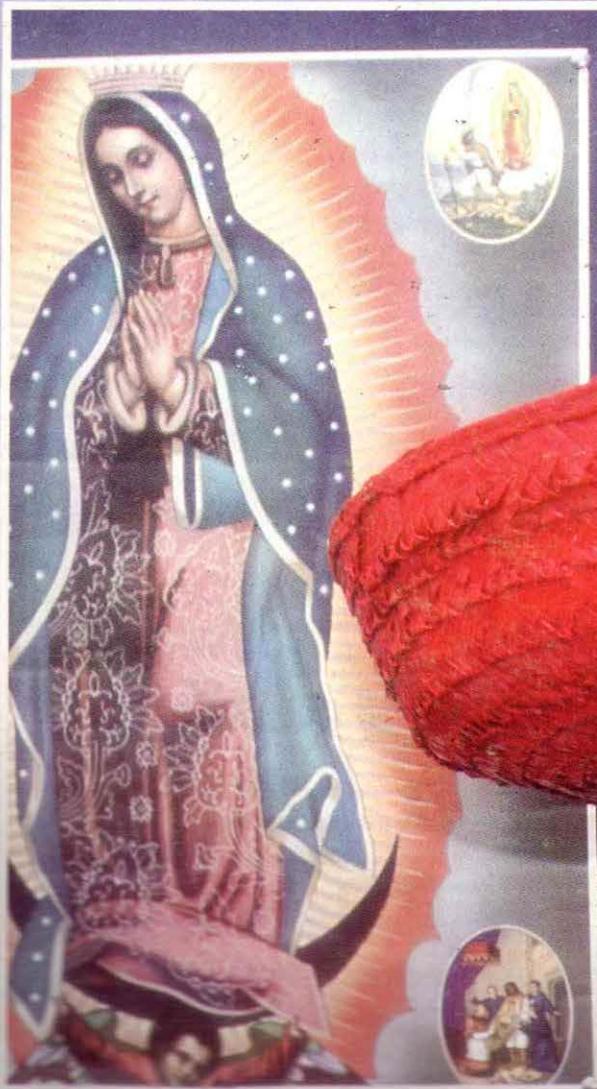


EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

14

EL CAMBIO ESTRUCTURAL



Reconversión Industrial
 La entrada al GATT
 Inversión Extranjera
 Deuda Externa
 Salarios



UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD AZCAPOTZALCO División de Ciencias Sociales y Humanidades

Informe sobre
paraestatales

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

INDICE ANALITICO: Reversión Industrial

AUTOR: Alfredo Hualde, Jordy Micheli [*]

TITULO: Reversión: una Marca sin Producto?

TEXTO:

El abuso que en los últimos meses se hace del término reversión industrial es inversamente proporcional a lo unívoco de su significado. Al haberse convertido en moneda de uso corriente, su excesiva circulación atenta frontalmente contra la precisión semántica del vocablo y amenaza con devaluarlo rápidamente.

Lo anterior no sólo se debe a la algarabía en que se han sumido funcionarios, representantes patronales y sindicales, técnicos y académicos, sino a la propia multiplicidad de aspectos que tiene la reversión industrial. De ellos, cada quien subraya el que le parece más adecuado a sus intereses, a sus objetivos, aprovechando que el Estado por el momento ha emitido la marca, pero no el producto como tal; como si hubiera la intencionalidad de hacer de la reversión algo así como una novela por entregas. La estrategia en este caso sería la siguiente: en primer lugar el público interesado se familiariza con ella y la acepta como necesaria, e incluso como ineludible, aún sin saber con precisión (pues falta un plan global) de qué se trata. Posteriormente, es previsible una concreción de la misma con un desarrollo que, por ahora, sólo sus hacedores conocen.

El primer paso ya está dado. Los sindicatos, al menos una parte de ellos, los empresarios, el Gobierno, empujan hacia la reversión; sin embargo un acuerdo tan unánime de caminar en la misma dirección, se enfrentará a seguras discrepancias cuando se trate de responder a preguntas; ahora sí, necesarias e impostergables: ¿En qué tipo de reversión se está pensando? ¿A quién va a beneficiar principalmente? ¿A qué sectores económicos y sociales afectará? ¿Mediante qué pactos sociales se va a instrumentar? ¿Con qué pactos sociales se va a terminar? ¿Cuántos desempleados va a regalar a México? y ¿Cómo se va a financiar?

Todas estas cuestiones ya se plantearon en otros países y se les ha dado respuestas diversas. Por ello, es presumible suponer que en México el espacio para soluciones originales es limitado. En cambio, lo que sería deseable es que se escogiera la reversión menos mala, aquella que se ajuste a un modelo de desarrollo armónico; que sea viable teniendo en cuenta los recursos disponibles y que no procure al país, a sus obreros, costos sociales excesivos. Como se sabe las reversiones en determinada lógica competitiva, pueden considerarse positivas a medio plazo para objetivos de modernización, pero siempre tienen, según lo reconocen sus defensores más acérrimos, un efecto traumático inmediato, pues no en balde se trata de agudizar algunos aspectos de la crisis.

La muestra de reconversiones posibles creadas por distintos teóricos se rige por diversos criterios, pero una de las más cruciales es la que toma el papel del Estado como índice clasificatorio, Michalski [1] distingue cuatro tipos de reconversión posible o si se prefiere cuatro estrategias para abordar una reconversión industrial.

1) Las basadas en el poder adaptador del mercado. Es decir, el proceso de reconversión se concibe en el contexto de un mecanismo de ajuste autónomo de las fuerzas de mercado.

2) Las basadas en la intervención del gobierno que, a modo de complemento del mercado, impulsa los cambios estructurales necesarios para producir la reconversión.

3) Las políticas defensivas que tratan de reducir el costo político y social de la crisis con base en los procesos de reconversión.

4) Las basadas en la acción directa de los gobiernos mediante el control público y la nacionalización de los sectores productivos. [2]

Claro está que los modelos de Michalski corresponden a abstracciones metodológicas, son arquetipos que no tienen un correlato preciso en la realidad. Y así, lo que ha ocurrido en Japón, en Francia o España a menudo contiene rasgos de dos e incluso tres de los modelos propuestos por este autor. Además cada arquetipo encaja dentro de una economía con características estructurales determinadas, e inmersa en coyunturas precisas a las cuales, los gobiernos responden con políticas diferentes.

Por último, es imprescindible examinar el contexto internacional, pues en una economía mundial profundamente transnacionalizada, la reconversión es un modo de adaptación de los capitalismo nacionales a un sistema económico cuyos líderes -EE.UU. y Japón- ya han dado pasos en el remozamiento de su planta industrial y arrastran a otros países menos desarrollados a una dinámica similar en algunos aspectos.

En México el texto-guía de los propósitos de política económica fue, a principios de sexenio, el Pronafice en el cual la palabra-fetiche era el cambio estructural que a su vez se desmembra en dos extremidades o vertientes principales. La primera hacía referencia a las reformas en la planta industrial para conseguir un tejido más articulado. La planta industrial integrada permitiría (segunda extremidad) plantear y llevar a cabo una estrategia exportadora que traería al país divisas más abundantes, suficientes para pagar la deuda externa y crecer a un ritmo sostenido. En lo que se refiere al comercio, se han dado pasos concretos como la entrada al GATT [3] y la tendencia hacia una apertura general del mercado, el incremento de los subsidios a determinadas actividades exportadoras y en general una liberalización substancial que ha tenido su manifestación en medidas de tipo político y reformas legales.

En la planta industrial, el paso parece ser más lento. La acción más destacada -por cierto muy coherente con lineamientos monetaristas y consignas del FMI- ha sido la privatización de algunas empresas paraestatales.

En un proceso tan folletinesco como el de la reconversión industrial, por su intriga y falta de publicidad, el Estado se ha deshecho con desigual fortuna de una serie de pequeñas empresas y algunas otras, no tan pequeñas, pero tampoco prioritarias.

Los últimos datos que las fuentes oficiales suministran daban los siguientes resultados: "En la actual administración han sido desincorporadas del sector público 438 empresas, organismos de los cuales 101 fueron puestos en venta, 269 entraron en proceso de liquidación, 58 fueron autorizadas para fusionarse a otras entidades y 30 han sido transferidas a los gobiernos estatales. Hasta ahora de las 101 empresas paraestatales cuya enajenación fue autorizada, sólo han sido vendidas 34 en tanto que 67 permanecen en espera de ser adquiridas por los sectores privados y social" (El Financiero, 9 de octubre de 1986).

Como se ve, la privatización [4] no parece por el momento algo fundamental para la modificación en la estructura de la planta industrial mexicana, pero es un proceso que va a continuar y en el mismo se verán envueltas otras empresas que como Mexicana de Aviación y algunas siderúrgicas tienen la virtualidad de constituir partes fundamentales de la mencionada planta productiva.

En este terreno, un aspecto significativo que merece la pena subrayarse es la posibilidad de las empresas extranjeras de resarcirse de su deuda mediante la adquisición de acciones de compañías mexicanas endeudadas. En esta modalidad, el monto de adquisiciones todavía no puede ser considerado alarmante, como síntoma de "desnacionalización" (se calcula que la suma asciende a unos quinientos millones de dólares). Sin embargo, para evaluar con mayor precisión los efectos, hay que tener en cuenta también los sectores en que se está canjeando acciones por deuda.

Las privatizaciones, la posibilidad de convertir deuda en acciones son parte de la reconversión; junto a ello, hay una reconversión, que no osa decir su nombre y que se encuentra en el cierre de factorías como Fundidora, la reducción de las jornadas de trabajo como en las huleras, o las reducciones de plantilla tal como parece ocurrirá en Concarril. Los acontecimientos que describimos tienen efectos sobre dos objetivos inherentes a la reconversión: el alza de la productividad y la alteración de las relaciones laborales o de los pactos sociales.

En el caso de los cierres, despidos y demás acciones sobre los colectivos obreros, sirve a los fines de productividad y eficiencia que desde hace tiempo reclama el sector privado. Ahora bien ¿de qué modo actuará el Estado cuando la reconversión incide sobre la modificación de las normas de trabajo y, en el caso de los despidos, con qué protección van a contar los desempleados de la reconversión industrial?

En otros casos que tal vez puedan servir de guía, por semejanza o por contraste, de lo que ocurre o va a ocurrir en México, conviene apuntar que en las reconversiones más planificadas u orientadas por el Estado, casos francés y español, se intentó que éste impulsara la reconversión sin perder de vista el cuadro global que ofrecía la industria para

propiciar allí también la nueva y célebre articulación del tejido, "compensando" de algún modo a los perjudicados directos: los trabajadores.

Así, en Francia se ensayaron diversos sistemas que trataban de darle un "rostro humano" a lo que de otra manera hubiese sido "una reconversión salvaje". Los procedimientos fueron diversos: jubilaciones anticipadas, facilidades de regreso a los inmigrantes, seguros de desempleo con posibilidad de capacitación de la mano de obra en nuevas tecnologías, etcétera. Evidentemente, tales medidas que como en España y Francia se pactaron con los sectores sindicales más afines a los gobiernos socialistas (CFDT en Francia, UGT en España) respondían a la necesidad de evitar o suavizar conflictos políticos y sociales.

En México no es posible todavía prever en qué forma afectará el aspecto más traumático de la reconversión sin embargo es posible anotar dos cuestiones similares a los casos francés y español: a) un reconocimiento del sector oficial del sindicalismo de que la reconversión es necesaria y b) la conciencia de que la misma supondría un costo importante para los trabajadores y que su magnitud debe ser negociada. El Congreso del Trabajo declaraba al respecto: "La reconversión industrial más que una acción concertada es un shock sin precedentes y... en nuestro país, el fenómeno de la reconversión somete a los trabajadores a otra encrucijada: el desempleo masivo". (Excélsior, 6 de octubre de 1986).

Los pronunciamientos oficiales en este sentido insisten en la conciencia gubernamental de los perjuicios que pueden ocasionar a los trabajadores e invoca la necesidad de la concertación, pero no definen el modo en que tal concertación se llevará a cabo, ni con qué interlocutores. De alguna manera los funcionarios de más alto rango insinúan que en las dependencias gubernamentales se trabaja el tema de la reconversión. Sin embargo, no parece haber en mente un texto general como "El libro blanco de la reconversión" de España o los decretos sobre las mutaciones industriales de 1984 en Francia. Da la impresión de que se trata sobre todo de un tratamiento sectorial y quizás en algún caso para empresas determinadas.

También parecen existir algunas otras realidades asumidas y avances concretos. El subsecretario de Fomento Industrial, Mauricio de María y Campos, señaló recientemente los sectores susceptibles de reconversión. [5] De acuerdo con la clasificación por él anunciada, en México existirían tres tipos de sectores industriales: los razonablemente eficientes (petroquímica, cementera, vidrio), los sectores maduros (siderurgia, textil, autopartes, electrónica de consumo) y los sectores emergentes (telecomunicaciones, biotecnología). El objeto principal de la reconversión serían los sectores maduros a los que se añadirían, además de los enunciados: el sector farmacéutico, la industria electrónica, el calzado, los electrodomésticos y eventualmente, alimentos y bienes de capital. En ellos, según el Subsecretario es necesario hacer modificaciones en el capital, la tecnología y la organización.

Precisamente este punto -el del capital-, es el que suscita mayores incógnitas sobre la viabilidad de la reconversión, ya que implica un proceso financiero costoso que requiere

como condición, un crecimiento sostenido y una fluidez crediticia asegurada. El gobierno mexicano confía en que un crecimiento de tres o cuatro por ciento estimado para 1987 sería adecuado y alude además a una serie de créditos previstos en el último acuerdo con el FMI. [6] Según este acuerdo, se podrían disponer de 500 millones de dólares para exportaciones, 150 millones para reconversión industrial (según otras fuentes, recuperación industrial y apoyo al sector privado) y 48 millones asignados a desarrollo tecnológico.

Además de ser dudoso que los 698 millones alcancen para requerimientos tan amplios como nueva inversión en equipos, adquisición de nuevas tecnologías, protección social a los afectados por la reconversión, existen datos adicionales que ensombrecen el panorama: en 1986, la inversión pública equivaldrá a un 33% de la realizada en 1981 y será algo superior en términos reales a la de 1972. Se calcula que también para fines de este año, la caída de este tipo de inversión será de 16.5%, mientras que la caída de la inversión privada alcanzará un 3.5 por ciento.

Tampoco se presenta más halagüeña, según se deduce del cuadro 1, la situación respecto a la inversión extranjera. [7]

Cuadro 1. Caída de la Inversión Extranjera. Ingreso Anual. (Millones de Dólares)[H-]

De los tres modos de financiamiento, el único "controlable" por el gobierno es el de inversión pública. La inversión extranjera no "ha respondido" por el momento a la liberalización emprendida por el país en materia comercial y a otros estímulos, lo cual lleva a preguntarse por los estímulos que en el futuro deberá proporcionar el Estado. Los empresarios mexicanos, por su parte continúan dando muestras verbales de beligerancia hacia el gobierno y expresan intenciones esclarecedoras de sus propósitos con respecto a los negocios. Así, una encuesta realizada por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) reflejaba que según los empresarios, entre los principales factores que obstaculizan la actividad productiva se encuentran: la incertidumbre en cuanto al rumbo de la economía, la baja demanda y la escasez de crédito. Agregaba que mientras persista esta situación no habrá expectativas favorables para la inversión y el empleo, sobre todo "porque ahora la situación económica y social del país es peor que la de 1982". La encuesta contabilizaba además 71.2 por ciento de respuestas negativas en relación con nuevas inversiones (El Financiero, 19 de agosto de 1986).

