboran en la entidad.

2.3. ACUERDO NACIONAL PARA LA ELEVACION DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA CALIDAD.

Es indiscutible la labor que han venido realizando los sectores obrero, campesino y empresarial, conjuntamente con el Gobierno Federal, orientando su atención a la eliminación de obstáculos e ineficiencias estructurales encaminadas a desarrollar la capacidad productiva del país, lograr una participación más activa en el ámbito económico internacional y superar las condiciones actuales de vida.

En este sentido, conscientes del papel crucial de la productividad y la calidad para incrementar el potencial creativo de la población, abrir nuevas posibilidades a las empresas en un entorno cada vez más competitivo, y sentar las bases para la obtención de niveles más altos de vida, los sectores involucrados expresan su voluntad por abordar de inmediato en forma conjunta, el reto de elevar de manera firme y sostenida los niveles actuales de productividad y calidad.

Este reto se reafirma en el **Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (ANEPC)** firmado por los sectores obrero, campesino, empresarial y el gobierno federal el día 25 de mayo de 1992.²⁷

Con la firma del Acuerdo, los sectores y el gobierno ratificaron su voluntad de presentar un frente unido que constituye una ventaja sustantiva para competir y penetrar los mercados internacionales. Este Acuerdo entiende a la productividad en un sentido amplio e integral, puesto que atiende aspectos fundamentales, como la educación, el uso de los recursos y sobre todo, la participación de los trabajadores en los procesos productivos y en los beneficios que de ellos se derivan.

El ANEPC constituye una estrategia más de la administración pública para modernizar el aparato productivo con vías a mejorar la productividad y viene a reforzar las tareas que ya se están realizando en el país en materia de capacitación y productividad; dando un mayor vigor a quienes ya se han involucrado en las tareas de mejoramiento integral de la calidad y la productividad.

Los sectores y el gobierno, a través de la implementación de líneas de acción que posteriormente se enunciarán, pretenden contribuir a la toma de conciencia de las transformaciones económicas que demanda el país en el momento actual y de la responsabilidad que compete a todos en la superación de los niveles de productividad y de calidad y en el crecimiento sostenido.

Para lograr el incremento sostenido de los niveles de productividad y calidad que constituye una responsabilidad colectiva, los sectores productivos y el gobierno se comprometen a impulsar, en el ámbito de sus responsabilidades y a través de sus respectivas organizaciones, la aplicación de las siguientes líneas de acción:

— Modernizar las estructuras organizativas del entorno productivo, entre otros, las empresariales, sindicales y gubernamentales. Parte importante del

²⁷Consúltense: Periódico «EL UNIVERSAL», México, «Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad», 27 de mayo de 1992.

mejoramiento de la productividad y de la calidad exige replantear las estructuras organizativas de las empresas de acuerdo a las nuevas condiciones que impone el avance tecnológico y a las mayores exigencias de los consumidores, dadas las fluctuaciones de los precios de los productos.

— Superación y desarrollo de la administración. En este aspecto, existe la preocupación por parte de los sectores productivos y el gobierno en coordinación con el sector educativo, de llevar a cabo una actualización del enfoque de la administración, desde los programas de formación hasta los de capacitación permanente; poniendo énfasis en la formación, actualización, y desarrollo de administradores preparados para actuar en una economía más abierta y sujeta al reto del cambio estructural. Para ello será necesario ampliar la visión del administrador, dando una mayor atención a las metas y requerimientos de la empresa en un horizonte que rebase la visión estrecha de corto plazo y que permita planear y evaluar resultados en una perspectiva más amplia, lo que por otra parte incide necesariamente en una mayor profesionalización de la función pública.

En la nueva función del administrador, le corresponde atender prioritariamente a la calidad y a la productividad como formas de acceso y permanencia de las empresas en el mercado, que sustituyen a los subsidios y a las ventajas relativas derivadas exclusivamente del costo de la mano de obra.

Para el logro de este cometido se buscará impulsar en todas las unidades productivas, programas de superación y capacitación permanentes de los administradores para adecuar su formación a los nuevos retos y necesidades de un cambio tecnológico acelerado y de nuevas formas de competencia en los mercados.

— Énfasis en los recursos humanos. En este rubro se promueven políticas orientadas a la superación cualitativa de los recursos humanos y a la creación de un entorno que favorezca la humanización del trabajo que promueva la satisfacción de las necesidades del trabajador.

Dentro de las líneas de acción, ésta se considera la más importante y recibe un tratamiento prioritario, ya que el factor humano constituye un elemento determinante en la producción. Para elevar las cualidades de los recursos humanos, se establece la promoción dentro de las empresas de políticas de capacitación permanente a todos los niveles, programas de readiestramiento de la mano de obra en activo, programas de inducción al puesto, que subrayen la necesidad de capacitación como una inversión a futuro. Así también, se considera el establecimiento de condiciones idóneas que permitan al trabaja-

dor desempeñar su función en un medio más humano y en un entorno propicio a su seguridad y a su realización personal.

Otro de los factores que coadyuvará a la superación del trabajador es la motivación, estímulo y bienestar de los trabajadores, puesto que el desarrollo de los recursos humanos y la disposición del trabajador a participar más activamente en la empresa están estrechamente vinculados con la motivación. Uno de los factores a considerar en la motivación, es el reconocer, evaluar y estimular el desempeño, la iniciativa y la participación del trabajador.

Otro factor importante en este proceso lo constituye la remuneración, como un elemento de estímulo al esfuerzo productivo, así como propiciar que las ganancias generadas dentro de la empresa se reflejen adecuadamente en los beneficios que recibe el trabajador.

Una línea de acción más del ANEPC se refiere al fortalecimiento de las relaciones laborales donde la nueva cultura de la calidad y la productividad exigen fortalecer las relaciones obrero-patronales para superar las posiciones de conflicto y orientar su interacción dentro de un clima de mayor apertura y objetividad, que estimule la cooperación y la participación dentro de los centros de trabajo; aceptando las organizaciones sindicales como copartícipes legítimos en el desarrollo de las empresas y exigiendo de ellas una responsabilidad compartida en la búsqueda de la calidad y de la productividad como propósito común para la mejora del trabajador y el desarrollo mismo de la empresa, sumando voluntades y abriendo espacios a la comunicación, al involucramiento y a la creatividad en el ámbito laboral.

Por otra parte, tenemos a la modernización y mejoramiento tecnológico, investigación y desarrollo como elementos para lograr el uso óptimo de los recursos y mejorar la calidad de los bienes y servicios. Para ello, los sectores y el gobierno fomentarán en el ámbito de sus facultades y competencias, líneas de acción emanadas del **Plan Nacional de Desarrollo** y del **Programa de Desarrollo Tecnológico**, que permitirán dar cumplimiento a lo señalado, entre ellas: promover concertadamente el desarrollo de una cultura tecnológica en el país que vaya desde la educación básica; así como fomentar los esfuerzos de las empresas por diseñar, adaptar y establecer tecnologías competitivas, fortalecer los servicios de información, apoyo y consultoría tecnológica y fomentar el establecimiento de programas de calidad total. Este mismo proceso se efectuará dentro de las empresas con la participación de las organizaciones de los sectores y del gobierno, mediante programas destinados a preparar la introducción de cambios tecnológicos y, finalmente lo relacionado con el entorno macroeconómico y social propicio a la productividad y a la calidad. Que se refiere a la existencia de factores externos a la empresa nece-

sarios para crear un ambiente propicio a la productividad, y que comprenden aspectos económicos, socioculturales e institucionales.