Dados los antecedentes mencionados, parece aventurado confiar en una recuperación espectacular de la inversión en 1987 y una contribución adecuada de la misma a la reconversión. A menos que las facilidades que se otorgasen al capital nacional y extranjero resultaran de una gran magnitud. En ese caso, sin embargo, otros sectores se resentirían por el sesgo de una política excesivamente favorable a los primeros.

Finalmente, la circunstancia de que 1987 sea un año de transición entre dos sexenios, permite suponer que existirá un trastorno de tipo político en el calendario para un plan de la importancia del que hablamos. Lejos de poder formular afirmaciones categóricas al respecto, es evidente el riesgo implícito de aplazamiento o congelación de una parte de

los planes previstos para reconversión de la industria mexicana. Los impulsores de la reconversión, cualquiera que ésta sea, enfrentan las indefiniciones de su propio proyecto y las incertidumbres del tiempo político.

CITAS:

[*] Investigadores del CIDE.

[1] Michalski "Claves para el cambio estructural y una recuperación prolongada" en Papeles de Economía Española, Núm. 15, Fundación de Cajas de Ahorro.

[2] Vid. Mapa Internacional Núm. 4, Alfredo Hualde "Aspectos Comparativos de las reconversiones industriales en Francia", CIDE, 1985.

[3] Véase en este número el artículo de Gitli y Buzo.

[4] Véase en este número el artículo de Romero y Robles.

[5] En conferencia el 8 de octubre de 1986, en el Auditorio "Jesús Silva Herzog", de Secofi.

[6] Véase en este número Quintana y Garrido, "Renegociación de la deuda: pausa para cambiar la escena". N. de la R.

[7] Véase en este número.

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

INDICE ANALITICO: Deuda Externa

AUTOR: Enrique Quintana [*], Celso Garrido []**

TITULO: Renegociación de la Deuda: Pausa Para Cambiar la Escena

TEXTO:

El capítulo de aguda incertidumbre en la sociedad mexicana se cerró en septiembre pasado al firmar México un acuerdo con sus acreedores. Los créditos por 12 mil millones de dólares y la recalendarización de pagos de la deuda permitirán que durante los siguientes doce meses la economía se encuentre con un escenario menos incierto y volátil.

La caída de los precios del petróleo había agudizado una paradoja central en la transformación de la sociedad nacional. La presión por obtener divisas de cualquier modo para evitar caer en la insolvencia, había roto el ritmo con el que venía procesándose el cambio estructural, orientado en lo fundamental a incrementar las exportaciones no petroleras.

El costo de pagar a toda costa el servicio de la deuda estaba significando que recursos financieros que apoyarían el proyecto exportador estaban siendo transferidos a los acreedores del extranjero. Las transferencias al exterior en el corto plazo estaban poniendo en riesgo la continuidad de éstas para el largo plazo.

El acuerdo con los acreedores extranjeros resolvió parcial y temporalmente esta diconomía para dar al proyecto exportador un mayor margen para madurar.

Los medios oficiales han destacado la posibilidad de que el PIB crezca en 1987, sin embargo a nuestro juicio eso no es lo más importante. Lo crucial es que sectores y ramas de la economía tendrán un comportamiento expansivo y cuáles no. En la perspectiva de hoy, el acuerdo con los acreedores podría hacer posible no sólo un moderado crecimiento sino una rápida expansión de ciertas ramas y empresas aunque muchas siguieran deprimidas.

Un ángulo no menos importante del acuerdo es que hará posible que la designación del candidato del PRI a la presidencia de la República se de en una circunstancia menos tensa que aquella previa a la renegociación.

Por lo anterior, difícilmente puede considerarse que la renegociación haya sido un fracaso. Es cierto que no se condicionó el pago del servicio de la deuda a la capacidad de crecimiento del país, según se prometió en febrero; empero, se lograron obtener recursos y plazos para no caer en suspensión de pagos y permitir un mayor avance del cambio estructural.

La negociación de la deuda mexicana significó también un cambio importante en la participación relativa de las instituciones financieras internacionales. El Banco Mundial emergió como un organismo clave para ordenar los flujos financieros orientados hacia la reconversión industrial y las exportaciones. El Fondo Monetario Internacional, se incorporó de lleno al Plan Baker y tuvo un papel crucial para obligar a los bancos a negociar. El gobierno norteamericano usó todo tipo de recursos para presionar a los bancos a llegar a un entendimiento con el gobierno mexicano. Japón se convirtió en un interlocutor de primera importancia, pues México es uno de los países en los que ha puesto las miras para canalizar parte de sus excedentes de divisas y tener una plataforma para el mercado norteamericano.

En la forma, la negociación de la deuda externa tal vez pueda considerarse una más de las muchas que se han emprendido; en el fondo, inaugura otra fase de las transformaciones del sistema financiero internacional y del proceso de acumulación en México.

El acuerdo

El primer paso para lograr el acuerdo con la banca se dio mediante la firma de un préstamo stand-by por 1 mil 700 millones de dólares con el Fondo Monetario Internacional durante el mes de julio. El crédito se obtuvo luego de que el Fondo aceptó el programa económico propuesto por el gobierno mexicano en la Carta de Intención entregada el 22 de julio.

El siguiente paso fue obtener el compromiso del Banco Mundial para realizar desembolsos netos al país por 2 mil 300 millones de dólares durante 1986 y 1987.

Apenas un mes después se concretaron mil 100 millones en un crédito contingente otorgado por el Banco de Pagos Internacionales con apoyo de algunos bancos centrales de varios países latinoamericanos. En el curso del mes de septiembre se acordó la reestructuración de amortizaciones e intereses, pagaderos a organismos multilaterales de varios países europeos agrupados en el Club de París, por un monto de mil 800 millones de dólares.

El nuevo papel que en las negociaciones tuvo el gobierno japonés quedó de manifiesto al obtenerse un crédito de 1 mil millones de dólares del Banco de Exportaciones e Importaciones del gobierno de Japón.

Sin embargo, el paso más importante hasta ahora fue el arreglo en principio que se obtuvo con el Comité Asesor de la banca acreedora; mediante este acuerdo ésta se compromete a recalendarizar los pagos y otorgar un préstamo de 6 mil millones de dólares en 1986 y 1987. A partir de lo anterior, el Comité Asesor de los bancos está llevando a cabo negociaciones para determinar la participación relativa que cada banco tendrá en el nuevo crédito.

Los términos convenidos con la banca internacional fueron, a grandes rasgos, los siguientes:

1. Los bancos privados acreedores de México aceptaron otorgar créditos por 6 mil millones de dólares en lo que resta de 1986 y en 1987. Además, se fijó un monto de 1 mil 920 millones de dólares que será usados eventualmente si en los primeros meses de 1987 la economía mexicana aun no da muestras claras de recuperación.
2. Se recalendizaron los pagos de una deuda de 52 mil 250 millones de dólares. De ellos, 43 mil 700 millones que fueron contratados antes de 1983 se pagarán a un plazo de 20 años, obteniéndose 7 de gracia. Los restantes 8 mil 550 que fueron contratados durante 1983 y 1984 serán pagados a un plazo de 12 años, lográndose un período de gracia de cinco.
3. Se unificó la sobretasa que se paga para cubrir el riesgo de los banqueros en 0.81 puntos porcentuales y se eliminó la prima rate como tasa de referencia, ocupando su lugar la tasa libor. Antes de la reestructuración la sobretasa era, en promedio, de 1.33 puntos, pero con un rango que iba desde 1.13 hasta 2.63. El ahorro en intereses logrado a través de la reducción de la sobretasa será equivalente a 294 millones de dólares al año.

Los resultados de las negociaciones estuvieron muy por debajo de las expectativas que se habían despertado. El asunto del aplazamiento o de la capitalización de los intereses y la vinculación del flujo de créditos al precio del petróleo eran los únicos aspectos realmente novedosos que se habían planteado antes de llegar al arreglo y en ambos casos no se obtuvo prácticamente ningún resultado.

Los términos del arreglo dejaron ver que la banca privada no está dispuesta a dar concesiones en los pagos de intereses. Parece estar en disposición de convenir cuantas recalendarizaciones del pago del principal sean necesarias, sin embargo, es cuestión de principio no aceptar extensiones de plazo en el pago de los intereses ni tampoco mecanismos que implicaran capitalización de intereses.

Algunas implicaciones

La Secretaría de Hacienda estimaba que en 1986 habría un superávit en el comercio exterior por 2 mil 100 millones de dólares y en la balanza de servicios no factoriales se obtendrían recursos por 1 mil 500 millones de dólares más. En cambio los pagos de intereses de la deuda externa serían de 8 mil 600 millones y las amortizaciones -antes de recalendarizarse los pagos- de 7 mil 600. Es decir, para pagar un servicio de la deuda de 16 mil 200 millones de dólares había sólo 3 mil 600 millones disponibles y reservas brutas totales apenas superiores a los 4 mil millones. De no haberse llegado a un arreglo, México inevitablemente hubiera llegado a la suspensión de pagos.

Visto de otro modo, la banca comercial se habrá asegurado el pago de 16 mil 700 millones de dólares por concepto de intereses en 1986 y 1987 con sólo otorgar un préstamo de 6 mil millones.

De acuerdo a las proyecciones oficiales, en éste y el próximo años se pagarán intereses que serán equivalentes al 56% de las exportaciones que se realicen y tales pagos serán 4.7 veces superiores al superávit de comercio exterior.

Una agravante más es que la transferencia de recursos que se dará a los acreedores durante 1987 se sumará al cuantioso monto que se ha transferido desde 1983, para sumar en esos cinco años cuando menos 44 mil millones de dólares.

La importancia de los términos en que fue renegociada la deuda no deriva solamente de la carga que representa para la economía en su conjunto el mantener el pago de su servicio. Tal vez la implicación de mayor importancia estribe en las transformaciones estructurales a las que su pago habrá contribuido.

En la medida que el monto total de exportaciones de petróleo crudo y sus derivados serán inferiores en más de 30% a las de los primeros años de esta administración, el crecimiento de las exportaciones no petroleras será vital para hacer funcionar, al menos temporalmente, el esquema de crecer y pagar.

Sería una exageración afirmar que las transformaciones estructurales de la economía están siendo ocasionadas por la deuda externa y su pago, pero indiscutiblemente, el pago de su servicio ha pesado de modo significativo para presionar a que ocurran.

Ante la inminencia de que los precios del petróleo, al menos durante los próximos años, no vuelvan a ubicarse en niveles por encima de los 20 o 25 dólares, no podrán obtenerse por exportaciones de hidrocarburos ingresos de divisas superiores a 8 mil millones de dólares durante los próximos 5 años.

Las exportaciones de manufacturas representarán la principal fuente de ingresos de divisas del país desde este mismo año y la industria maquiladora de la frontera tendrá también un lugar crucial en la generación de éstas.

Mientras exista la aceptación política de que el país está obligado a pagar los intereses de la deuda externa será necesario transformar el trabajo nacional en dinero mundial: divisas. En otras palabras, no habrá más remedio que exportar.

En ese sentido la política económica ha sido totalmente consecuente. Se ha establecido un conjunto de estímulos a la exportación que se pueden resumir en lo siguiente: un tipo de cambio subvaluado; créditos en pesos y en dólares a tasas de interés inferiores a las del mercado, tanto para las empresas directamente exportadoras como para sus proveedores directos; asesoría técnica y financiera de instituciones financieras nacionales y en algunos casos extranjeras.

Este conjunto de factores es el que ha permitido que las exportaciones no petroleras crezcan 20% en 1986. De hecho, entre 1983 y 1986 las exportaciones no petroleras

habrán crecido a una tasa anual media de 16%, tal y como se señalaba en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (Pronafice).

Se ha establecido en México un sistema de tasas de rentabilidad claramente diferenciado. En él, las actividades exportadoras permiten obtener niveles de ganancia que, en lo general, son superiores a las de las actividades orientadas hacia el mercado interno.

Algunas ramas industriales han transformado su fisonomía en el curso de los últimos años; el caso más conspicuo es el de la industria automotriz, cuya orientación hacia la exportación el mercado norteamericano es nítida. Otras ramas industriales se encuentran negociando programas de reconversión que las orientarán al exterior a partir de modernizarlas. Tal es el caso de la industria textil, la del calzado, en alguna medida la siderúrgica, entre las conocidas hasta hoy.

La paradoja que se estaba presentando antes de la renegociación era que los proyectos de reconversión industrial para la exportación, enfrentaban el obstáculo de carecer de divisas para ponerse a andar. Por lo regular los propios proyectos exportadores requieren cierto margen de importaciones, las cuales no se hubieran contratado de no obtener el relativo alivio que significó el crédito del exterior.

En resumen, las condiciones en que fue reestructurada la deuda y pactado el pago de los intereses son un factor que podría contribuir de modo significativo a la modificación del perfil productivo de la economía mexicana, si es que efectivamente las exportaciones no petroleras se convierten en el motor del crecimiento.

La renegociación y las pugnas de poder

El curso adoptado por la renegociación de la deuda externa mexicana y los resultados que hasta ahora se han obtenido tienen que ver de modo muy estrecho con las distintas ecuaciones de poder que se han establecido entre los diferentes agentes que disputan el control de los procesos de producción y distribución del excedente.

Si bien la interpretación oficial de la crisis financiera de 1986 atribuye la responsabilidad fundamental de ésta a la caída de los precios del petróleo, diferentes agencias de la banca internacional reparaban en la eventualidad de un problema de pagos meses antes de que los precios de los hidrocarburos se derrumbaran.

Desde los últimos meses de 1985 proliferaron reportes bancarios y artículos en la prensa norteamericana resaltando la gravedad de la fuga de capitales en ciertas naciones como Argentina, Venezuela y México.

No era que los bancos hubiesen adquirido repentinamente vocación nacionalista. En el caso de México, existía una preocupación efectiva por el hecho de que la fuga de capitales fuera de casi 2 mil millones de dólares sólo en el segundo semestre de 1985.

La caída de los precios del petróleo fue el golpe de gracia a la capacidad del país, para convertir a dólares las mercancías nacionales, en un monto tal que permitiesen el pago del servicio de la deuda externa.

Ante esta situación, en los primeros meses de 1986 se reforzó la restrictiva política monetaria que se había impuesto desde 1985. La lógica de esta política no sólo se sustentaba en un supuesto propósito antiinflacionario, sino en una presión para que las empresas se vieran obligadas a repatriar parte de sus recursos colocados en el exterior para financiarse. De este modo se aumentaría la disponibilidad nacional de divisas.

De acuerdo a estimaciones del Secretario de Hacienda, durante los primeros ocho meses del año regresaron recursos cercanos a los mil millones de dólares.

Sin embargo, la restricción crediticia estaba golpeando desigualmente a las empresas. Las mayores estaban siendo obligadas a convertir dólares, Cetes y otros activos financieros en liquidez para financiar su capital de trabajo; con ello se les privaba de una importante fuente de rentabilidad financiera. En el caso de las empresas pequeñas y medianas, en múltiples casos se les estaba llevando a la quiebra.

En términos generales, la restricción crediticia significaba una redistribución del excedente de las pequeñas hacia las grandes empresas; de las industrias orientadas hacia el mercado nacional a las industrias exportadoras de manufacturas, y de los capitalistas nacionales, en general, hacia la banca extranjera.

En el fondo, la nueva estrategia de renegociación de la deuda externa mexicana apuntó fundamentalmente a impedir que este proceso de reasignación del excedente se volviera crónico, en perjuicio de los capitalistas nacionales y de la capacidad de crecimiento de la economía. Entendida así la posición del gobierno, debe reconocerse al menos un éxito parcial, a la estrategia anunciada el 21 de febrero.

Cambiar los términos de la negociación con el exterior no significaba lanzar por la borda el "cambio estructural", sino al contrario, garantizar a los grupos privados nacionales suficiente margen de maniobra financiera para participar en la reorganización de la economía y subirse al proyecto exportador.

Para obtener dicho margen era indispensable que hubiese más recursos crediticios para el sector privado y un crecimiento de la inversión pública.

El costo de obtención de tal margen tendría que ser cubierto por la banca extranjera. Pasar esta factura era la misión de los negociadores mexicanos.

Los resultados están a la vista: se logró pactar con un FMI dispuesto a inscribirse en la lógica del Plan Baker y aceptar el ajuste con crecimiento; se obtuvieron créditos del Banco Mundial superiores a los 21 mil millones de dólares para apoyar el "cambio estructural" y, sobre todo, las exportaciones.

Saldos de la Deuda Externa. (Miles de Millones de Dólares)[H-]

Los "mellizos de Bretton Woods" tuvieron la capacidad de evaluar que los créditos a México apuntalarían su capacidad para seguir transfiriendo excedente al exterior en el largo plazo.

A partir del arreglo con el Banco Mundial y el Fondo se intentó arrancar a la banca privada concesiones en dos niveles: a) asociar las necesidades de financiamiento al precio del petróleo. b) obtener una quita o capitalización de los intereses.

En ninguno de los dos casos se obtuvieron resultados. Sin embargo, a cambio de ello, el Comité Asesor acordó recomendar a la banca privada que otorgara un crédito por 6 mil millones de dólares.

Durante el período de las negociaciones trascendió que entre los bancos surgieron dos posturas: una que se oponía al otorgamiento de más créditos argumentando que esto significaría "echar dinero bueno al malo"; y otra que argumentaba que era mejor prestar antes que hacer cualquier concesión en el pago de los intereses. Varios bancos europeos e instituciones bancarias locales de los Estados Unidos apoyaban la primera propuesta mientras que la segunda fue respaldada principalmente por los grandes bancos norteamericanos, quienes al fin lograron imponerse.

La reticencia bancaria para apoyar decididamente al programa económico de México, muestra que aún siguen aferrándose a una visión individualista y de corto plazo en la que el objetivo son las utilidades de hoy. En una posición no muy distinta se encuentran los grandes grupos privados del país.

Sin embargo, tanto el gobierno mexicano como el norteamericano e incluso organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial parecen reconocer la necesidad de asegurar la maduración de un cambio estructural que restablezca la fluidez del proceso de acumulación, asegurando su participación en el excedente a los grupos nacionales que se modernicen y exporten; a los inversionistas extranjeros que se establezcan en ramas exportadoras y, desde luego, a la banca extranjera. Es decir, parece afrontarse el desafío de buscar una fórmula en la que el excedente pueda generarse de tal forma y en tal grado que alcance para todos... los grupos hegemónicos.

Perspectivas: pese a todo, se mueve

Al trazar las líneas de los acontecimientos probables en la economía durante los próximos meses, no puede admitirse ni la visión triunfalista de los organismos oficiales que aseguran que el futuro quedó asegurado, ni tampoco la crítica que afirma que con la renegociación nada se obtuvo y que todo sigue igual. Ni el futuro es promisorio ni las cosas siguen exactamente como estaban.

Paquete Total de la Renegociación. (Millones de Dólares)[H-]

El ingreso de dólares a la economía en el corto plazo podrá permitir dos cosas: el impulso a importantes proyectos de construcción de infraestructura como la construcción de un oleoducto en el istmo de Tehuantepec y modernización portuaria; y el impulso de la reconversión de ciertas ramas de la industria.

El gobierno también ha planteado que con los créditos del exterior se aliviaría la presión que el déficit público ejerce en el mercado financiero interno. Esta afirmación resulta poco convincente ya que la demanda por pesos no puede ser reemplazada inmediatamente por demanda de dólares. Lo que probablemente suceda es que el incremento de las reservas internacionales del Banco de México, en mil 400 millones de dólares en 1986 y 1987 conduzca a un aumento de la base monetaria que a su vez incremente la liquidez de la economía. Empero, las propias autoridades hacendarias han reconocido que esto sería insuficiente y sólo se otorgará al sector privado en 1987 el 10.9 por ciento de los recursos financieros totales de la economía.

Lo anterior significa que no habrá liberalización del crédito y los escasos recursos financieros seguirán canalizándose fundamentalmente a las exportaciones y a la reconversión industrial.

El programa económico de 1987 acentuará los contrastes que se han producido en la economía en 1986. En los primeros meses de este año, mientras algunos productos como las partes automotrices y el ganado han incrementado el valor de sus exportaciones, incluso por arriba del 100 por ciento, el mercado interno se encuentra en una gran depresión que, en algunos casos, ha significado una reducción del volumen vendido hasta en 30 ó 40 por ciento.

En 1987 continuará la coexistencia de dos planos de la política económica: un intento de estabilizar los precios mediante la reducción del ritmo de deslizamiento del tipo de cambio y de las tasas de interés, y una violenta reestructuración de los mercados debido a una dinámica sumamente polarizada.

En el caso de que el programa antinflacionario falle, están ya puestos sobre la mesa diversos mecanismos de indexación que representarían la antesala de un shock heterodoxo, cuya aplicación seguramente sería dejada al siguiente régimen.

Lo que no parece en peligro es el "cambio estructural". A menos que la pugna social se desborde, todo parece indicar que el crecimiento de la economía, sea a la tasa que sea, significará una acelerada expansión de algunas ramas y el letargo y decadencia de otras. En este sentido no parece tener relevancia la discusión de si el PIB crecerá o no y cuánto; lo que es importante definir -y así ha sido entendido por muchos empresarios- es que va a crecer en específico y qué no.

El planteamiento oficial es que el incremento de las exportaciones manufactureras tendría efectos multiplicadores en la demanda intermedia de diversas ramas productivas, especialmente las que sean proveedores de empresas exportadoras. Lo anterior conduciría a que el mercado interno también cambiara profundamente. Al respecto bien vale

recordar experiencias fallidas como la estrategia de sustitución de importaciones de los 60' o la débil integración productiva que resultó del auge petrolero. Nada asegura que en esta circunstancia los efectos del crecimiento exportador se propaguen al conjunto de la economía y no se queden anclados en nuevos enclaves secundario-exportadores.

Habiéndose resuelto de momento el problema de la restricción de divisas, el tema central de 1987 será el problema de la pugna distributiva y el proceso inflacionario. Los riesgos de que la inflación salga fuera de control como resultado de la falta de arreglos claros en los mecanismos distributivos, pone en peligro incluso al propio "cambio estructural" pues éste no podría madurar en un ambiente de pugnas sociales sin control.

Tal vez el problema sea que en el ámbito interno, el gobierno no tenga la capacidad negociadora que mostró en relación a la deuda; quizás el problema es que el tiempo político de esta administración ya se agotó y el problema distributivo será una herencia que obligue al sucesor a tomar cartas en el asunto incluso antes de lo previsto.

En fin, en este terreno muchas cosas pueden pasar... sobre todo lo inesperado.

TITULO DEL RECUADRO:

La reestructuración: ¿qué tan buena?

RECUADRO:

Sin lugar a dudas, la última reestructuración de la deuda es en la que mejor librado ha salido el gobierno mexicano, tal vez porque nunca antes se había llegado tan cerca de la insolvencia.

Si se le compara con la de algunos otros países, también se aprecian ventajas. Argentina acordó en agosto de 1985 reestructurar vencimientos por 61 mil 552 millones de dólares con un plazo de 10 años y 3 de gracia, a una tasa de 1.37 sobre la Libor. Brasil ha seguido un proceso de reestructuración de sus vencimientos anuales en lugar de negociar paquetes de varios años. En la última negociación reestructuró 5 mil 213 millones de dólares a un plazo de 9 años con 5 de gracia y con tasas de 2 por ciento sobre la Libo, y 1.75 sobre la "prime rate". Venezuela reestructuró 21 mil 203 millones de dólares de su deuda externa a un plazo de 12 años y medio con una tasa de 1.125 sobre la Libor.

Empero, si se evalúa la reestructuración en función de la carga que representará la deuda para la economía, las cosas cambian. En los tres últimos años del sexenio se pagarán 25 mil 100 millones de dólares de intereses, equivalentes al 56.0 por ciento de los ingresos esperados por exportación.

El superávit comercial que se acumulará en este mismo período ascenderá a 9 mil 800 millones de dólares. Por ello, además de los 12 mil millones de dólares del crédito conseguido recientemente, serán necesarios 4 mil 500 millones más en 1988. El saldo de la deuda será entonces de 111 mil millones de dólares.

La reestructuración fue buena, pero también fue mala. Más que calificaría vale la pena examinar lo que para el país significará.

Condiciones de la Reprogramación de la Deuda Externa[H-]

Fuentes y Usos de Divisas en 1986 y 1987. (Millones de Dólares)[H-]

CITAS:

[*] Profesor del Depto. de Economía, UAM-A.

[**] Coordinador de Investigación de la DCSH, UAM-A.

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

INDICE ANALITICO: Paraestatales

AUTOR: Rosario Maríñez [*]

TITULO: El Origen de la Ley de Entidades Paraestatales

TEXTO:

El crecimiento y la evolución de las entidades paraestatales en México ha corrido paralelo al desarrollo de los gobiernos postrevolucionarios y a la intervención de éstos en la economía.

La etapa histórica que va desde el pacto social de 1917 con el que el Estado se erige en el promotor del desarrollo económico y social del país, hasta la promulgación de las Leyes para el Control de 1970 y Orgánica de 1976, se caracterizó primero, por la creación coyuntural de las entidades públicas, y después, por la proliferación de controles administrativos que propiciaron la conformación de un sector paraestatal, que creció inusitadamente al ritmo del incremento en el gasto público. Para 1930 el número de estas entidades eran alrededor de 16, al término del sexenio 1970-76 el Registro de la Administración Pública [1] consignaba en total 760 empresas; y al inicio del presente sexenio se contabilizaban 1,155. [2]

La Ley Federal de Entidades Paraestatales de 1986 es la culminación de un proceso normativo iniciado en 1917. Es el primer instrumento de racionalización y modernización de un sector paraestatal producto de las necesidades de una revolución popular y al vaivén de las contradicciones del sistema capitalista.

El presente artículo pretende dar una visión de los antecedentes normativos que han hecho posible la actual ley y de las aportaciones que esta confiere al Estado para continuar siendo el promotor del desarrollo económico y social.

Al término de la etapa violenta del proceso revolucionario, el Gobierno decidió emprender la reconstrucción institucional, económica y política del país. Para cumplir algunas de sus nuevas funciones, el Estado recurrió a formas jurídico-administrativas diferentes de las centralizadas -como las leyes orgánicas del Banco de México o del Banco de Crédito Agrícola- iniciando con ello la creación de instituciones públicas con el propósito definido de auxiliar al Gobierno Federal.

De 1917 a 1947 puede hablarse de una primera etapa, donde las empresas del Estado, son creadas y controladas de acuerdo a las disposiciones constitucionales de 1917, a las leyes secundarias que de ella emanaron, y a los decretos o acuerdos basados en la facultad reglamentaria del titular del Ejecutivo Federal. [3] Si bien las disposiciones constitucionales correspondientes a este período no hacían referencia expresa a las

empresas públicas u organismos descentralizados como tales, sin embargo podía inferirse de ellas la autorización o el mandato para su creación o funcionamiento.

Por ejemplo, el Artículo 90 Constitucional señalaba: "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretario".

Además de estas formas, el Estado fue adjudicándose más empresas a través de la expropiación, [4] la compra de empresas del sector privado, o convirtiendo las deudas que empresas privadas tenían con el Gobierno Federal en acciones representativas de su capital. [5]

En las décadas de los años veinte y treinta, se crearon una serie importante de empresas paraestatales con el propósito de apoyar al Gobierno Federal, entre ellas estaban: la Comisión Nacional Bancaria, el Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación, el Banco Nacional de Crédito Agrícola. También instituciones destinadas al fomento de actividades productivas del sector privado como, Nacional Financiera, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y el de Obras Públicas. Posteriormente Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, el Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otras empresas públicas.

En la década de los cuarenta, con base en la política de apoyo a las actividades productivas del sector privado, y a la promoción de la industrialización del país, se integraron al sector paraestatal, Altos Hornos de México, Guanos y Fertilizantes de México, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y Diesel Nacional. En lo referente a la política laboral se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947. [6]

El régimen alemanista, en la política de incentivar la capitalización del país consideró necesario reordenar el sector paraestatal. En este contexto se sitúa el primer esfuerzo de control de las entidades públicas y la expedición de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947.

Con ella se definen por primera vez y de manera explícita, las características y formas de creación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como las modalidades de vigilancia y control a que habrían de estar sometidas. Mantiene que los organismos descentralizados pueden ser creados bien por el Congreso o por el Ejecutivo Federal, siempre y cuando se reuniesen los requisitos que la propia ley establecía. En cambio, no se establece ningún requisito para la creación de las empresas de participación estatal, o de los fideicomisos, que no sea la de su apego a las leyes de naturaleza mercantil.

La ley de 1947 dota de facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para vigilar y controlar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Sin embargo, estas facultades se hacen extensivas a sujetos no contemplados por la misma ley, como son: los fideicomisos y las instituciones nacionales de crédito, seguros y finanzas.

La Ley establece también la posibilidad de asimilar las filiales o subsidiarias de las empresas de participación estatal u organismos descentralizados, cuando su posición o situación sea análoga a la del Gobierno Federal con respecto a los organismos o empresas mencionadas.

En esta disposición se señalaba que la SHCP estaba facultada para promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal, cuando estas instituciones no realizaran funciones de utilidad pública o compitieran con empresas privadas que cumplieren debidamente su cometido.