En apoyo a ello, el gobierno asume los siguientes compromisos:

— Promover un marco macroeconómico propicio que favorezca la estabilidad de precios, la recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores en términos reales, la inversión, el crecimiento y estimule la calidad y la competitividad.

— Instituir un marco regulatorio de la actividad económica que promueva la calidad, la eficiencia y la competitividad en todas las ramas económicas.

— Atender los requerimientos de la estructura económica y social del desarrollo, con énfasis en la educación, la investigación y la superación de las deficiencias de la infraestructura física.

— Promover la eficiencia y la calidad de los servicios públicos.

— Desarrollar sistemas de información que faciliten las decisiones y análisis sistemático de la productividad.

— Acentuar su función en las relaciones laborales, de acuerdo con las necesidades de la modernización.

Con base en el análisis de los planteamientos del Acuerdo, tomando en cuenta los aspectos y elementos que participan en la productividad y que requieren de una atención prioritaria para alcanzar una mejor productividad y calidad, a través de la concertación, y de un proceso altamente participativo, los sectores y el gobierno federal se comprometieron a unir sus esfuerzos para el desarrollo de un amplio movimiento social productivo que conlleve a la construcción de una nueva cultura laboral en el país, desarrollando sus estrategias y acciones necesarias a nivel nacional que contribuyan a generar una dinámica propicia al desarrollo de la productividad y de la calidad.

Cada uno de los sectores se comprometió al desarrollo de programas y acciones correspondientes al ámbito de su competencia, encaminadas al cumplimiento de las líneas de acción que se desprenden de este Acuerdo, a fomentarlos al interior de sus organismos e instituciones. Para tal efecto se pretende implantar un plan de acción que contribuya a generar dentro de sus bases una amplia conciencia sobre los cambios, nuevas formas de producción, de organización del trabajo y en la competencia en los distintos mercados, así como apoyar los programas de capacitación y desarrollo de recursos

humanos en las unidades productivas destinadas a mejorar el ambiente de trabajo, así como de la suscripción en las empresas, de programas específicos encaminados a la modernización de las estructuras organizativas del entorno productivo, superación y desarrollo de la administración, fortalecimiento de las relaciones laborales, modernización y mejoramiento tecnológico, investigación y desarrollo por parte del gobierno. Así, a través de los instrumentos a su disposición y los programas emanados del **Plan Nacional de Desarrollo**, se promoverá un entorno macroeconómico y social propicio a la productividad y a la calidad para promover su incremento sostenido.

Cabe destacar además, la integración de una comisión de seguimiento y evaluación de las obligaciones que las partes han contraído en este Acuerdo, de hecho cada entidad deberá conformar una a imagen y semejanza de la establecida a nivel federal. Con base en este último, se explica el cambio propuesto por la administración pública respecto al significado y contenido del PECE, y su tránsito al Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, que se ratificó como Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo.

Así, se considera de gran importancia para la historia de México la firma del **Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad**, puesto que representa un instrumento que respalda la labor que en esta materia se realiza en el país y que impulsa y compromete a todas aquellas partes responsables de la productividad a incorporarse en el movimiento nacional hacia la calidad.

En el Estado de México, la respuesta a la firma del Acuerdo ha sido muy positiva, se han visto con mucho entusiasmo las características y propiedades concretas que tiene su contenido, así como el involucramiento de los sectores, ya que en la entidad se ha venido trabajando en este contexto desde el mes de octubre de 1991, a partir de la creación del Comité Estatal de Calidad y Productividad, que da ejecución al Programa Estatal elaborado y firmado por las organizaciones sindicales, los organismos empresariales, instituciones educativas y las propias autoridades.

2.4. PACTO PARA LA ESTABILIDAD, LA COMPETITIVIDAD Y EL EMPLEO.

Uno de los mecanismos instrumentados por el gobierno y apoyado por los diferentes sectores sociales es el actual Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE), creado en 1987 durante la gestión del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado; en ese entonces conocido como Pacto de Solidaridad Económica (PSE), con el propósito de mantener la estabilidad cambiaria mediante una política anti-inflacionaria. Dicho Pacto tuvo continuidad en la presente administración bajo las siglas de PECE, que inicialmente

se identificaba como Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico; ha sido uno de los pilares que mayormente ha coadyuvado a combatir el alza de precios, logrando una reducción de la inflación, generando un clima de confianza y certidumbre sobre el comportamiento de la economía.

Así, bajo la modalidad de PECE, ya se daba un mayor impulso a la actividad productiva, misma que se vió reforzada con su modificación como Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo; y, con un impulso todavía mayor con las recientes reformas dadas a conocer el 3 de octubre de 1993, donde se da un mayor énfasis al apoyo del aparato productivo y, principalmente a las pequeñas y medianas empresas en el proceso de incorporación a mercados más abiertos y competitivos. Dichos apoyos se ven sustentados en programas que se han puesto en marcha y que facilitan el acceso a créditos oportunos y a la asistencia técnica necesaria.

En el mismo sentido, referente a la preparación de los recursos humanos a través de la capacitación, considerada ésta como la vía más indicada para el logro de una mayor competitividad del aparato productivo, el PECE plantea la creación de mecanismos inmediatos para elevar la calidad y la productividad en todas las ramas económicas, mecanismos que son diseñados y puestos en marcha bajo la concertación de los sectores involucrados en la economía del país.

Bajo este contexto, y como una estrategia que compromete tanto a empresarios como a trabajadores a mejorar los niveles de productividad que conduzca a las empresas mexicanas a obtener una mayor competitividad en el mercado internacional, el gobierno federal ha propuesto el otorgamiento de bonos de productividad como una medida que motive a los trabajadores a mejorar el desempeño de sus actividades, para ser más productivos. Hecho que definitivamente redundará en mayores beneficios para empresarios y trabajadores, siempre y cuando se tengan mecanismos adecuados y objetivos para medir la productividad y, principalmente se de un reparto equitativo conforme a la participación y se genere una mayor reinversión.

Con esta nueva modalidad del Pacto, la administración pública demuestra una vez más su preocupación por lograr la participación de los sectores productivos en el movimiento hacia la calidad y la productividad que permitirá a la población mejorar su nivel salarial y, por ende, su nivel de vida. Para la consecución de tal objetivo, el gobierno promueve, a través de los medios de comunicación masivos, el compromiso que debe asumir cada uno de los mexicanos para alcanzar la meta propuesta. Por su parte, los gobiernos de las entidades federativas deberán responsabilizarse por la preparación de sus sectores.