La Ley para el Control de 1966 [7]

La segunda versión de la ley de 1947, data de 1966. Su reforma radica en responsabilizar a la Secretaría del Patrimonio Nacional de las funciones de vigilancia y control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que, de acuerdo con la ley anterior, tenía asignada la SHCP, dejando a ésta las referentes a las instituciones nacionales de crédito, seguros, fianzas y sus filiales, y los fideicomisos del Gobierno Federal.

Por lo que se refiere a su transformación, fusión, disolución o liquidación, correspondería a la Secretaría del Patrimonio Nacional someter dicha decisión a la consideración del titular del Ejecutivo.

El período de vigencia de las Leyes para el Control de 1947 y 1966 hasta las reformas de 1970, abarcan un proceso de profundización de la intervención del Estado en el desarrollo del país. La política económica se orienta en función de los requerimientos para el desarrollo del mercado interno, que supone la inclinación del Estado hacia el sector paraestatal para la creación y consolidación de empresas de carácter estratégico y de soporte económico, así como las destinadas a proporcionar beneficios sociales. Este es el caso de: Ferrocarril del Pacífico (expropiación); Comisión Nacional del Café (posteriormente Inmecafé); Comisión Nacional del Maíz (después Comisión Nacional de Fruticultura); Maíz Industrializado (Minsa); el Consejo de Recursos no Renovables; Zincamex; la Comisión Nacional de Energía Nuclear; el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura (FIRA); Ferrocarril Chihuahua-Pacífico (expropiación); Cía. Mexicana de Luz y Fuerza del Centro (expropiación y nacionalización); Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios; el ISSSTE; el Instituto de Protección a la Infancia; la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito; entre otros.

Ley para el Control 1970 [8]

La tercera versión de la Ley para el Control, se llevó a cabo en 1970 y estuvo parcialmente en vigor hasta 1982. Conservó la distribución de facultades según la disposición de 1966, por lo que se refiere a las Secretarías de Patrimonio Nacional, Presidencia, y Hacienda y Crédito Público, y en cuanto al control de las inversiones, del presupuesto, la vigilancia y el control de sus operaciones.

Cuadro 1. Principales Antecedentes de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales con las Leyes Orgánicas de la Administración Pública de 1986, 1982 y 1976 y las Leyes Para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 y 1947 (I)[H-]

Cuadro 2. Principales Antecedentes de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales con las Leyes Orgánicas de la Administración Pública de 1986, 1982 y 1976 y las Leyes Para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 y 1947 (II)[H-]

Como novedad, establece un registro en el que deben inscribirse los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y hace sujeto de la ley a las empresas de participación minoritaria y los fideicomisos del Gobierno Federal.

Continúan exceptuadas de este control y registro las instituciones nacionales de crédito, seguros, fianzas y sus filiales, así como las instituciones docentes y culturales. Subsiste la ausencia de requisitos previos para la creación de las empresas de participación estatal o de los fideicomisos, estando estos últimos también limitados por la Secretaría de Hacienda.

También para los efectos de su transformación, fusión, disolución o liquidación, se requería que la Secretaría del Patrimonio Nacional sometiese la autorización al Presidente de la República.

Ley orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 [9]

El proceso de regulación jurídica de las empresas públicas, iniciado incipientemente entre 1917 y 1947, toma carácter formal a raíz de la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

Al inicio del régimen lópezportillista, se promulga la Ley Orgánica de 1976 para dar inicio a la organización de la Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal. Esta última considera a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Asimismo establece la sectorización de la Administración Pública Federal, consistente en el establecimiento de sectores administrativos configurados por el coordinador o cabeza de sector (una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo), y un conjunto de entidades paraestatales determinadas por el presidente de la República para agruparse en sectores definidos de actividad.

Además, la ley señala por primera vez, que las actividades de las empresas paraestatales y organismos descentralizados "conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes".

Esta ley da un importante avance respecto al control que el Estado ejerce sobre el sector paraestatal al reconocer al sector como parte de la Administración Pública Federal; lo libera de las excepciones mantenidas por las Leyes de Control de 1947, 1966 y 1970, que propiciaban el desconocimiento de la magnitud del sector e imposibilitaba la planeación, coordinación y control de un importante número de empresas; y a la vez inicia el proceso de depuración y reestructuración del sector. [10]

El agotamiento del modelo de desarrollo del período estabilizador, obliga a los regímenes de la década de los setentas a buscar una nueva estrategia de crecimiento, consistente en la utilización del gasto y la inversión pública como palanca del desarrollo. En su política hacia las entidades públicas, el Estado destina grandes recursos para hacerlas crecer, no sólo en cantidad, sino en relación a la importancia que ocupan en la economía. Durante el régimen que va de 1976-1982, la obtención de grandes recursos financieros -vía exportaciones petroleras- favoreció a esta política de gasto público.

En el período 1970-1982 se da un crecimiento extraordinario del número de las entidades públicas, que pasan de 760 en 1976 a 1,155 en 1982, debido fundamentalmente a la adquisición de un gran número de empresas privadas que operaban con déficit -el caso de los ingenios azucareros, empresas textiles, embotelladoras, y pequeñas empresas, ubicadas en diversas ramas-. Se agregan también las instituciones de crédito, seguros y fianzas, a raíz de la nacionalización bancaria.

Entre las empresas públicas más importantes creadas se encuentran: Coplamar; Comisión Nacional de la Industria Azucarera; Comisión Nacional de Energéticos; Comisión de la Industria Textil de Algodón; Productos Pesqueros Mexicanos; Tabacos Mexicanos; Productos Forestales Mexicanos; Uranio Mexicano; las refinerías de Tula, Cadereyta y Salina Cruz; complejos petroquímicos como Cactus, La Cangrejera y Cosoleacaque; Sidermex; Tracksomex; Mexicana de Aviación; el Consejo Nacional de Turismo; el Fondo Nacional de Fomento al Turismo; Nacional Hotelera y otros.

Ley Orgánica de la Administración Pública 1982 [11]

Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de 1976, aprobadas en el presente sexenio, se realizaron dentro del marco de la idea de planeación. La nueva ley de 1982, señala: "Las

dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal".

A los mecanismos de control ya existentes en la Ley para el Control de 1970, esta nueva disposición agrega uno más, que consiste en una mayor vigilancia por parte del sector central, al crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que asume, fundamentalmente, las funciones de supervisión y fiscalización anteriormente dispersas entre varias dependencias. En esta ocasión tales funciones atañen tanto al sector centralizado como al paraestatal.

La nueva ley fortalece los sistemas de coordinación y control introducidos por la Ley Orgánica de 1976, a través de los criterios de sectorización. Faculta a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para organizar a las entidades paraestatales en subsectores que atiendan a la naturaleza de sus actividades. Se inicia la dotación de cierta autonomía a los órganos de gobierno, al facultarlos para desarrollar la programación estratégica y supervisar la marcha de sus operaciones.

En otro renglón establece las bases para la creación de comités mixtos de productividad integrados por representantes de la administración y los sindicatos, para la atención de problemas administrativos y organización de los procesos productivos, y de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos de las entidades. [12]

En mayo de 1983 [13] se expiden dos acuerdos presidenciales de especial importancia para las empresas públicas. Uno se refiere al funcionamiento de las entidades paraestatales y sus relaciones con el Ejecutivo Federal. En el se definen las responsabilidades de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Contraloría de la Federación, de los coordinadores de sector y de las entidades en materia de programación, presupuestación, control y evaluación de la operación y el gasto y en la conformación de órganos de gobiernos respectivos. Asimismo, se apuntan normas para la participación de las entidades conforme a las políticas de descentralización de la vida nacional y de renovación moral de la sociedad.

El segundo, ordena a las entidades paraestatales la elaboración de programas sobre incremento de la producción operativa y del empleo, reestructuración financiera, racionalización en el uso de divisas y apoyo de la transformación estructural de la economía. El diseño y la implantación de estos programas caen bajo la responsabilidad del coordinador sectorial correspondiente, y la vigilancia de las operaciones se atribuye a la Secretaría de la Contraloría. Estos dos acuerdos pasaron casi textualmente a la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Por la importancia que posee el sector industrial paraestatal dentro del universo de las empresas públicas, es preciso señalar que bajo las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de 1976, desaparece la Secretaría del Patrimonio Nacional y Fomento Industrial. Sus funciones fueron redistribuidas básicamente, entre las Secretarías de Energía, Minas e

Industria Paraestatal, y de Comercio y Fomento Industrial. Entre las atribuciones de aquellas figuran: "Conducir, aprobar, coordinar y vigilar la actividad de las industrias paraestatales con exclusión de las que estén asignadas a otra dependencia; atendiendo a la política industrial establecida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial".

Además estas reformas contemplan la creación de tres subsecretarías, que implican otros tantos subsectores de la industria pública: de Energía, de Industria Paraestatal Básica y de Industria Paraestatal de Transformación.

Ley Orgánica de la Administración Pública 1986 [14]

Las reformas y modificaciones vertidas a la Ley Orgánica en diciembre de 1982, así como los acuerdos presidenciales de 1983, derivan en la Nueva Ley Orgánica de 1986, la que además de regular sustancialmente las relaciones entre el Poder Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, entre otras disposiciones dirigidas al sector central, otorga una base conceptual a la nueva Ley de Entidades Paraestatales, en los siguientes aspectos:

-Otorga la definición de Organismo descentralizado: "...son... las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

-Otorga la definición de Empresa de participación estatal: "... I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: A) Que el gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarias de más del 50% del capital social; B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal; o C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga dificultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno".

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos, o alguno o varias de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

-Otorga la definición de Fideicomiso público: "Son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos".

- Fortalece -una vez más la estructura sectorial de las entidades paraestatales, y el papel preponderante que el Presidente de la República realiza en este sentido.

- Se define reglamentaria del Artículo 90 Constitucional, en lo que corresponde a la organización del sector central de la Administración Pública Federal. [15]

Ley Federal de Entidades Paraestatales [16]

En la iniciativa de Ley enviada al Congreso de la Unión, el Presidente de la República, argumenta que ésta "constituye por ahora una respuesta jurídica, moderna y congruente con la realidad, a los principales problemas que enfrentan las entidades públicas de nuestro país, por una parte a las excesivas normas jurídicas que las regulan, por otra a la dispersión y multiplicación de instancias burocráticas que ocurren en su operación y por último a su necesaria autonomía de gestión". [17]

De esta manera la ley no constituye un simple mecanismo de control del sector paraestatal, sino que es el instrumento de regulación de la intervención del Estado en la economía, al permitir actuar en aquellas actividades prioritarias que le imponen las necesidades del país. De igual manera, al reglamentar la constitución, organización, funcionamiento, control, extinción, transformación y disolución de las empresas paraestatales, permite al Estado determinar el volumen, control y crecimiento del sector.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales de 1986, constituye la culminación de un largo proceso normativo iniciado en 1917. Es la respuesta jurídica a los planteamientos que el proceso de modernización del Estado impone, en este caso, al sector paraestatal. Con ella el régimen busca la eficacia y eficiencia de la empresa pública.

CITAS:

[*] Investigadora de El Cotidiano.

[1] Diario Oficial del 15 de noviembre de 1982.

[2] MMH. IV Informe de Gobierno.

[3] Banco de México, Banco Nacional de Crédito Agrícola, Comisión Nacional Bancaria, entre otras.

[4] Compañías Petroleras y Ferrocarriles.

[5] Cía. de Luz y Fuerza del Centro, las compañías azufreras, textiles, hoteleras, ingenios azucareros, etcétera.

[6] Diario Oficial, 31 de diciembre de 1947.

[7] Diario Oficial, 4 de enero de 1966.

[8] Diario Oficial, 31 de diciembre de 1970.

[9] Diario Oficial, 29 de diciembre de 1976.

[10] El esquema sectorial de la Ley Orgánica de 1976 tenía como objetivos: "Ordenar la vasta y compleja Administración Paraestatal en grupos sectoriales que permitan una mayor coordinación y control de las entidades que la integran, a fin de elevar la eficiencia, eficacia y congruencia de este ámbito de la Administración Pública Federal, así como agilizar el proceso de su depuración, reestructuración y, en su caso, fortalecimiento. Convertir a las entidades paraestatales agrupadas en cada sector administrativo, en coadyuvantes fundamentales de las políticas sustantivas a cargo de la democracia centralizada correspondiente". "Base legal y lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal", Colección Lineamientos Núm. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, pp. 27-31.

[11] Diario Oficial, 29 de diciembre de 1982.

[12] "Iniciativa del Ejecutivo Federal de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", enviada al Congreso. Diciembre de 1982.

[13] Diario Oficial, 19 de mayo de 1983.

[14] Diario Oficial, 14 de mayo de 1986.

[15] Art. 90 Constitucional: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamento Administrativos y definirá las bases generales de fracción de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". (Reformado por decreto de 14 de abril de 1981, publicado en el Diario Oficial del 21 de abril de 1981.

[16] Diario Oficial, 14 de mayo de 1986.

[17] MMH. Iniciativa de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales enviada al Congreso de la Unión. 31 de marzo de 1986. Diario Oficial, mayo de 1986.

[18] Francisco Rojas, "Instalación del Comité de Paraestatales", Excélsior, mayo 15 de 1986.

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

INDICE ANALITICO: Paraestatales

AUTOR: Miguel Angel Romero, Francisco Robles Berlanga [*]

TITULO: La Reestructuración de las Paraestatales

ABSTRACT:

A la fecha se han liquidado, transferido, fusionado o vendido 205 entidades y 261 se encuentran en proceso, lo que deja un saldo de alrededor de 700, compradas con las 1,155 que existían en 1982. Miguel de la Madrid, Presidente de la República, IV Informe de Gobierno.

TEXTO:

La magnitud del sector paraestatal, en 1982, año en que el Presidente De la Madrid, anuncia como una de las exigencias de la época el cambio estructural, aún hoy día no aparece claro. Según cifras oficiales la cantidad de empresas paraestatales fluctuaría entre 849 y 1,155 (cuadro 1).

Cuadro 1. Diferentes Registros Sobre la Estructura de la Administración Pública Federal Para 1982[H-]

Carrillo Castro [1] establece un total de 967 entidades, para la fecha mencionada, de las cuales 102 son organismos descentralizados, 623 empresas de participación mayoritaria, 54 de participación minoritaria y 188 fideicomisos.

Por su parte, el registro de la administración Pública Federal Paraestatal, publicado el 15 de noviembre de 1982, en el Diario Oficial de la Federación, da cuenta de 78 organismos descentralizados, 535 empresas de participación mayoritaria, 48 empresas de participación minoritaria y 188 fideicomisos, lo que totaliza 849 entidades paraestatales.

En fecha más reciente, el 9 de septiembre de este año, el periódico El Financiero puntualiza, con base en datos proporcionados por la Secretaría de Programación y Presupuesto y coincidentes con las cifras del IV Informe de Gobierno, que para fines del sexenio pasado el sector paraestatal contaba con 1,155 entidades: 107 organismos descentralizados, 750 empresas de participación estatal mayoritaria, 65 empresas de participación minoritaria y 233 fideicomisos.

Las tres fuentes citadas, a pesar de las disparidades, dan una noción preliminar del alcance que había adquirido, en las décadas recientes, la intervención económica directa del Estado.

Si consideramos solamente la cifra de 1,155 por haber sido ratificada por el Presidente y por constituir el universo más amplio, hasta la fecha el gobierno ha autorizado la desincorporación de 458 (véase cuadro 2). De esta cantidad tenemos antecedentes precisos de lo ocurrido sólo en 186 de ellas. La dificultad para determinar el destino del resto de las entidades se debe en gran parte, a que durante el bienio 1983-1984 (primera fase), privó la orientación de mantener en absoluta reserva la modalidad y los alcances de las acciones de desincorporación. Esta tendencia se ha invertido, paulatinamente a partir de 1986 (segunda fase).

Cuadro 2. Las 458 Empresas Paraestatales Desincorporadas del Sector Público. (Dic. 1982-Oct. 1986)[H-]

Liquidación

En el cuadro 2 podemos observar que de las 186 paraestatales identificadas, 99 corresponden a entidades en proceso de liquidación: dos organismos descentralizados, 34 fideicomisos, 60 empresas de participación mayoritaria y tres minoritarias. Cincuenta y tres entidades estaban coordinadas por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (Semip) (más del 50%); 13 pertenecían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y 10 a Educación Pública (SEP). El 33% de las entidades en liquidación son fideicomisos sin mayor trascendencia económica, que en muchos casos incluso no existían. En lo referente a las industrias en liquidación, para 1982 la gran mayoría había suspendido operaciones desde tiempo atrás. Tampoco falta el caso de las que nunca habían operado. (Cuadro 5-A). Existen 170 empresas que se desconocen, el sector a que pertenecen y que pudieran haber sido liquidadas hace mucho tiempo.

Venta

De las 65 empresas en venta que hemos identificado, 19 casos corresponden a empresas en que el Estado controlaba sólo una porción minoritaria del capital social, por tanto donde no posee injerencia decisiva en los consejos de administración. Por lo mismo, la nueva Ley de Entidades Paraestatales no incluye estas industrias del ámbito de sus disposiciones.

En lo concerniente a las 46 industrias de control estatal mayoritario, el 70% (32 empresas) estaban integradas a la Semip (las que serán consideradas con mayor detenimiento); 13 entidades a la Secretaría de Turismo (Sectur), todas ellas son hoteles y una industria cinematográfica ("Estudios América"), perteneciente a Gobernación.

A la totalidad de las empresas en venta habría que agregar 36 empresas desincorporadas cuyo proceso no fue hecho público, por lo tanto cabe la hipótesis de que su venta se haya realizado con anterioridad. En consecuencia, durante este gobierno se han puesto en venta 101 empresas, habiéndose consumado las operaciones pertinentes en 34 de ellas, y estando en proceso 67 (Cuadro 3).

Cuadro 3. Empresas Desincorporadas del Sector Público[H-]

Fusión

Se ha anunciado la fusión de 58 empresas que pierden su personalidad jurídica al ser absorbidas por otras (Cuadro 2). De este rubro existen antecedentes precisos sólo en nueve de ellas, de las cuales sólo una pertenece a la SARH y el resto a Semip (Cuadro 2-A). Cabe agregar que el propósito de este tipo de acciones es lograr una unificación de programas y objetivos entre las entidades que se fusionan, en aras de una simplificación administrativa.

Transferencias

Otra forma de adelgazamiento del sector paraestatal ha consistido en la transferencia de industrias a los gobiernos estatales; se afirma que en el presente sexenio se han transferido 30 industrias (Cuadro 2) sin que hasta el momento se haya finiquitado jurídicamente ninguna de éstas. De los 13 casos que se pueden individualizar con precisión el único que tiene una repercusión económico-social importante es el de Cordemex.

El recuento hecho hasta aquí, pone en evidencia que el curso seguido por la resectorización de las entidades paraestatales no ha significado, en modo alguno, la pérdida de rectoría económica por el Estado. De hecho, ha quedado incólume la participación directa en las empresas claves para el desarrollo nacional.

Desincorporación en Semip

Durante 1985, las paraestatales coordinadas por Semip participaron con más del 15% del Producto Interno Bruto (PIB), y con poco más de la tercera parte del valor agregado por la industria nacional. Este sector generó empleo para más de 750 mil trabajadores, incluyendo 455 mil en forma directa y alrededor de 300 mil en sus agroindustrias. Proporcionó el 72% de las divisas que ingresaron al país por concepto de venta de mercancías. Aportó más de un tercio de los ingresos corrientes de la Federación y un 50% de los impuestos y ejerció más del 34% del gasto programable del Sector Público.

Al inicio de la presente administración, el sector coordinado por la Semip, estaba compuesto por 409 empresas, de las cuales 12 eran organismos descentralizados, 13 fideicomisos, 344 empresas de participación mayoritaria y 40 de participación minoritaria (Cuadro 5).

Cuadro 5. Entidades Desincorporadas en Semip. 1983 - 1986[H-]

Durante la primera fase, fueron desincorporadas de las paraestatales coordinadas por la Semip, un total de 31 entidades, de las cuales 10, sólo se resectorizaron a otras Secretarías de Estado: siete de ellas a Gobernación; dos a Comercio y la restante a Turismo. Además, se vendieron ocho entidades, operaciones que en tres casos significaron traspaso al sector social Bicicletas "Cóndor, S.A."; "Talleres Especiales,

S.A." y "Talleres Tlajomulco, S.A." y las otras cinco al capital privado, nacional o extranjero ("Vehículos Automotores Mexicanos, S.A. de C.V."; "Renault de México, S.A."; "Equipos Automotores, S.A. de C.V."; Cigarros "La Tabacalera Mexicana, S.A. de C.V." y "Aceros Sonora, S.A."). A lo anterior habría que añadir que se inició o aceleró el proceso de liquidación de 10 entidades, pertenecientes a ramas como azúcar, naval, minería, química y servicios. El rasgo común de todas estas empresas es que habían dejado de funcionar antes de 1982, por lo que su cierre oficial no originó aumento del desempleo ni respuesta alguna del movimiento obrero. Por último, se cancelaron tres empresas que todavía estaban en fase de proyecto, es decir, empresas cuya existencia figuraba únicamente en el papel.

En la segunda fase, se han liquidado 48 entidades cuya característica distintiva es que no operaban en 1982 (Cuadro 5-A). Por una u otra razón todas se encontraban paralizadas; mención especial merece el hecho de que 15 de ellas nunca pasaron de la fase de proyecto; otra dejó de funcionar en 1966 y ocho lo dejaron de hacer durante la década anterior. Sin poder precisar la fecha en que se produjo la suspensión de operaciones, resulta que 16 industrias no funcionaban en el último año del sexenio de José López Portillo. Y para cerrar con broche de oro: las ocho faltantes ni siquiera aparecían registradas en el Directorio de la Industria Paraestatal (Cuadro 6).

Cuadro 5a. Industrias en Proceso de Liquidación y Extinción y Fecha en la Cual Dejaron de Operar[H-]

Cuadro 6. Entidades Coordinadas por la Semip a Octubre de 1986[H-]

En 1983 había un total de 77 industrias sin operar, ya fuera porque estaban en liquidación, fusión, eran simples proyectos o sólo se estaban construyendo. [2]

De ahí es fácil deducir que la campaña declarativa iniciada en 1985 fue primordialmente política. Con el abultado número de paraestatales en proceso de liquidación, se procuraba silenciar la propaganda de los sectores empresariales que demandaban dar pasos efectivos hacia la reducción de la intervención estatal en la economía. Desde luego, lo ficticio de la campaña se manifestaría como tal, en los magros resultados de la gestión hacendaria, que no conseguía los objetivos programados en términos del déficit presupuestario.

En cuanto a las transferencias de las empresas a los gobiernos estatales, en general su cesión obedece a pruritos de índole política, mientras que en el terreno económico, su importancia suele radicar en su capacidad de absorber mano de obra local o de abastecer productos básicos. Con estas medidas se procura asegurar la continuidad en el equilibrio de las relaciones entre las fuerzas sociales que participan en las estructuras locales (anexo 1).

La importancia de las "diversas"

Por lo que se refiere a las empresas en venta, cabe insistir en una cuestión: su falta de importancia lo ilustra el hecho de que se encuentran agrupadas bajo el rubro de diversas.

Su diversidad dificulta agruparlas en función de las ramas industriales que corresponden. Se trata de establecimientos dedicados a la fabricación de textiles no básicos, aparatos electrodomésticos, loza, refrescos y autopartes, entre otras (anexo 2).

De las 43 industrias en venta, 32 son de participación estatal mayoritaria y en las demás el Estado tiene un control accionario minoritario. Destaca el hecho de que sólo 11 hayan logrado ser vendidas. De ellas, dos eran de participación minoritaria, y las restantes 32 siguen en espera de que surja algún interesado en hacerse cargo de su incierto porvenir. En parte, esta retracción obedece a la magnitud de la economía y en parte al hecho de que se trata de empresas que bajo ningún concepto resultan atractivas para el capital (anexo 2).

El "decreto Hegewish"

La instauración del mecanismo de cambio de deuda por inversión, conocido como el "Decreto Hegewish", [3] pretende abrir formas innovadoras en materia de transferencia de empresas del sector industrial paraestatal al capital privado, sobre la base de la capitalización de sus pasivos, es decir, del pago con acciones de una parte o la totalidad de la deuda externa contraída con la banca internacional.

La importancia del caso reside fundamentalmente en lo siguiente: primero: ya no se trata de una lista de empresas fantasmas; segundo: es indudable la importancia económica de las empresas a que se aplica el "Decreto Hegewish" y; tercero: la circunstancia de que el agente económico habilitado para ejercer esta opción, pueda ser el capital financiero e industrial extranjero. No debe sorprender entonces que en el "Decreto Hegewish" se enlisten 55 entidades económicas entre organismos, fondos de fomento, bancos nacionalizados e industrias actualmente en manos del Estado (anexo 3), autorizados a valerse de este expediente, con el fin de aligerar la carga financiera que les implica su deuda.

Resalta el hecho de que en esta nómina aparezcan 16 entidades estatales que participan en áreas consideradas por el Estado como estratégicas. [4] La norma establecida es que sólo podrán cambiar su deuda por capital de riesgo, a efecto de que el banco o el inversionista extranjero que posea el crédito, realice la construcción de empresas industriales o turísticas en ramas económicas no reservadas al Estado. Este es el caso, por citar las más importantes, de "Petróleos Mexicanos", la "Comisión Federal de Electricidad" y Conasupo.

En el caso de las restantes 39 empresas, les está permitido capitalizar pasivos, con la salvedad de que tratándose de "Aeroméxico", la adquisición (al menos en la actualidad), sólo podrán hacerla capitalistas nacionales, por tratarse de una actividad que por ley está reservada exclusivamente a los mexicanos. [5]

La importancia económica de estas empresas puede observarse en los datos que a continuación se consignan. Siete empresas se ubican en la rama siderúrgica; seis en la industria automotriz y de autopartes; cinco en la producción de celulosa y papel; igual

número en los rubros de química y petroquímica; una, en los casos del transporte aéreo y de fertilizantes; las restantes pertenecen a las ramas metalmecánica, minera, turismo, etcétera.

Tanto más significativo es el establecimiento del multicitado Decreto, si se toma en consideración que unos cuantos meses después se aprobó el Programa de Reconversión Industrial, cuyo móvil es definir las ramas que, desde el punto de vista gubernamental, deberán modernizarse, para lo cual el gobierno destinará 500 millones de dólares. [6] Decimos significativo porque la lista de ramas llamadas a modernizarse coincide, en lo fundamental, con el giro de las empresas que el Estado se propone transferir al capital extranjero mediante el mecanismo de cambio de deuda por inversión.

Se trata, por ende, de una demostración patente de que la presente administración ha decidido que el capital privado sea el agente económico encargado de llevar adelante la reestructuración capitalista en dichas ramas. Sólo faltaría saber si la capacidad y la voluntad política de la contraparte ejecutora se adecuará a esta política específica.

De acuerdo a los resultados de la encuesta sobre las 500 empresas más importantes del país, que anualmente realiza la prestigiada revista Expansión, [7] observamos que se encuentran incluidas 16 empresas paraestatales de las 39 consideradas no estratégicas. Estas 16 empresas ocupan el 16.5% y el 13.2% de las ventas totales realizadas por las 500 empresas y por las 44 paraestatales que aparecen en la encuesta, respectivamente. Por otra parte, ocupan a 83.799 trabajadores, que corresponden al 69.8 y al 13.8% del total de personal ocupado, respecto a los universos mencionados (véanse cuadros 7 y 8).

Cuadro 7. Empresas Paraestatales que Forman Parte de las Quinientas Industrias de Mayor Venta en 1985[H-]

Cuadro 8. Importancia de las 16 Industrias Paraestatales con Posibilidades de Capitalización Pasivos que Forman Parte de las 500 Empresas más Importantes[H-]

Si bien es cierto que la capitalización de pasivos no constituye una novedad para la salvación de empresas con graves problemas de financiamiento, hoy el "Decreto Hegewich" amplía su instrumentación hacia las paraestatales, como respuesta ante los reiterados apremios de la iniciativa privada y los órganos del capital financiero internacional, para que el Estado restrinja drásticamente los campos en que ejercita actualmente su intervención.

Sin embargo, sería erróneo derivar de lo anterior que esta situación conduzca, sin cortapisas, a una reprivatización cabal de la economía; contra ella juegan dificultades reales de ciertas ramas productivas, de las cuales la crisis no es más que su cabal expresión.

Tal es el caso de la industria siderúrgica, que enfrenta una aguda retracción a nivel mundial. Son ampliamente conocidas las limitaciones por las que atraviesa esta industria, como el dumping generalizado, el proteccionismo rampante y la contracción de la

demanda de aceros planos debida a la caída de la producción de la industria automovilística, línea blanca y bienes de capital. [8]

Este cúmulo de dificultades parecen ir de la mano de las crecientes esperanzas que alientan los conductores de la economía, de que resultará posible desembarazarse de una actividad cuyo costo económico bien puede calificarse de exorbitante. Piénsese a este respecto en el elefante blanco de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y la suerte que corrió la vetusta Fundidora Monterrey.

En la lógica estatal, sin embargo, no se trata tan sólo de una enajenación jurídica, o de erradicar la insostenible práctica del subsidio como premio a la deficiente productividad. Lo que se pretende, es iniciar una auténtica reconversión que convierta a las hoy deficitarias paraestatales, en modernizadas empresas capaces de producir aceros especiales, gracias a una inmediata y cuantiosa inversión que hoy en día el país no tiene capacidad de realizar.

Desde luego, el camino al infierno está empedrado de buenas intenciones y hoy, más que nunca, parece bastante difícil trazar límites precisos en la atmósfera calderoniana que identifica sueños y realidad. No sólo por los inconvenientes de orden político que siguen operando, sino porque en el mediano plazo la siderurgia habrá de enfrentar retos de por sí complicados (sustitución de los aceros por otros materiales), perspectiva en la que la inversión extranjera tomará las debidas precauciones antes de aceptar la solícita invitación.