En cuanto se refiere al Estado de México, la administración pública a través del Comité Estatal de Calidad y Productividad ha iniciado la propagación de los conceptos y lineamientos bajo los que se otorgarán los bonos de productividad. Dicha acción se lleva a cabo mediante la realización de conferencias, cursos y seminarios dirigidos a los sectores involucrados a tal proceso, a fin de orientarlos, motivarlos y brindarles los elementos necesarios para la medición de su productividad y la realización de un diagnóstico de su organización que les permita de la mejor manera posible otorgar los bonos de productividad y calidad.²⁸

A manera de corolario, como se puede constatar, ha habido diferentes planes y programas de la administración pública tanto estatal como federal encaminados a coadyuvar y promover el elevamiento de la calidad de vida de los mexicanos mediante el impulso a la productividad y la calidad, basada en la constante y permanente capacitación, principalmente en estos aspectos, sin embargo, destaca la creación y puesta en marcha del Comité Estatal de Calidad y Productividad como la máxima concreción de la política propuesta sobre la materia, sin hacer menos los diferentes logros de otras entidades como Chihuahua, Nuevo León y Querétaro, por mencionar algunos.

²⁸Diario «EL FINANCIERO», México, lunes 4 de octubre de 1993.

tatales vinculados con el desarrollo de la calidad y productividad y demás ordenamientos legales relacionados con sus objetivos.

De esta manera, el Gobierno del Estado de México es el primero que concreta las acciones propuestas en diversos planes y programas en torno a la instrumentación de estrategias con miras a coadyuvar a la elevación de la competitividad de la economía.

De hecho el Comité investigó y ratificó la existencia del mismo de manera única, pues aunque se tiene conocimiento de que en 10 entidades se cuenta hasta con 3 organismos especializados, todos son de carácter privado, o bien, en otras 5 entidades se cuenta con diferentes secretarías que brindan asistencia técnica conforme sea solicitada y solamente en Puebla, Veracruz y Querétaro están por conformar organismos similares al CECP. Cabe destacar que el Comité trató de establecer comunicación con todas las entidades, enviándoles el Programa de Calidad y Productividad para hacerles partícipes de la experiencia del Estado de México en la cruzada por la calidad y la productividad, y al mismo tiempo recibir sus opiniones, críticas y sugerencias, pues está consciente de que para crecer y desarrollarse es básica la disponibilidad y apertura al cambio y lo que la administración pública Mexiquense persigue es enriquecer su experiencia y que ésta se comparta y generalice en las demás entidades, pues el fin último es el bienestar del pueblo mexicano.

3.1. OBJETIVOS.

Como se ha mencionado, el Comité Estatal de Calidad y Productividad fue creado con el fin primordial de dar ejecución a las líneas de acción propuestas por el **Programa Estatal de Calidad y Productividad 1991-1993**, referentes a la misma materia, orientadas a dar cumplimiento a las estrategias diseñadas en el mismo Programa, con el objeto de coadyuvar a incrementar la competitividad del aparato productivo del estado.

El objetivo general que persigue el Programa es retomado por el Comité, que plantea de manera general:

— Coadyuvar al incremento de los niveles de calidad y productividad de las medianas, pequeñas y micro empresas establecidas en el Estado de México.

Y como objetivos particulares:

— Detectar y satisfacer necesidades de capacitación.

— Detectar y satisfacer necesidades de asistencia técnica.

La pretensión inicial es conocer la problemática por la que atraviesan las micro, pequeñas y medianas empresas instaladas en la entidad, resaltando aspectos tales como la capacitación y asistencia técnica, que influyen en la calidad y productividad de los bienes y servicios que ofrecen las mismas; una vez obtenidos tales elementos se intenta dar solución a través de la aplicación de programas específicos en dichas materias que satisfagan las necesidades de formación respectivas.

3.2. ESTRUCTURA ORGANICA.

A efecto de cumplir su cometido como órgano ejecutor de los programas encaminados a elevar los niveles de productividad en el Estado de México, el Comité Estatal de Calidad y Productividad para su funcionamiento, se encuentra representado por una Vocalía Ejecutiva, a través de la cual lleva a cabo el desarrollo de las acciones dirigidas a tal fin. Esta a su vez, se integra por La Dirección de Investigación y Elaboración de Proyectos, y la Dirección de Concertación, Asistencia y Ejecución.

La primera tiene a su cargo la coordinación de investigaciones que reflejen la problemática existente en materia de capacitación y asistencia técnica de las micro, pequeñas y medianas empresas de la entidad; diseñar y elaborar el material didáctico requerido por el Comité, así como brindar la capacitación y asistencia técnica demandadas por los empresarios.

Para el cumplimiento de sus funciones, esta dirección consta de tres departamentos:

Departamento de Investigación y Seguimiento.

Su función es conocer el perfil de las problemáticas de calidad, productividad, capacitación y asistencia técnica, de las micro, pequeñas y medianas empresas de la entidad. Así como realizar investigaciones y difundir sus resultados en materia de calidad y productividad. Para el desarrollo de sus funciones, el departamento realiza una serie de actividades que le permiten detectar la problemática de las empresas.

El trabajo realizado por esta jefatura, sirve de base para el desarrollo de las funciones de las demás áreas de la Vocalía, ya que para brindar los servicios que ofrece el Comité es necesario detectar previamente la situación que guardan las empresas: sector, tamaño, giro de actividad económica, ubicación, etcétera.

Entre las actividades que realiza, destacan las siguientes:

— Establecer relación con diferentes empresas del Estado de México, a efecto de recopilar datos para la conformación de un directorio empresarial que sirva de base a los trabajos efectuados por éste, con el fin de mantener contacto con las mismas y proporcionar los servicios que el Comité ofrece. De igual manera, el Departamento continúa en contacto permanente con las empresas, con el propósito de actualizar constantemente el directorio y seguir incrementándolo.

— Detectar mediante la realización de encuestas, las problemáticas de las empresas, en cuanto a capacitación en calidad y productividad; esto va a permitir la conformación de los diagnósticos necesarios y a marcar la pauta a seguir en relación al tipo de servicios que requieren, así como también clasificar las necesidades en orden prioritario.

— Llevar a cabo un seguimiento detallado de los eventos que se realizan sobre calidad y productividad, lo que permite evaluar el cumplimiento de las actividades programadas por el Comité.

— Establecer comunicación con diferentes instituciones afines al Comité y/o especializadas en calidad y productividad con el propósito de solicitar o intercambiar información de utilidad para el Comité y que sirva de referencia para sus trabajos.

Departamento de Capacitación y Relaciones.

Las funciones del Departamento consisten en:

— Impartir conferencias, pláticas, foros, páneles, etc., que satisfagan las necesidades de información administrativa, contable, financiera, legal, etc.

— Aplicar programas de capacitación y asistencia técnica e impartir cursos en materia fiscal, legal, contable, etc., que satisfagan las necesidades de formación respectivas.

Este departamento realiza una de las actividades de mayor importancia dentro del Comité, en tanto tiene asignada la responsabilidad de la aplicación del Programa de Capacitación, sobre todo en los municipios más industrializados del Estado.