Reserva estatal

El IV Informe de Gobierno fue suficientemente claro en reiterar que, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 28 Constitucional, el Estado seguirá reservándose el control exclusivo de las actividades estratégicas, que para el caso de la industria son: el petróleo, la petroquímica básica, electricidad, minerales radioactivos y energía nuclear. [9] Esto explica por qué razón tales sectores no han sido afectados por el cierre, venta o transferencia a la inversión externa por capitalización de pasivos, que implican la reestructuración del sector paraestatal.

No obstante, en todas estas áreas se detecta un proceso encubierto. Por ejemplo los productos estratégicos abruptamente dejan de serlo, como ocurrió recientemente con los 36 productos petroquímicos básicos, que en lo sucesivo serán considerados secundarios, [10] mecanismo por el cual se posibilita que la iniciativa privada adquiera injerencia en su producción. En otras circunstancias, esta metamorfosis podría haber pasado inadvertida, sin embargo hoy pone de manifiesto que se inserta en un marco de acciones gubernamentales tendientes a estilizar la voluminosa figura del aparato estatal, al decir de los adversarios tradicionales (o de los recientemente conversos), contra la intervención estatal.

Lejos de cualquier situación defensiva, el gobierno tiende sus redes para atraer capital de riesgo externo, invitándole a ser partícipe de la reestructuración del capitalismo

mexicano. Sorda a estos cantos de sirena, la burguesía internacional no da muestras de interesarse seriamente en las empresas paraestatales habilitadas para capitalizar sus pasivos. Más bien, su empeño se orienta -además de los enclaves maquiladores- hacia el control total o parcial de grupos industriales privados como Alfa o Vitro.

En cualquier caso, el progreso apenas anuncia cuáles serán los ejes de la mencionada reordenación y en qué medida, legítimamente, corresponde hablar de una modernización. Por lo pronto, el contagio liberal de los rectores de la política estatal parece prosperar, respaldado por las contradicciones que plantea la fase actual de la crisis. Resta por saber si otros órdenes de la vida social podrán acceder tan fácilmente a los requerimientos de la dinámica económica. Será, sin embargo, este el terreno donde los pasos dados y las perspectivas que asoman su perfil hacia la reducción del sector paraestatal, habrán de vivir su enfrentamiento con la realidad.

Cuadro 1b. Estructura Sectorial de la Administración Pública Paraestatal. 1982[H-]

TITULO DEL RECUADRO:

Anexo 1

Casos de Empresas que se Transfieren a Gobiernos de los Estados

RECUADRO:

Michoacán:

1. Gasolinera del Balsas, S.A.
2. Materiales para edificaciones del Balsas, S.A. de C.V.
3. Panificadora Las Truchas, S.A. de C.V.
4. Promotora Inmobiliaria del Balsas, S.A. de C.V.
5. Tortilladora del Balsas, S.A. de C.V.

Hidalgo:

6. Mármoles del Valle del Mezquital, S.A. de C.V.

Yucatán:

7. Cordemex, S.A. de C.V.

TITULO DEL RECUADRO:

Cuadro 2 A

Empresas coordinadas por Semip en proceso de fusión

RECUADRO:

1. Inmobiliaria Guadalupe, S.A., con Minerales Montoya, S.A.
2. Inmobiliaria Sicartsa, S.A., con Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Las Truchas, S.A.
3. Almacenes y Servicios, S.A. de C.V., e Inmuebles Unpasa, S.A. de C.V., con Azúcar S.A. de C.V.
4. Compañía Minera Norex, S.A., con Minas de California, S.A.
5. Fomento Fabril, S.A., y Propiedades Urbanas Monterrey, S.A. con Inversiones Urbanas Monterrey, S.A.
6. Inmobiliaria Daride, S.A., con Acero Centro de Servicio, S.A.
7. Montajes Estructurales, S.A., con Estructuras de Acero, S.A.
8. Refractarios H.W. Flir, S.A., y Refractarios H.W. Flir de México, S.A., con Industrias Flir, S.A.

TITULO DEL RECUADRO:

Cuadro 4

Entidades coordinadas por Semip 1982

RECUADRO:

Organismos descentralizados 12

Fideicomisos 13

Empresas de participación estatal mayoritaria 344

Empresas de participación estatal minoritaria 40

TOTAL de entidades coordinadas 409

Fuente: Cuaderno de Divulgación No. 26 publicado por Semip.

TITULO DEL RECUADRO:

Anexo 2

Industrias en Venta

RECUADRO:

A) Empresas de Participación Mayoritaria

1. Aceros Esmaltados, S.A.
2. Acros, S.A.
3. Acrotec, S.A.
4. Atsuei Mexicana, S.A. de C.V.
5. Corporación Nacional Industrial, S.A.
6. Estufas y Refrigeradores Nacionales, S.A.
7. Formados APP, S.A.
8. Inmuebles y Equipos Industriales, S.A.
9. Manufacturas Corpomex, S.A.
10. Productos Químicos e Industriales del Bajío, S.A.
11. Manufacturera Fairbanks Morse, S.A. de C.V.
12. Manufacturera Fairbank Morse de Centroamericana, S.A.
13. Manufacturera Gar-Go, S.A. de C.V.
14. Polietileno Monterrey, S.A.
15. Distribuidora San Lorenzo, S.A.
16. Embotelladora Garci-Crespo, S.A.
17. Granja Buenagua, S. de R. L.
18. Inmobiliaria La Cantera, S.A.
19. Manantiales San Lorenzo, S.A.
20. Manufacturas Electrónicas, S.A.
21. Nueva San Isidro, S.A.
22. Porcelanas Euromex, S.A.
23. Refrescos y Alimentos Garci-Crespo, S.A. de C.V.
24. Transportes Garci-Crespo, S.A.
25. Avantram Mexicana, S.A.
26. Confecciones de Occidente, S.A.
27. Manufactura de Cigüeñas de México, S.A. de C.V.
28. Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S.A.
29. Promociones y Comisiones Avantram, S.A.
30. Sonocal, S.A. de C.V.
31. Manufactura Mexicana de Partes de Automóviles, S.A. de C.V.
32. Servicios Agrícolas Cañeros, S.A.

B) Empresas de Participación Minoritaria

33. Bolsas de Papel Guadalajara, S.A.
34. Bolsas y Artículos de Papel, S.A.
35. Centrífugas Broadbent Interamericana, S.A.
36. Compañía Industrial y Comercial Americana, S.A.
37. Electrometalurgia de Veracruz, S.A. de C.V.
38. K S B Mexicana, S.A.
39. Compañía Minera Comonfort, S.A.
40. Refractarios Mexicanos, S.A.
41. Cementos Anáhuac del Golfo, S.A.
42. Ceder, S.A.
43. Navicement del Golfo, S.A.

TITULO DEL RECUADRO:

Anexo 3

Entidades del Sector Público Mexicano
Inscritas en el Mecanismo de Cambio de Deuda por Inversión

RECUADRO:

Entidades paraestatales que participan en ramas económicas reservadas al Estado

01. Banca Serfin, S.N.C.
02. Banco Internacional, S.N.C.
03. Banco Mexicano Somex, S.N.C. (SOMEX)
04. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT)
05. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (BANRURAL)
06. Banco Nacional de Obras de Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)
07. Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.N.C. (BANPESCA)
08. Comisión Federal de Electricidad (CFE)
09. Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)
10. Departamento del Distrito Federal (DDF)
11. Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (FINASA)
12. Fomento Industrial Somex, S.A. de C.V. (FISOMEX)
13. Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI)
14. Gobierno Federal
15. Nacional Financiera, S.N.C. (NAFINSA)
16. Petróleos Mexicanos (PEMEX)

Entidades paraestatales susceptibles de capitalizar pasivos

17. Aeronaves de México, S.A. (AEROMEXICO)
18. Altos Hornos de México, S.A. (AHMSA)
19. Atsugi Mexicana, S.A. de C.V.
20. Ballsa Rassini, S.A.
21. Celulosa del Pacífico, S.A.
22. Cloro de Tehuantepec, S.A. de C.V. (CLORETE)
23. Compañía Industrial de Ayotla, S.A.
24. Diesel Nacional, S.A. (DINA)
25. Dina Komatsu Nacional, S.A. de C.V. (DIKONA)
26. Dina Rockwell Nacional, S.A. (DIRONA)
27. Estufas y Refrigeradores Nacionales, S.A. (ERNA)
28. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.
29. Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A.
30. Fertilizantes Mexicanos, S.A. (FERTIMEX)
31. Fibras Nacionales de Acrílico, S.A. de C.V. (FINACRIL)

32. Fundidora Monterrey, S.A. (FUMOSA)
33. Hules Mexicanos, S.A. (HUMES)
34. Inmobiliaria Hotelera El Presidente Chapultepec, S.A. de C.V.
35. Manufacturas Electrónicas, S.A. (MESA)
36. Mexaro, S.A. de C.V.
37. Mexicana de Autobuses, S.A. de C.V. (MASA)
38. Mexicana de Papel Periódico, S.A. (MEXPAPE)
39. Minera Carbonífera Río Escondido, S.A. (MICARE)
40. Minera del Norte, S.A.
41. Moto Diesel Mexicana, S.A. de C.V.
42. Motores Perkins, S.A.
43. Nacional Hotelera, S.A.
44. Poliestireno y Derivados, S.A. de C.V.
45. Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V. (PIPSA)
46. Productora Mexicana de Tubería
47. Productora Nacional de Papel Destintado, S.A. de C.V. (PRONAPADE)
48. Rassini Rheem, S.A. de C.V.
49. Refractarios H. W. Flir, S.A.
50. Siderúrgica Lázaro Cárdenas "Las Truchas", S.A. (SICARTSA)
51. Sosa Texcoco.
52. Teléfonos de México, S.A. (TELMEX)
53. Traksomex, S.A. de C.V.
54. Transportadora de Sal, S.A.
55. Tubacero, S.A.

CITAS:

[*] Investigadores de El Cotidiano.

[1] Carrillo Castro, Alejandro, Las empresas públicas en México. Ed, Porrúa México, 1986

[2] Directorio de la industria Paraestatal, 1983, Semip.

[3] El Manual Operativo para la capitalización de pasivos y sustitución de Deuda Pública por Inversión, elaborado por las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Hacienda y Crédito Público, fija las condiciones sobre las cuales podrá llevarse adelante la política gubernamental en materia de capitalización de pasivos. El documento, hasta la fecha, ha tenido una circulación restringida por lo que apenas se conocen públicamente parte de él.

[4] Véase para el efecto, el Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Artículo 4o. de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

[5] El mismo Artículo 4o. de la Ley anteriormente citada, señala a los transportes aéreos y marítimos nacionales, como áreas que "están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusulas de exclusión de extranjeros".

[6] De acuerdo con la información presentada por el periódico El Financiero el 15 de octubre de 1986, la nueva política industrial se estructurará a través de tres programas industriales: el de Reconversión Industrial, que incluirá a las ramas siderúrgicas, fertilizantes, textil y agroalimenticia; el de Desarrollo y el Programa de Industrias Emergentes, que incluyen las ramas petroquímica, cementera, del vidrio, materiales de construcción, segmentos de la industria alimentaria, bebidas y medicamentos, así como industrias de telecomunicaciones, computación y biotecnología, en las cuales a decir de las propias autoridades "se buscará la intervención extranjera y la transferencia de tecnología".

[7] Para mayor información referente a la situación de la industria siderúrgica, podemos añadir que según el Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFA), "En el caso de México, de 70 mil personas que laboraban en la industria siderúrgica a principios de este año, fueron recortadas 13 mil personas, que alcanza un índice de desocupación del 19.5%.

[8] "Las 500 empresas individuales más importantes de México" Revista Expansión, agosto 20 de 1986, México, D.F.

[9] Miguel de la Madrid Hurtado, IV Informe de Gobierno, 1986. Poder Ejecutivo Federal.

[10] Uno Más Uno y El Financiero, 10 de octubre de 1986.

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

INDICE ANALITICO: Comercio Exterior

AUTOR: Eduardo Gitli, Ricardo Buzo [*]

TITULO: Así Entramos al GATT []**

TEXTO:

Con fecha 25 de noviembre de 1985, el presidente Miguel de la Madrid encomendó al Secretario de Comercio y Fomento Industrial la conducción de las negociaciones internacionales necesarias para conseguir la adhesión de México al GATT, con la instrucción expresa de tomar como marco de referencia al protocolo negociado por México en 1979. El Protocolo de Adhesión al que se llegó finalmente está fechado el 17 de julio de 1986. [1]

En la parte preambular del Protocolo se reconoce a México como "país en desarrollo", por lo que tiene derecho a recibir el tratamiento especial y más favorable previsto en el Acuerdo General para tales países. Por otra parte, en el párrafo 1 del mismo documento, México se compromete, como es costumbre, a respetar la parte II del Acuerdo General, en la medida en que sea compatible con sus propias disposiciones legales, que tienen prioridad.

Con respecto a los distintos códigos que acompañan al Acuerdo general, en un período de seis meses contados a partir de la fecha de adhesión de México al Acuerdo, se notificará la intención de adherirse a los siguientes códigos: a) Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, b) Valoración en aduanas, c) Antidumping y d) Obstáculos Técnicos. En relación con el Código sobre Subsidios y Derechos Compensatorios, en el mismo período, México "iniciará negociaciones" con miras a su adhesión a este instrumento. [2]

La excepción como regla

El Acuerdo General, en su artículo XI establece que: "ninguna parte impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduanas, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante...". No obstante, tanto en el mismo artículo como en los siguientes se consideran excepciones a este principio y se acepta la aplicación de restricciones cuantitativas y/o cualitativas al comercio de mercancías como instrumento para resolver problemas específicos, con carácter exclusivamente temporal en casi todos los casos. Podemos citar en forma somera las restricciones a la exportación en caso de escasez interna de productos "esenciales" restricciones a la importación en razón de aplicación de normas de calidad, restricciones a la importación de un producto agrícola o pesquero para mantener los precios internos en caso de excedentes, restricciones para una cosa tan

amplia como "proteger el equilibrio de la balanza de pagos", o para "aplicar sus políticas de desarrollo económico" (recordemos que el Protocolo concede ese carácter a México). También se podrán aplicar "medidas de urgencia sobre la importación de productos en casos particulares", así como excepciones generales relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, o por razones de seguridad.

De la conservación de los recursos naturales

En el párrafo 5 del Protocolo de Adhesión se establece que: "México ejercerá su soberanía sobre los recursos naturales de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México podrá mantener ciertas restricciones a la exportación relacionadas con la conservación de los recursos naturales, en particular con el sector energético sobre la base de sus necesidades sociales y de desarrollo, y siempre y cuando tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales". Esta cláusula es perfectamente coherente con las excepciones establecidas en el artículo XX del Acuerdo General. El informe del Gabinete de Comercio Exterior que venimos comentando aclara que dentro del sistema jurídico del GATT no existen antecedentes o bases definidas para determinar las proposiciones y las limitaciones a la producción o al consumo; no existe una proporción fija o predeterminada entre producción, exportación y consumo que puede ser objeto de exigencia. Por lo tanto, el informe concluye que: "difícilmente pueda ser una alteración de estas proporciones vista como un desafío a las normas del GATT" (p. 14). Esto es esencialmente cierto, dado que en la cláusula correspondiente del propio Acuerdo General, reiterada por el Gobierno Mexicano, se da pie para que en este caso se apliquen restricciones simultáneas en la exportación y el consumo nacional, pero con diferente grado de intensidad.