La capacitación de los recursos humanos es a través de la impartición de pláticas, conferencias y cursos principalmente sobre calidad. En las dos pri-

meras formas se realiza la promoción y sensibilización de las personas; y mediante los cursos se lleva a cabo la formación de instructores, quienes al término de éste estarán capacitados para fungir como tales e iniciar el proceso de derrama de información a los demás miembros que laboran en la misma área de trabajo a la que pertenecen, dándose en consecuencia un efecto multiplicador.

La capacitación se está efectuando con mayor empeño dentro del sector privado, en las micro, pequeñas y medianas empresas principalmente, puesto que éstas conforman el objetivo central del Comité.

Sin embargo, ha resultado un grupo muy importante, el sector educativo del nivel medio superior y superior, incluyendo el nivel tecnológico, debido a la gran demanda y sobre todo por la respuesta que se ha obtenido de éste; más aún, por formar parte de las estrategias del **Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1990-1994**, del **Acuerdo para la Elevación de la Calidad y la Productividad** y del **Programa Estatal de Calidad y Productividad**, cuyos objetivos son fomentar una cultura sobre calidad y productividad en todos los que participan en el proceso económico. En este sentido, es indispensable la capacitación de los cuadros técnicos, ya que para su incorporación en la actividad productiva es necesario que tengan una formación acorde con los requerimientos de la planta productiva.

De la misma forma, se brinda capacitación a instituciones de la administración pública.

Para el desarrollo de la capacitación, una de las herramientas fundamentales del Comité lo constituye el Sistema Integral de Calidad (SIC), como un método que básicamente propone la concientización de los recursos humanos, actuando con calidad en cada una de las actividades a realizar, tanto en el ámbito laboral y educativo como personal; dicho sistema fue cedido al Comité por Celanese Mexicana y adaptado a las necesidades de la pequeña y mediana empresa.

Departamento de Elaboración de Proyectos.

Su función es adaptar, crear y/o aplicar los materiales didácticos requeridos para otorgar la capacitación y asistencia técnica.

La labor del departamento se orienta principalmente a apoyar y reforzar la actividad de capacitación del Comité, ya que en éste se elabora el material didáctico utilizado durante las sesiones de capacitación, como por ejemplo la selección y elaboración de textos para la conformación de guías y ma-

nuales a utilizar durante sus cursos de formación de instructores, tanto para la persona que imparte la capacitación como para los que la reciben; adaptando el contenido del material de acuerdo al nivel laboral y educativo del grupo en formación.

Asimismo, se encarga del diseño del material didáctico existente para adaptarlo a las necesidades de las empresas, como es el caso del **Sistema Integral de Calidad y Productividad (SICyP)** para micro empresas, cuyo contenido es retomado del **Sistema Integral de Calidad (SIC)** para la pequeña y mediana empresa, cuya aplicación corresponde al departamento de capacitación y relaciones.

El SICyP, y el SIC, constituyen un sistema que pretende formar una conciencia de calidad y productividad en todos aquellos individuos que participan en la actividad productiva y que se encuentran ubicados en una micro empresa, con un número reducido de trabajadores, catalogándose más bien como talleres familiares, ya que su personal va de 1 a 16 trabajadores; ello, retomando la clasificación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

Cabe resaltar que este Departamento, además de tener la tarea del diseño del material didáctico, también realiza la capacitación a las micro empresas aplicando el SICyP.

Dirección de Concertación, Asistencia y Ejecución.

Tiene como objetivo promover, concertar y canalizar apoyos de capacitación y asistencia técnica, a través de la organización de eventos y la producción de mensajes promocionales formativos e informativos.

Para su ejecución, la dirección se integra de tres departamentos: de ejecución y seguimiento (promoción e información); concertación y organización; y de asistencia técnica.

Departamento de Ejecución y Seguimiento.

Sus funciones son:

- Producir mensajes promocionales formativos e informativos.
- Distribución de información promocional y/o de conocimiento.

A través de esta área se da a conocer la existencia del Comité, así como la difusión de los servicios que ofrece y las actividades por éste realizadas, mediante el uso de los diferentes medios de comunicación.

Las principales actividades del Departamento son:

— Contactar con los medios de comunicación a fin de difundir información sobre el quehacer del Comité.

— Llevar a cabo la captación y selección de información que deberá contener los mensajes promocionales, así como la elaboración y difusión de los mismos con la utilización de la radio y la televisión, mientras que, de manera escrita por medio de la prensa, trípticos, carteles, entre otros.

Por otra parte, este Departamento coordina y dirige la grabación de imágenes de video con temas alusivos a la calidad y la productividad, para su promoción en la televisión. De la misma forma realiza un seguimiento apoyado con material fotográfico, videograbación y prensa de los eventos y actividades más importantes realizadas por el Comité.

Departamento de Concertación y Organización.

Tiene asignadas las siguientes funciones:

— Concertar con los sectores público, privado y social y con organismos internacionales e instituciones educativas.

— Organizar eventos de integración, conocimiento y especialización.

Existe mucha relación entre esta área y la de capacitación y relaciones, puesto que las acciones en ésta realizadas son complementarias a las de aquélla, sólo que en eventos de actualización.

La concertación se realiza a fin de promover la participación en los eventos de actualización que se organizan, los que se basan principalmente en conferencias, pláticas, foros, etc., sobre calidad y productividad o relacionados con esa materia. Cabe destacar que el objetivo principal de estos actos es despertar el interés así como la sensibilización y actualización en dichos temas.

En el caso de las instituciones educativas, se ofrecen temas que motivan el interés de estudiantes y maestros a esforzarse por un mejor desarrollo en el proceso de enseñanza-aprendizaje y que permita crear conciencia de vincularlo con las necesidades del aparato productivo. A efecto de ofrecer un mejor servicio, contrata especialistas externos para el reforzamiento de estos actos. Este Departamento también es responsable de organizar y promover este tipo

de actos, buscando constantemente mejorar los mecanismos que motiven al público a participar en ellos.

Así también, concerta acciones y define mecanismos con los representantes sindicales para que apoyen las necesidades de los obreros en materia de capacitación y adiestramiento.

Para lograr el acercamiento con un mayor número de instituciones y organismos, con el objeto de que participen en este movimiento hacia la calidad que el Comité realiza a nivel estatal, se mantiene contacto con los titulares de cámaras y asociaciones de industriales, organizaciones sindicales, e instituciones educativas, a fin de que promuevan y coadyuven en la organización de sus representados.

Asimismo, se han firmado acuerdos y convenios de colaboración con organismos de diferentes sectores, en los que se comprometen a participar activamente en este proceso de capacitación en calidad y productividad. Esta última actividad la realiza directamente el Director de Concertación.

Departamento de Asistencia Técnica.

Sus funciones se centran en atender y canalizar las solicitudes de servicios de capacitación y asistencia técnica.

Funge como una área coordinadora de las acciones a realizar en cuanto a asistencia técnica, siguiendo la mecánica de recepción-canalización.

El programa de actividades del Departamento es el siguiente:

— Dar atención a aquellas personas que solicitan algún servicio de capacitación y asistencia técnica, así como realizar el estudio y análisis de las mismas y decidir sobre su prioridad y posible respuesta, haciendo la canalización más adecuada para su atención.

— Coadyuvar en la promoción, visitando a las empresas para presentar los servicios que ofrece el Comité.

— Llevar un seguimiento de la problemática de las empresas y del servicio que se les haya proporcionado para evaluar la efectividad del mismo.

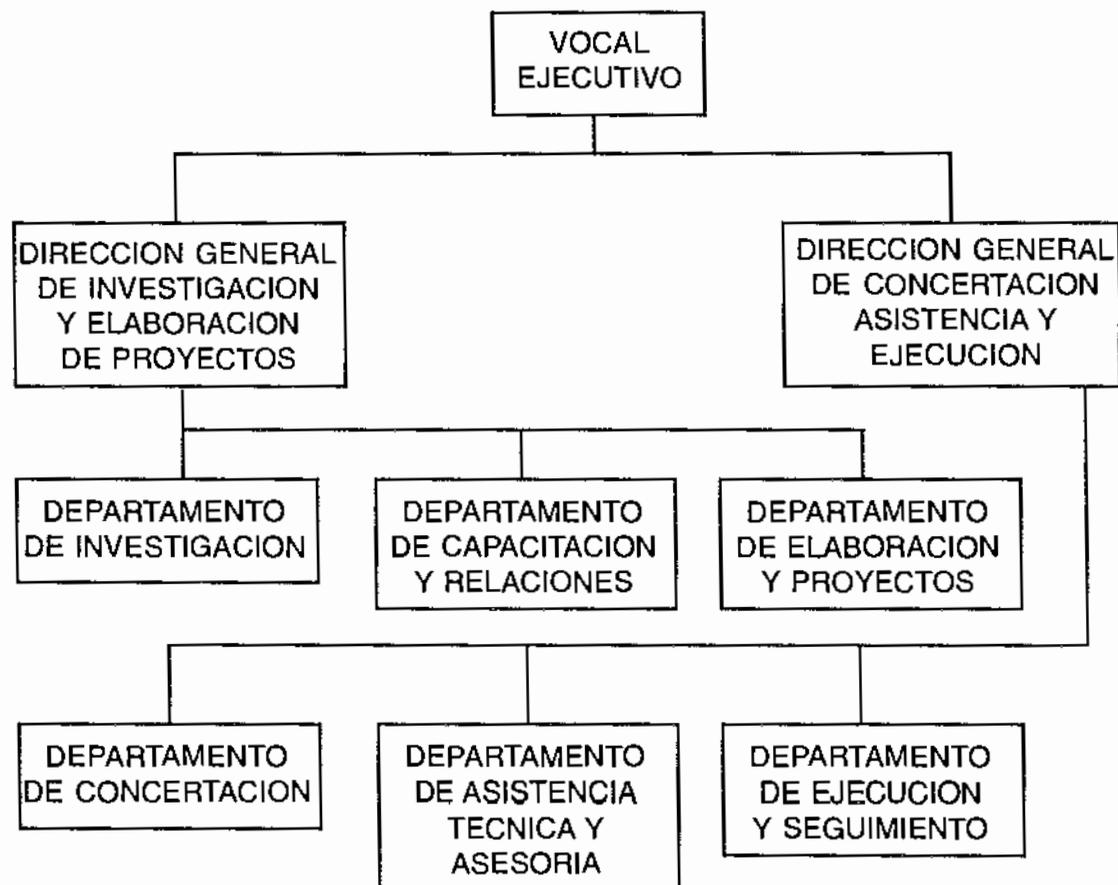
Ese es el objetivo que se perseguía con la incorporación del Departamento, sin embargo, las acciones que actualmente realiza son más de tipo administrativo y de apoyo a las demás áreas para el desarrollo de sus propias

funciones, puesto que sus actividades están orientadas a la gestión, trámite y administración en cuestión de recursos humanos, materiales y financieros. Así como a la organización y ministración de materiales y equipos utilizados en los eventos del Comité.

Aún cuando la Vocalía depende administrativamente de la Secretaría del Trabajo y la Coordinación Administrativa de ésta se encarga de atender y suministrar los recursos necesarios para el desarrollo de las funciones del Comité, el departamento actúa como un vínculo entre las dos partes, y de la misma forma funge como área de apoyo en la promoción de los servicios del Comité. Hasta aquí lo referente a la estructura orgánica del Comité Estatal de Calidad y Productividad, a través de la cual lleva a cabo sus cometidos y funciones; a continuación analizamos el aspecto de carácter operativo.

ANEXO 1

ORGANIGRAMA DEL COMITE ESTATAL DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD



3.3. ESTRUCTURA OPERATIVA.

A fin de dar cumplimiento a los objetivos del Comité Estatal de Calidad y Productividad se diseñaron seis programas para 1992, cada uno de los cuales fue asignado a los diferentes departamentos que lo conforman.

Posteriormente con la idea de mejorar el cumplimiento de los objetivos del Comité, para 1993 se propone una reestructuración operativa, donde se plantea el desarrollo de cinco programas básicos: capacitación, actualización, investigación, comunicación y concertación. Para la ejecución de éstos se requiere de la colaboración de la Vocalía Ejecutiva como un sólo equipo de trabajo, es decir, con la participación de cada uno de los Departamentos en todos los programas se pretende lograr mejores resultados, ya que todos los esfuerzos están encaminados a alcanzar su mejor desarrollo, permitiendo así una mayor coordinación y seguimiento de las actividades y funciones departamentales y la optimización de los tiempos utilizados en éstos, aún cuando algunos Departamentos tienen mayor responsabilidad que otros sobre determinado programa.

A continuación se hace una breve descripción de la operatividad y los alcances de los programas.

Programa de Capacitación.

Este programa reviste gran importancia en virtud de que es el eje central sobre el que giran todas las actividades del Comité. Básicamente consta de tres subprogramas específicos de capacitación: el **Sistema Integral de Calidad (SIC)** para empresas pequeñas y medianas, principalmente; el **Sistema Integral de Calidad y Productividad (SICyP)** para micro empresas y el **Sistema de Productividad Total Operativa**. Cabe señalar que en él se incluyen cursos de especialización en el SIC y SICyP, y otros sobre temas afines a la calidad y productividad. La ejecución del programa está a cargo principalmente de los departamentos de capacitación y relaciones y el de elaboración de proyectos.

En cuanto se refiere al **Sistema Integral de Calidad y Productividad (SIC)**, la capacitación consiste en la impartición de cursos para la formación de instructores en calidad, tanto del sector empresarial como de instituciones educativas, obteniéndose una mayor demanda en estas últimas. Para el desarrollo de este subprograma se realizaron acciones tales como: la utilización de material didáctico adaptado y reproducido por el Comité; el seguimiento de las instituciones que capacitaron instructores a partir del segundo semestre de operaciones, ello a iniciativa del vicepresidente representante del sector

público; asistir a cursos y conferencias para reforzar y actualizar los conocimientos que coadyuvan a brindar una mejor capacitación; buscar los espacios más adecuados para impartir los cursos.