Del comercio de las empresas estatales

En lo que respecta al comercio de las empresas estatales, el Art. XVII del Acuerdo General establece que sus compras o ventas se atenderán exclusivamente "a consideraciones de carácter comercial". Si bien es un artículo algo confuso parece aplicarse solamente a los insumos intermedios o bienes de capital utilizados por estas empresas y no a los bienes de consumo final que adquiere el gobierno. Pero a esta situación algo confusa, corresponde la combinación del Art. 134 de la Constitución Política Mexicana y la Ley de Adquisiciones del Sector Público, que obligan a las empresas del sector paraestatal a llevar a cabo licitaciones públicas para la adjudicación de adquisiciones u otros servicios. Con arreglo a la legislación mexicana, para fomentar el desarrollo nacional debe darse preferencia al empleo de bienes y servicios de origen nacional. En todo caso, al aceptarse el ingreso de México al Acuerdo General, se acepta automáticamente que la Ley de Adquisiciones del Sector Público de México, tiene precedencia.

Del valor de las mercancías

En cuanto al Código de Valoración en Aduana, se establece en él que el valor de las mercancías importadas será el de la transacción, es decir, "el precio realmente pagado o

por pagar" por las mercancías cuando éstas se venden para su exportación al país de importación. Actualmente existen 1,207 fracciones cuyo arancel se paga en función de un precio oficial preestablecido, y que representa un 8.5% del valor de las importaciones totales de México (Cuadro 1-A). Si admitimos que las empresas transnacionales tienden a sobrefacturar sus importaciones para elevar los beneficios de su matriz, cosa que resulta de los estudios acerca de estas, se beneficiarían con la existencia de precios oficiales menores al tener que pagar aranceles también menores. Por otra parte, las empresas nacionales que tendrían un eventual interés en subfacturar con el objeto de pagar aranceles de importación menores, recibirían menos divisas al tipo de cambio controlado y pagarían más impuestos al tener beneficios contables mayores. En definitiva la fijación de precios oficiales por parte de las autoridades tiene más que nada funciones de agilización de trámites y pago expedito de aranceles. De cualquier manera, México podrá hacer uso de un plazo de cinco años establecido en el Código para los países en desarrollo con el objeto de ajustar sus procedimientos de valoración.

De los requisitos de integración nacional

Por último haremos una breve referencia a la cuestión de los requisitos que impondría México en materia de contenido nacional y actividad exportadora inscritos en los programas de desarrollo de la agricultura y la industria. El representante de México en las discusiones recordó que cierto número de partes contratantes imponía obligaciones en materia de contenido nacional para aplicar el Sistema Generalizado de Preferencias y otros. De todas formas, las autoridades mexicanas entendían que estos requisitos habían afectado la competitividad de algunos sectores de la industria local, y por lo tanto se estaban reexaminando, salvo en el caso de la industria automotriz. [3] Al ser consultado acerca de las exigencias de exportación a ciertas empresas, el representante mexicano respondió que a su juicio no constituía un "problema" relacionado con el comercio. Por otra parte, a excepción de los sectores automotriz y farmacéutico no existe ninguna reglamentación en México que obligue a los inversionistas a exportar un porcentaje determinado de su producción total. [4]

Quedaría en pie la objeción hecha por uno de los participantes extranjeros del Grupo de Trabajo acerca de los requisitos de contenido nacional, que están prohibidos expresamente en el párrafo 5 del Art. III del Acuerdo. No parece haber ni respuesta ni solución satisfactoria en torno a este punto.

La protección y el ingreso al GATT: un cambio nada brusco

En 1981 al comenzar los problemas de balanza de pagos, se vuelve al sistema de permisos previos de importación, que para fines de ese año alcanzan el 80% de la importación total. A partir de la crisis de mediados de 1982, se convierte en uno de los mecanismos de control más efectivamente aplicados, responsable en buena medida junto con las devaluaciones, de los superávits comerciales de 1982 a 1984, logrados más que nada en base a una disminución de importaciones.

Durante gran parte del período 1982-1984, toda la tarifa del Impuesto General de Importaciones se mantuvo sujeta a permisos previos, con lo que no se contribuyó al "cambio estructural" propuesto por el PND y el Pronafice. [5] Incluso con la presentación pública del Profiex, en abril de 1985, nos preguntábamos qué ocurría con el pasaje propuesto de protección por medio de permisos previos a protección exclusivamente arancelaria. En julio de ese año recibimos la respuesta: la crisis en la obtención de divisas provocada por varios factores, entre ellos un resurgimiento de la demanda interna debido a una recomposición de su rentabilidad, unida a una reposición acelerada de inventarios, y una caída del tipo de cambio real, forzaron a las autoridades a replantearse la cuestión de la velocidad del cambio. Entonces se toma la decisión de "acelerar la aplicación de la política de racionalización de la protección. [6] De manera que en julio de 1985 se eliminó el permiso previo para más de 3,600 fracciones de importación, sumadas a otras tantas ya libres desde 1984, cubriendo el 90% de las fracciones arancelarias totales y alrededor de las dos terceras partes de las importaciones totales.

Para tener una mejor idea de las dimensiones de las concesiones efectuadas en julio de 1986 simultáneamente al ingreso al GATT, debemos tener presente que las fracciones negociadas oficialmente fueron sólo 373 sobre un total de 8,059. Se puede apreciar en el Cuadro 2 que la mayoría (298 fracciones con un 11.7% del valor importado), ya estaban exentas de controles; de las restantes (75 fracciones con un 4.2% del valor importado), se eliminaban los permisos de inmediato en una pequeña porción (23 fracciones), y en otra algo mayor, se eliminaban estos controles en lapsos de 3 a 8 años.

Por otra parte en 321 fracciones de las negociadas (97%), los aranceles permanecieron iguales o se elevaron, y sólo en 52 fracciones el nivel arancelario disminuyó.

En lo que sigue ilustramos el hecho de que desde el punto de vista de la transición del sistema de permisos previos a la protección arancelaria, el cambio generado por el ingreso al GATT no fue nada brusco porque en lo esencial, estaba completo desde julio de 1985.

En el cuadro 1-A se puede apreciar la situación que predominó entre fines de 1985 y mediados de 1986 con respecto al régimen arancelario. Casi no hubo alteraciones con respecto a los cambios producidos en julio. Se puede observar también que en términos de valor, la mayor parte de las fracciones controladas son insumos intermedios, llegando éstos a un 25.2% del valor total importado en 1985. De esto se puede deducir que la preocupación central en lo que respecta al control del comercio exterior, es proteger el funcionamiento de aquellas actividades económicas que preceden al uso final de las mercancías. Empero, estas importaciones de bienes intermedios controlados constituyeron 28.2% del total de importaciones de bienes intermedios. Este porcentaje es relativamente elevado si tomamos en cuenta que el resto de los bienes está protegido a través de barreras arancelarias aunque no requiera de permisos previos.

En el cuadro 1-B podemos comprobar que más de un tercio de las fracciones (37.6%) carga con aranceles de 30 a 100%, aunque sólo representa el 14.3% del valor importado

en 1985. Este quizá sea el tramo más peligroso en términos de la liberación arancelaria, aunque no pensamos que ésta vaya a ocurrir en forma acelerada.

En el mismo cuadro se aprecia que el 98.4% de las fracciones tiene oficialmente aranceles menores al 50 por ciento. El promedio arancelario ponderado por el número de fracciones, es de aproximadamente 22%, aunque ponderado por las importaciones de 1984 es de 12.4 por ciento. [7]

Para adherirse al Acuerdo General (GATT), de conformidad con el artículo XXXIII era necesario celebrar negociaciones arancelarias, las que se efectuaron durante el primer semestre de 1986. México estaba dispuesto a conceder un arancel máximo de 50% para la totalidad de su Tarifa del Impuesto General a la importación (TIGI), [8] tanto como regla general de funcionamiento como por su aportación al GATT. Este arancel está por encima de los niveles máximos del 86.4% de las fracciones (cuadro 1-B), y más alto que el 30% que se pensaba utilizar como tope para el 31 de octubre de 1988, [9] lo que podría permitir a las autoridades mexicanas incluso elevar los aranceles, sin tener que otorgar compensación alguna.

Sin embargo, se aclaró que para los nuevos sectores que son objeto de programas sectoriales, de acuerdo al Pronafice se podrá utilizar, por un plazo de hasta 8 años a partir de la vigencia del protocolo, aranceles superiores al 50%, agregando hasta la mitad del arancel. Al término de un período de 8 años el arancel total no podrá exceder al 50 por ciento. [10] Estos sectores son los petroquímicos, la electrónica, los textiles, el calzado, los bienes de capital, el papel y la pulpa de papel, los productos alimenticios, el hierro y el acero, y los aparatos electrodomésticos. La negociación no incluyó ningún producto que forme parte del grupo de medicamentos básicos del programa de la industria automotriz. [11] En el caso de la industria farmacéutica los permisos de importación se mantienen hasta el 31 de diciembre de 1989, mientras que para el caso de la industria automotriz no se fijó una fecha para la supresión de éstos.

Las negociaciones bilaterales en materia arancelaria que se efectuaron como parte del proceso de adhesión de México al Acuerdo General con 10 países, dieron como resultado el otorgamiento de concesiones en 372 fracciones arancelarias de la TIGI, que representaban en 1985 un 4.6% de las fracciones vigentes, con una participación en el valor importado del 15.9% (cuadro 2).

CITAS:

[*] Profesores del Departamento de Economía de la UAM-A.

[**] Este trabajo es una versión parcial del documento de los autores "La Política Comercial de México en el trienio 1983-1985", como parte del proyecto Modelos Alternativos de Comercio Exterior.

[1] Véase Gabinete de Comercio Exterior, El proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), México, agosto 1986, p. 9.

[2] Véase Gabinete de Comercio Exterior, El proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), México, agosto 1986, p. 17.

[3] Véase Gabinete de Comercio Exterior, El proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), México, agosto 1986, p. 45.

[4] Véase Gabinete de Comercio Exterior, El proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), México, agosto 1986, p. 46.

[5] Véase Fernando De Mateo, "México: política comercial y desarrollo", Comercio Exterior, Vol. 35, núm. 11/1985.

[6] Véase Gabinete de Comercio Exterior, El proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), México, agosto 1986, p.129.

[7] Estos datos son simplemente ilustrativos. Es necesario tener cuidado en su interpretación, dado que durante 1984 funcionaba el sistema de permisos previos para más de la mitad de las importaciones. A título comparativo, el promedio arancelario de Japón es de 7 por ciento.

[8] Véase Gabinete de Comercio Exterior, El proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), México, agosto 1986, p. 15.

[9] Véase Gabinete de Comercio Exterior, El proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), México, agosto 1986, p. 15.

[10] Véase Gabinete de Comercio Exterior, El proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), México, agosto 1986, p. 39.

[11] Véase Gabinete de Comercio Exterior, El proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), México, agosto 1986, p. 20.

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

INDICE ANALITICO: Inversión Extranjera

AUTOR: Francisco Robles Berlanga

TITULO: Los Avatares de la Inversión Extranjera ó Poderoso Caballero es Don Dinero

TEXTO:

Ante la falta de recursos y de capitales internos que asuman con fuerza y decisión, la proyectada reestructuración industrial, al gobierno de Miguel de la Madrid no le quedó otro expediente sino recurrir a la inversión extranjera, que en estas circunstancias se convierte en instrumento definitorio de los planes gubernamentales, dado el vínculo tan estrecho que existe entre aquella y los canales externos de comercialización, los mercados internacionales de capital y los centros de innovación tecnológica.

La fuerza de los hechos impone, entonces, un redoblado papel para la inversión extranjera directa, que sobrepasará en mucho el carácter "complementario" tradicional que, por lo menos al nivel declarativo, le había asignado al Estado. No se trata de una actitud antinacionalista o de entreguismo al exterior, como muchas veces la izquierda ha querido ver en las políticas de la presente administración. Por el contrario, responde a la necesidad histórica de abrir, con renovadas bases, un ciclo de acumulación a partir de la crisis. Acorde con esto, si el capital extranjero cubre, en parte o totalmente, esa necesidad por qué no convocarlo. Bien lo señala Adolfo Gilly: "en su contenido más profundo, la modernización es el nombre de una reorganización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, por un lado, y entre las clases de esa misma sociedad por el otro; así como de las relaciones entre la nación y sus vecinos y entre la economía nacional y el mercado mundial". [1]

En consonancia con esta tendencia objetiva de despliegue de la realidad, de enero de 1983 a septiembre de 1986, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras estudió, para su autorización, 877 proyectos que en conjunto suman un monto de inversión de 2,916 millones de dólares; de los cuales 101 solicitudes (el 11% del total), fueron para la formación de nuevas sociedades. Destacan las autorizaciones a IBM; Honda; Combustion Engineering; Hewlett-Packard; Honeywell; Smoller Chemical Company Inc.; Alsthom Atlantique; Sogasol de México; Japan-México Hotel Investimen, Co. Ciento veintiséis solicitudes (14.4%) tenían como objetivo la constitución de nuevos establecimientos; además se presentaron 171 solicitudes para el desarrollo de nuevas líneas de producción o la realización de nuevas actividades de los consorcios extranjeros que se encuentran operando ya en México; para la capitalización de pasivos se aprobaron 19 proyectos que representan el 2.28% del total, y para la adquisición de acciones o de activos se presentaron 260 solicitudes (28.7%). (véase cuadro 1)

Cuadro 1. Inversión Extranjera Directa Autorizada en el Período de 1983-1986. (Millones de Dólares)[H-]

Por otra parte, de acuerdo con el registro de la inversión extranjera que opera en México, en el país existen 6 mil 978 empresas no nacionales, de las cuales 53% se concentra en la industria de la transformación, 22.4% en los servicios, el 20.3% en comercio, el 0.3% en el sector agropecuario y el 4.0% en la industria extractiva. De este total, el 40.9% es decir, 2,854 empresas están constituidas con inversión extranjera mayoritaria. (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Total de Empresas con Inversión Extranjera. (Distribución Absoluta y Porcentual por Sectores Económicos). (1985)[H-]

Por lo que se refiere al origen de la inversión extranjera, es importante subrayar que el capital estadounidense contribuyó en 1985 con el 66.5% del monto total; Francia, Alemania e Inglaterra, lo hicieron con un 13.6% y Japón con un 6.3%, el resto se distribuyó entre otros 17 países. (cuadro 3)

Cuadro 3. Inversión Extranjera Directa por País de Origen 1976-1986. (Por Ciento)[H-]

Me pagas con desdén

A pesar de las facilidades que la presente administración en su espíritu modernizador, ha procurado brindar al capital extranjero; éste sigue siendo renuente a concurrir a un país de condiciones económicas tan inciertas como presenta el nuestro.