Por otra parte, es importante destacar que para alcanzar los objetivos planteados, se realizó una ardua labor de promoción de los eventos, a través de visitas domiciliarias, también mediante el reparto de paquetes promocionales, folletería y telefonemas en los diferentes municipios.

La capacitación proporcionada a través del **Sistema Integral de Calidad y Productividad** se inició a partir del segundo semestre de 1992, debido a que el material didáctico tuvo que ser adaptado a este tamaño de empresa. Las acciones emprendidas para su aplicación fueron específicamente: elaboración de material didáctico utilizado en la capacitación, organización de cursos para formación de instructores, formación de grupos de empresarios y trabajadores.

La promoción y concertación fueron determinantes para lograr una mayor cobertura, siendo necesaria la conformación de un directorio de microempresas. También se llevaron a cabo sesiones de trabajo con representantes de instituciones académicas, cámaras de industria y comercio, con personal de Nacional Financiera y se procedió al envío de paquetes informativos para promocionar los eventos programados. Cabe mencionar que no se llevó a cabo un seguimiento de las personas que fueron capacitadas en este programa, sobre la derrama que por su conducto pudo efectuarse.

Durante el primer año de funciones del Comité, los cursos de capacitación estuvieron basados en los sistemas anteriormente descritos, sin embargo, para 1993 el programa se amplió, sumándose los cursos de especialización sobre ambas materias. Tanto los del SIC como del SICyP estuvieron orientados a la formación de instructores, cuyos grupos se conformaron con pasantes y profesionistas de diferentes ramas, adscritos a los sectores público, privado o bien que laboran de forma particular.

A efecto de comprobar si los participantes son candidatos viables para fungir como instructores, se lleva a cabo un examen de selección previo a la impartición del curso, durante el cual se evalúan las características que poseen y que demuestren su viabilidad como instructores.

Los cursos de formación de instructores se efectúan con una duración de 25 horas. Su propósito es que al término de éstos los egresados inicien la derrama de conocimientos adquiridos, integrando cada uno sus propios grupos; los grupos de instructores se componen de 15 a 20 participantes, con la

trial, comercial y de servicios desde diferentes perfiles, perspectivas y concepciones académicos.

Así pues, el subprograma de investigación reviste gran importancia, ya que a través de los resultados obtenidos de las diversas investigaciones, se obtienen una serie de elementos de juicio que podrán servir en un momento dado para la toma de decisiones y la instrumentación de acciones por parte de la administración pública estatal.

— Actualización de directorios del Estado de México.

Este subprograma se constituyó como básico desde el inicio de las actividades del Comité, dado que era necesario identificar y ubicar a las empresas por tamaño, actividad económica y ubicación física para establecer contacto y poder llevar a cabo la promoción de los servicios que se ofrecen.

Así pues, el objetivo que inicialmente se estableció fue la conformación de un directorio de empresas que contara con el mayor número de datos para facilitar las tareas programadas. Continuamente se actualizan e incrementan los datos de los directorios de diferentes sectores que se requieren para apoyar la realización de las actividades del Comité.

— Seguimiento y evaluación de eventos de calidad y productividad (de opinión).

Como lo establece el nombre del mismo subprograma, se pretende llevar a cabo un seguimiento y evaluación de los eventos sobre capacitación y actualización que realiza el Comité, con base en los cuestionarios que se aplican. Con éstos se pretende tener parámetros de referencia para mejorar constantemente los servicios que ofrece el Comité y conocer el impacto que están teniendo las acciones a fin de concientizar a todos los sectores de la población a favor de la cultura de calidad y productividad.

De acuerdo a las opiniones registradas en los cuestionarios aplicados, la respuesta obtenida por los participantes de los diferentes sectores fue bastante favorable, tanto en la calificación brindada al evento en sí, como en los beneficios que manifestaron pueden obtener de su contenido. Así, gran parte de las opiniones coincidieron en que la capacitación, sobre todo en calidad y productividad, es el principal instrumento para elevar la competitividad del aparato productivo estatal y nacional; que la sencillez del método,

específicamente de los cursos del SIC, permite una fácil comprensión y aplicación; y que estos eventos son de gran beneficio, ya que motivan y proporcionan elementos y herramientas para desempeñar mejor las actividades que realizan tanto en el ámbito académico como laboral y personal.

En este sentido, se concluye que en la etapa de sensibilización se ha logrado despertar el interés en los asistentes para participar e involucrarse en la cruzada hacia una cultura de calidad y productividad.

Finalmente, otra de las tareas a realizar dentro del programa se refiere al seguimiento detallado de los resultados que se obtienen mensualmente en los cinco programas estructurados por el Comité.

Programa de Comunicación.

El programa de comunicación es la parte que refuerza y realiza la promoción y difusión de la existencia del Comité, así como de las actividades y resultados del mismo. Tiene la función de divulgar y promover la cultura de la calidad y la productividad a través de mensajes promocionales formativos e informativos utilizando los diferentes medios de comunicación.

Dentro del programa se encuentran ubicados los siguientes subprogramas:

— Producción y difusión de mensajes: comprende la producción de mensajes promocionales formativos e informativos en materia de calidad y productividad y de su distribución a través de los medios de comunicación más adecuados, así como la realización de apoyos audiovisuales para programas de capacitación y eventos de actualización. Entre las acciones emprendidas para su ejecución se encuentra la producción de mensajes impresos, de radio y video.

Los resultados obtenidos fueron satisfactorios, puesto que se logró la difusión de actos y actividades realizadas por el Comité Estatal de Calidad y Productividad.

— Cobertura de actos: se refiere a la difusión de todos los actos que se organizan por el Comité a través de boletines para darlos a conocer a toda la comunidad, así como a la concertación con los diferentes medios masivos de comunicación para lograr una cobertura más amplia y que el número de participantes se incremente.

La elaboración de boletines fue para eventos tales como seminarios de calidad y productividad, cursos tanto para formación de instructores como en otras áreas relacionadas a la calidad y productividad; conferencias y entrevistas ofrecidas por el Vocal Ejecutivo y Directores de área.

El programa obtuvo buenos resultados, habiéndose cubierto en su totalidad, logrando la publicación de 309 boletines, 9965 mensajes impresos, 52 de video y 1729 spots de radio.

Programa de Concertación.

Dentro de este programa se llevó a cabo la conciliación de intereses con los diferentes organismos e instituciones, a fin de involucrarlos en el fomento e impulso de una cultura sobre calidad y productividad a través de la firma de convenios. Para el logro del objetivo se llevó a cabo la concertación con los representantes de diferentes empresas, instituciones u organismos y acuerdos de colaboración.

Al término de 1992 se obtuvo la firma de 7 convenios de coordinación con sindicatos, empresas e instituciones educativas, entre los que se encuentran los convenios con: la empresa Alcatel-Indetel, la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, la Universidad Autónoma del Estado de México y Tecnológico de Ecatepec de Morelos, donde de hecho se encuentra el respaldo para la elaboración de trabajos de investigación en la materia, tal como el presente trabajo.

En 1993, se ha continuado con esta labor de concertación, teniendo un avance en materia de negociación con las empresas y sindicatos, quienes en breve llevarán a cabo la firma de convenios, incluyendo los que otorgan los bonos de productividad y calidad.

Tal es el panorama que presenta hoy día el Estado de México y el papel fundamental de su administración pública en quehaceres directamente vinculados a incrementar la productividad, eficiencia y calidad de la planta productiva y de servicios, así como en la creación de más y mejores condiciones para acercar -guardadas las especificidades de cada ámbito- el sistema educativo con el productivo, en un momento en que las condiciones nacionales e internacionales están cambiando de manera vertiginosa, y donde además, deben tomarse las medidas en el espacio público y en el privado en términos de concertación, con el objeto de conducir y organizar a la sociedad civil en congruencia con las exigencias de los tiempos.

El estudioso de la administración pública, y en general de las ciencias administrativas, no puede dejar de lado el análisis del contexto actual y de sus repercusiones en el hacer y actuar de las administraciones públicas, tanto en el orden federal, como en el estatal y municipal; es más, se puede decir que hoy el especialista, el profesional de la administración pública tiene el reto de proponer y concretar alternativas de solución a los problemas coyunturales y estructurales que afectan a nuestra sociedad.

- 4 -

El sector secundario es el principal generador de productos y empleo, sin embargo, está siendo desplazado por el sector terciario, en este sentido, la administración pública promueve actualmente acciones que se traduzcan en el fortalecimiento y explotación de la actividad industrial, y de manera prioritaria al fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, por constituir éstas cuantitativamente hablando, poco más del 99% de la planta instalada y el 54% del empleo total. Asimismo, se observa en los sistemas de producción una infraestructura inadecuada y obsoleta, principalmente de las empresas de menor tamaño, resultando impostergable la necesidad de que la economía en su conjunto se modernice y mantenga a la vanguardia en la aplicación de los avances tecnológicos para lograr y sostener la competitividad en el mercado interno e internacional.

- 5 -

El aparato productivo enfrenta serios problemas en relación a la capacitación, sobre todo en la micro, pequeña y mediana empresa, ya que en la medida en que disminuye el tamaño, es menor la proporción de éstas que cuentan con programas o cursos de capacitación en general, y más aún cuando se trata de calidad y productividad. A eso hay que agregar la falta de conocimiento de las ventajas de aplicar programas o sistemas sobre estas materias.

- 6 -

El proceso de apertura comercial que vive el país, iniciado como estrategia de crecimiento desde la década pasada, representa hoy en día una de las alternativas más viables para su recuperación económica. A ese respecto la administración pública se ha dado a la tarea de firmar convenios y tratados comerciales con otros países que permitan establecer un mayor vínculo con el mercado internacional siendo acorde con la llamada globalización económica.

Asimismo, la apertura comercial representa un reto para el aparato productivo, que deberá mejorar su productividad y calidad para ser más competitivo. El logro de este objetivo se pretende alcanzar -entre otros mecanismos- mediante la capacitación de los recursos humanos, de tal manera que ello permita incrementar la calidad y la productividad; este aspecto ha sido una estrategia y una de las acciones de la administración pública implícita en los diferentes acuerdos y programas tanto federales como estatales, que contemplan la participación de los diferentes sectores productivos.

- 7 -

Para que se de una efectiva capacitación de los recursos humanos en el corto, mediano y largo plazo, los programas y acuerdos establecen la vinculación y el acercamiento del sistema educativo con el aparato productivo. Así, a

través de la educación inculcada desde los primeros años de vida, se pretende fomentar una cultura y una dinámica sociales que promuevan la productividad, la calidad y la eficiencia, como formas de vida y de trabajo, como elementos sustantivos para la superación económica y el bienestar nacional.

- 8 -

El atraso en la cultura organizacional de nuestro país se debe en gran medida al rezago existente en materia de educación y capacitación para el trabajo, mismo que podrá ser superado sólo si autoridades, empresarios, trabajadores y sociedad en general, apoyan y promueven permanentemente el movimiento hacia la calidad, a través de programas educativos que comprometan la participación activa de toda la comunidad en todas y cada una de las actividades que se realizan.

- 9 -

La creación y puesta en operación del Comité Estatal de Calidad y Productividad, representa la concreción de los esfuerzos realizados por la Administración Pública Federal y Estatal, en un esfuerzo de coordinación, para instrumentar estrategias que conduzcan a elevar la calidad de vida de su población, con la participación de los sectores que influyen en la actividad productiva.

- 10 -

La calidad y productividad son formas y requisitos indispensables de acceso y permanencia de los empresarios en el mercado, lo que cobra cada vez mayor importancia y relevancia, puesto que sólo en la medida en que logran la competitividad exigida se encuentran en posibilidades de acceder a un mercado internacional cada vez más integrado y competido, por lo que los programas de capacitación, formación y desarrollo que incidan en la elevación de dicha competitividad y productividad, constituyen una de las estrategias fundamentales que debe ser fortalecida y apuntalada.

- 11 -

Los actos organizados sobre calidad y productividad han logrado despertar el interés en la mayoría de los participantes por involucrarse en la cruzada hacia una cultura de calidad y productividad. De manera general, se recabaron opiniones que afirman que la capacitación representa el principal instrumento para elevar la competitividad del aparato productivo estatal y nacional, motivada básicamente por hacer las cosas bien desde el principio y constantemente en todas y cada una de las actividades que se realizan.

El Comité Estatal de Calidad y Productividad logró un acercamiento con los diferentes organismos que forman parte del sector productivo del Estado de México, a través de los distintos medios de comunicación con mecanismos instrumentados por el mismo Comité, a fin de dar a conocer y otorgar los servicios de capacitación, cumpliendo así con su objetivo de coadyuvar a incrementar la competitividad del aparato productivo, mediante la satisfacción de las necesidades de capacitación en calidad y productividad, sobre todo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Por otra parte, para lograr un incremento sustantivo en el bienestar social, una de las mejores alternativas la constituye el fortalecimiento de los procesos económicos, y en este sentido, cobra relevancia la capacitación como uno de los cometidos contemporáneos de la Administración Pública orientados a elevar la competitividad del aparato productivo. A fin de contribuir a mejorar las acciones realizadas por el Comité Estatal de Calidad y Productividad, y con base en la experiencia adquirida en este campo, se presentan las siguientes:

B) Sugerencias.

- I -

Constituir un Sistema de Calidad y Productividad acorde con las necesidades y requerimientos propios de cada empresa u organismo, con base en la realización de un diagnóstico específico, para superar de esta manera la fase o etapa de sensibilización y coadyuvar más técnicamente a elevar los niveles de competitividad.

- II -

La incorporación al Comité Estatal de Calidad y Productividad de un Sistema de Información que de a conocer de forma actualizada y permanente los principales indicadores de la situación que guarda el Estado de México en materia de empleo, capacitación, calidad, productividad y competitividad a través de la recopilación y realización de material bibliográfico, estadístico, gráfico y de estudios propios.

Ello permitiría obtener, por un lado, elementos de juicio para la toma de decisiones y la elaboración de políticas, y por otro, contar con datos oportunos que apoyen la realización de diferentes trabajos de investigación, mismos que en estas materias han sido insuficientemente explorados.

- III -

El gran interés mostrado por el sector educativo sobre la capacitación en calidad y productividad induce a sugerir por un lado, la elaboración o adaptación del Sistema Integral de Calidad específicamente para este sector y, por otro, para lograr una mayor efectividad en el vínculo entre las necesidades reales del aparato productivo con la formación de cuadros técnicos cada vez más profesionales, se propone la incorporación de prestadores de servicio social que sean capacitados como instructores que sirvan a su vez de promotores en este tipo de capacitación, cuyo efecto multiplicador no se haría esperar, comenzando por sus mismos compañeros de generación o bien desde los niveles básicos de educación. Una medida más que reforzaría la formación de cuadros técnicos es la incorporación por lo menos de una materia en los planes de estudio que sienta las bases teóricas de lo que significa la calidad y la productividad, así como los elementos básicos para poder cuantificarlos y por ende, para incrementarlos.

- IV -

En relación a la investigación académica, se propone el establecimiento de mecanismos sólidos de coordinación interinstitucional, de nivel superior y tecnológico sobre diferentes materias que promuevan el incremento de la productividad, siguiendo un mecanismo de complementación. Esto con un doble propósito, por una parte, evitar la duplicidad de trabajos que se vienen generando, y por otro, se permitiría avanzar en la consecución de un mayor y mejor número de proyectos.

Al promover dicha complementariedad, indiscutiblemente se vería reforzada la investigación en tales materias.

- V -

Se propone la celebración de convenios entre las Instituciones de Educación Superior, los Institutos Tecnológicos, y el sector empresarial, en los cuales cada instancia de acuerdo con su propia naturaleza -pero teniendo claramente identificadas las condiciones y objetivos de dichos convenios -se responsabilizarían a cumplir sus respectivos compromisos, toda vez que se buscaría una complementariedad, lo que además involucraría al sector empresarial -entre otros aspectos-, a canalizar mayores recursos a la investigación, para elevar la calidad y competitividad del aparato productivo.

- VI -

Por lo que respecta a las actividades propiamente desarrolladas por el Comité, se propone el fortalecimiento de las mismas a través, por un lado, de una mayor diversificación en la asistencia técnica que se brinda. Esto es, ampliar la cartera de consultores especialistas en materia financiera, conta-

ble, fiscal, legal, etc., para que el servicio que preste sea más completo e integral y, por otro, un mayor impulso a la constante actualización del personal interno para desarrollar en forma óptima sus funciones.

- VII -

En cuestiones técnicas se sugiere llevar a cabo al 100% el seguimiento y evaluación tanto de los cursos como de las actividades en general desarrolladas por el Comité, así como profundizar en el seguimiento de los instructores formados, a efecto de comparar los alcances logrados con respecto a lo programado, con la instrumentación de esta estrategia.

- VIII -

Uno de los principales problemas que enfrenta el CECP, es la falta de infraestructura humana y material suficiente para ofrecer un servicio más integral; esto se debe a la falta de recursos financieros para contratar los servicios de personal especializado, así como para canalizarlos a la capacitación necesaria del personal interno, por lo que se propone, una revisión por parte del Gobierno Estatal de la función que viene desempeñando el Comité en beneficio del sector productivo, y en base a ésta, se asigne mayor presupuesto, de tal manera que ello le permita atender de forma particularizada y con mayor cobertura las necesidades prevaletientes en materia de capacitación en calidad y productividad en la entidad, a lo que habría que agregar mayores recursos por concepto de ingresos propios que generara el Comité, por los servicios que ofrece.

BIBLIOHEMEROGRAFIA

- Deming W. Edwards, **«CALIDAD, PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD, LA SALIDA DE LA CRISIS»**, México, Edit. Diaz Santos.
- **«EI FINANCIERO»**, México, 4 de octubre de 1993.
- **«EL UNIVERSAL»**, «Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad», Primera Sección. México, 27 de mayo de 1992.
- Gabinete de Comercio Exterior, **«EL PROCESO DE ADHESION DE MEXICO AL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES, ADUANEROS Y COMERCIO. (GATT)»**, México, 1986.
- **«GACETA DEL GOBIERNO. PERIODICO OFICIAL DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO»**, No. 69, Toluca, Estado de México, 6 de octubre de 1992.
- Gobierno del Estado de México (Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social -Comité Estatal de Calidad y Productividad), Revista de **APUNTES DE CALIDAD**, Año 1, Suplemento 1 y 2, Vol. 1, 3 y 7, Año 2, Vol. 1, 2 Y 3.
- Hernández Laos, Enrique, **«LA PRODUCTIVIDAD Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL EN MEXICO»**, México, F.C.E., 1985.
- Herrera Toledano, Salvador y Macedo Martínez, Javier, **«EI TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y LA INDUSTRIA EN EL ESTADO DE MEXICO: RETOS Y PERSPECTIVAS»**, México, El Colegio Mexiquense y Quinto Centenario, 1992.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística, **«CUADERNO DE INFORMACION OPORTUNA»**, No. 227, México, INEGI, 1992.
- Méndez Morales, José S., **«PROBLEMAS ECONOMICOS DE MEXICO»**, México, Mc. Graw Hill., 2a. Edición, 1991.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, **«CUARTO INFORME DE GOBIERNO»**, Toluca, Estado de México, Gobierno del Estado de México, 1993.
- **«INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO»**, México, INAP, 1984.

_____ **«PLAN ESTATAL DE DESARROLLO, 1990-1993»**, Gobierno del Estado de México, 1990.

— **«PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1983-1988»**, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

— **«PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD, 1990-1994»**, Toluca, Estado de México, Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, 1990.

— **«PROGRAMA ESTATAL DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD, 1991-1993»**, Toluca, Estado de México, Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, 1991.

— Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Revista **SECOFI**, «El Tratado de Libre Comercio Entre México y Chile», México, 1991.

_____ **«COMUNICACION»**, México, septiembre-octubre 1991. Año VIII. No. 89.

_____ **«EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MEXICO, CANADA Y ESTADOS UNIDOS»**, (Monografía), México, 1992.

_____ **« TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN AMERICA DEL NORTE»**, (Monografía), México, 1991.

— Sevilla Montes de Oca, Francisco Javier Erik, **«EL CARACTER DEL ESTADO MEXICANO, 1920-1980 Y SUS PERSPECTIVAS»**, (Tesis), Toluca, Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, 1985.

LA ACCION DE FOMENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO EN MATERIA DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD COMO FACTOR PARA ELEVAR LA COMPETITIVIDAD DE SU APARATO PRODUCTIVO. Se termino de imprimir en los talleres de Pliego Impresores, S.A. de C.V., ubicados en Pedro Cortés No. 402, Tels.: 14-01-86 • 14-29-20 • 14-44-08, Col. Santa Bárbara C.P. 50050, Toluca, México, La edición es de 1000 ejemplares y estuvo al cuidado del IAPEM, Diseño portada Tomás Arteaga G. PLIIMSA. S.A. de C.V.