Si bien el monto de inversión extranjera autorizada creció 340% en los tres primeros años del presente sexenio, (de un total autorizado de 394 millones de dólares en 1983, pasó a 797 millones en 1984 y a 1,338 millones de dólares en 1985), el flujo real de capitales externos mostró una dinámica determinada en lo fundamental por la evolución de la economía mexicana durante esos años. Así, en 1983, en plena crisis, entraron al país tan sólo 70 millones de dólares; para 1984, año de recuperación, el monto de los capitales externos creció a 543 millones de dólares y en 1985; momento en que empieza a manifestarse una evolución desfavorable de las principales variables económicas, la entrada neta de inversión extranjera vuelve a caer, para situarse en los 269 millones de dólares. (véase cuadro 4)

Cuadro 4. Inversión Extranjera Directa 1983-1986. (Millones de Dólares)[H-]

En el presente año, según datos de la Subsecretaría de Inversiones Extranjeras, se esperaba que las inversiones autorizadas ascenderían a 2 mil millones de dólares, sin embargo, a decir de las propias empresas transnacionales, la pesada deuda externa, la superinflación, las altas tasas de interés, la devaluación constante del peso, además de lo "riguroso" de la política de inversiones extranjeras y la movilidad de los mandos políticos del país, son factores que en el mediano plazo no hacen atractivas la radicación de inversiones foráneas en México. Prueba de ello es que en los primeros nueve meses de

1986 se han autorizado sólo 696 millones de dólares, de los cuales casi un 70% es atribuible al esquema de capitalización de pasivos -recientemente puesto en marcha bajo el nombre de "cambio de deuda por inversión", [2] lo que reduce la nueva inversión extranjera directa a 200 millones de dólares.

De mantenerse la tendencia en el presente año, las autorizaciones llegarán apenas al 85% del monto correspondiente al año de 1985 y sin duda puede afirmarse que, en ausencia del mecanismo recientemente innovado, el flujo total de capitales externos habría sido incluso, inferior al autorizado en 1983. En caso de ser válida la hipótesis de la interrelación entre el comportamiento de la inversión extranjera y la evolución de las tendencias económicas nacionales, la situación en el próximo bienio podría ser igualmente desalentadora, con lo cual se comprometería aún más la reconversión de la planta industrial.

En forma paralela a los 2,916.9 millones de dólares autorizados entre enero de 1983 y septiembre de 1986, deben considerarse más de 40 solicitudes que, en tan sólo cinco meses, han contribuido -bajo el mecanismo de cambio de deuda por inversión- con más de 475 millones de dólares a aumentar nominalmente el monto de la inversión foránea autorizada. [3] (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Monto y Destino de las Operaciones Autorizadas Bajo el Mecanismo de Cambio de Deuda por Inversión en 1986[H-]

Así, a partir del mes de mayo del presente año, en virtud de las disposiciones del "Manual Operativo para la Capitalización de Pasivos y Sustitución de Deuda Pública por Inversión", conocido como el "Decreto Hegewish", se dio luz verde para que los acreedores internacionales vendan, a través de los llamados "Bonos Chatarra", los derechos que tienen sobre el pasivo mexicano. El beneficio que obtiene el comprador de éstos, es la posibilidad de capitalizar pasivos de empresas públicas y privadas. [4] Con ello, por un lado, el gobierno instaaura "formas innovadoras" de transferir empresas del sector industrial paraestatal al capital privado extranjero, mediante el pago con acciones de una parte o la totalidad de la deuda externa contraída por las empresas estatales con la banca mundial; (véase anexo 3 del artículo de Romero y Robles en este número). Por el otro lado, aparece como un instrumento para que las empresas de capital privado nacionales, con una pesada carga financiera, se deshagan de ésta transfiriendo derechos de propiedad sobre sus activos a empresas de capital foráneo.

El rasgo más importante del Decreto Hegewish reside en que establece, por primera vez, un procedimiento claro y reglamentado para la capitalización de pasivos; y en el hecho de que integre 55 entidades estatales de importancia económica que pueden apegarse al mecanismo de cambio de deuda por inversión. (Véase en este número el artículo de Romero y Robles).

A seis meses de haber entrado en vigencia, es innegable el impacto que ha tenido sobre la inversión extranjera, al grado que el subsecretario de Inversiones Extranjeras puede estimar, no sin fundamentos, que "en 1986 llegará a mil millones de dólares el canje de

pasivos y que a partir de 1987, la capitalización de pasivos alcanzará un monto anual de mil quinientos millones de dólares". [5] Por su parte, organismos bancarios acreedores de los empresarios mexicanos, han mostrado especial interés para "negociar más de cinco mil millones de dólares de deuda, mediante el citado mecanismo"; lo que representa casi una tercera parte de los 18 mil millones de dólares de la deuda externa del sector privado mexicano. [6]

Dentro de estos cinco mil millones de dólares, "el City Bank pretende capitalizar pasivos por un monto cercano a los 400 millones de dólares; el Bank of America, mil doscientos millones; el Chase Manhattan, por poco más de 600 millones, al igual que el Manufacturer Hannover Trust; el Morgan Guaranty Trust y el Midland Bank pretenden hacerlo por cerca de 400 millones de dólares". [7]

Hasta fines de septiembre, habían sido presentadas 51 solicitudes para cambiar deuda por inversión, 43 de las cuales han sido aprobadas. De éstas, 10 solicitudes habían sido recibidas en el mismo mes de mayo y sumaban un total de 147.3 millones de dólares, de los cuales el proyecto de Nissan y el del Club Mediterráneo cubrían el 44%. [8] Dentro de las empresas que han realizado operaciones de este tipo, se encuentran Renault, Ford Motor, Co.; Famsa, Dina Komatsu y Tamsider. En últimas fechas Chrysler Motors adquirió 110 millones de dólares de la deuda externa, para incrementar inversiones en su filial mexicana. Por su parte, el Grupo Industrial Alfa propuso a sus acreedores capitalizar pasivos de las empresas que conforman el Holding, por un monto de 720 millones de dólares, operación que al parecer contraría ya con la aprobación del Gobierno Federal. Finalmente, para antes de que termine el año, el Grupo Pliana espera concretar una capitalización de pasivos por cerca de 50 millones de dólares. [9]

Los riesgos

No obstante la gran aceptación que ha alcanzado la capitalización de pasivos por la vía del mecanismo de cambio de deuda por inversión y de sus positivos efectos sobre la situación financiera de las empresas endeudadas, se corre el riesgo de que este movimiento contable sustituya por completo la entrada de nueva inversión extranjera, como parece perfilarse a sólo seis meses de entrar en operación el instrumento.

Ello no quiere decir que esta modalidad anulará por completo los flujos de capital fresco. Es indudable que el sólo hecho de asumir una parte o la totalidad de la propiedad de una empresa, hará imprescindible inyecciones constantes de capital para mantener la eficiencia, competitividad y rentabilidad de las mismas. Sin embargo, no existe razón para que la importancia y magnitud de estos flujos sea independiente de la evolución económica del país; que sigue siendo poco adecuada.

La capitalización de pasivos representa para las empresas endeudadas, el ahorro de los recursos que hasta hace poco destinaban al servicio de su voluminosa deuda. Sin embargo, este hecho no garantiza que tales recursos serán reinvertidos en el proceso productivo. De ello da una buena referencia la cuantía de las divisas que abandonan el país por concepto de remesa de utilidades, regalías y pago de patentes. La incidencia de

este renglón queda claro si se atiende al hecho de que en el año de 1985, por cada dólar de inversión extranjera que ingresó al país, salieron 11.15 dólares, [10] en razón de los conceptos anteriormente señalados.

Que así sean las cosas no obedece a una simple actitud voraz y depredatoria de los capitales externos. Por el contrario, dicho comportamiento es, en todo caso, no muy diferente del que adoptan sus congéneres nacionales. Si los "tiempos mexicanos" ofrecen signos escrutables de su porvenir, entonces es posible leer en la emigración de divisas y en la renuencia de los capitales extranjeros a radicarse en el antiguo "cuerno de la abundancia", la expresión de la ausencia de un programa de aliento y crecimiento que restituya la debilitada confianza de la burguesía. Al fin y al cabo, la lógica objetiva de la reconversión industrial, a la par de sus condiciones estructurales que la reclaman, es el producto de una crisis que obstruye, retarda y anula los esfuerzos políticos por abrir paso a la nueva realidad.

CITAS:

[1] Adolfo Gilly, "A modernizarse Tocan", Rev. Proceso No. 514, 8 de septiembre de 1986, p. 33.

[2] Datos extraídos del registro de la Dirección General de Inversiones Extranjeras, Secofi.

[3] Datos extraídos del registro de la Dirección General de Inversiones Extranjeras, Secofi.

[4] El documento referido fue elaborado por las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), y de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Su circulación y divulgación empezó a realizarse en forma restringida a partir del mes de mayo de 1986.

[5] El Financiero, 1o. de octubre de 1986.

[6] El Financiero, 18 de septiembre de 1986.

[7] El Financiero, 18 de septiembre de 1986.

[8] Datos extraídos del Registro de la Dirección General de Inversiones Extranjeras, Secofi.

[9] El Financiero, 22 y 24 de octubre de 1986.

[10] En 1986 se transferirá al exterior por concepto de regalías, una cifra similar a la del año pasado, es decir, 3 mil millones de dólares. (Adolfo Hegewish, El Financiero, 1o. de octubre de 1986).

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

SECCION FIJA: Análisis de Coyuntura

TITULO: En la Revolución del Continuum

TEXTO:

La promulgación de la Ley sobre Paraestatales, el anuncio de las empresas susceptibles de capitalizar pasivos; el balance oficial sobre el proceso de desincorporación del sector paraestatal; las múltiples declaraciones emitidas por y sobre la corriente democrática, el cambio de presidente del PRI, sin menospreciar los adelantos del destape presidencial, permiten por fin cerrar un período y realizar un balance sobre el posible cambio estructural.

Un urgente y lento cambio estructural

La necesidad expresada por el Presidente de la República a principios de su mandato, de efectuar un profundo cambio estructural no pareció sorprender demasiado a la opinión pública. Esta decisión o respondía y repetía, sin llevar a cabo, un anhelo que comenzó a manifestarse con fuerza a mediados de la década de los setentas, o aparecía como otra de las usuales frases de compromiso que le están permitidas a cualquier mandatario en el comienzo de su gestión.

Sin embargo, a poco tiempo de haber asumido la primera magistratura, el equipo presidencial emprendió una serie de medidas y acciones específicas hacia los diversos sectores de la sociedad, que si bien no precisaron el contenido y profundidad del posible cambio estructural, suscitaron fuertes disputas que interpretaron contradictoriamente el sentido que este sexenio le asignaba a este cambio. Las posiciones frente a la todavía inescrutable modernización, o cambio de estructura, se polarizó entre las posiciones que atacaron el centralismo y aquellos que veían con espanto que el gobierno se despreocupaba cada vez más, de su influencia en la economía y en el gasto social.

Esquemáticamente, son tres los ámbitos donde se plantearon las posibilidades de cambio; en el plano jurídico, en las relaciones materiales de producción y en la necesidad de democratizar los esquemas de dominación y de la sociedad en su conjunto. Los analistas dependiendo de su línea política, clasificaron, -con diversos grados de necesidad y afinidad, y con diversas causalidades o mutuas dependencias- estos tres niveles de la estructura sociopolítica de México.

Pasando bien la mitad del período presidencial de De la Madrid, por primera vez desde hace mucho, es posible indagar más profundamente, sobre el resultado del cambio estructural propuesto en 1982. Varios son los elementos que nos permiten este análisis; elementos que se ubican indistintamente entre los tres planos propuestos.

Como diría Martha:

Lo jurídico, lo económico y lo político

En el aspecto político-jurídico, los cambios no se hicieron esperar, y a las pocas horas de haber asumido el poder, el Presidente enviaba una inusitada y sin precedentes histórica, avalancha de reformas constitucionales; revisión de artículos, promulgación de leyes y anuncios de programas sectoriales y específicos. Las reformas más importantes, que tomaron por sorpresa a toda la oposición, fueron los artículos referidos a la gestoría de Estado, a la planeación democrática y al de la elevación a rango constitucional del sector social de la economía.

Los cambios constitucionales, reafirmaron el derecho y el deber del Estado de intervenir en la economía y romper la tradicional y ambigua duplicidad de una economía mixta, en un estado popular. Estas acciones tuvieron una tibia respuesta de la oposición tanto de derecha como de izquierda, que con el tiempo se convirtió en una clara acusación del PAN: lombardismo, estatismo y socialismo.

La Ley sobre las Paraestatales fue la conclusión de este proceso jurídico. Además de los planes sectoriales esta ley venía a poner en forma pragmática los preceptos abstractos expuestos en las reformas constitucionales y en la ley de planeación.

En el plano económico, las acciones fueron mucho más lentas y se concentraron especialmente en el combate a la crisis de 1982. Los dos primeros años se redujeron exclusivamente a la aplicación del PIRE.

En cuanto a la democratización del PRI y de la sociedad en su conjunto, sobre todo después de la doceava asamblea del PRI y mucho más, cuando concluyó la treceava y una vez que se conocieron los sucesos que rodearon los procesos electorales, se vio que dicha aspiración marchaba a pasos lentos, aun en el plano declarativo. La corriente democrática del PRI, vino a romper este descuido y poner al día las enclaustradas disputas de los enamorados de la sociedad civil.

El desfase entre las medidas jurídico-económico-políticas, hicieron prohijar, entre otras muchas tesis, que no era posible la modernización sin la modernización política, es decir sin democracia. Sin discutir esta opinión, ya que cada uno tiene derecho a alimentar las esperanzas de su agrado, dos hechos resaltan en este período: los aires democráticos en el PRI y la reconversión industrial. Por su parte los cambios jurídicos ya se habían dado.

De la tendencia a la corriente democrática

Desde inicios del mes de agosto, la prensa nacional empezó a dar cuenta de la existencia de una corriente -se le llamó democrática- integrada por destacados militantes priístas que al interior de su partido se proponían transformaciones importantes. Sin embargo, no es sino hasta el 2 de octubre cuando con la publicación de su Documento de Trabajo No. 1

se explicita el contenido político de esta corriente -bautizada ya con el nombre de Movimiento de Renovación Democrática.

Este hecho, si bien no único en la historia del PRI, sorprendentemente causó suspicacias en varios sectores de la oposición y en especial al interior del Partido Institucional. A pesar de que la lucha ideológica por la democracia no ha dejado de estar de moda. Principalmente estas dudas maliciosas se apoyaron en la poca credibilidad de la figura de Muñoz Ledo: por su pasado y por su trayectoria más bien tradicional que modernizadora; por su poca fuerza real al interior del partido y por no ser el designado para representar, cualquiera renovación.

Sin embargo, independientemente de la representatividad y fuerza de este sector, lo cierto es que los planteamientos de la corriente recogen antiguas ideas y opiniones expresadas por amplios sectores de la izquierda, del sindicalismo independiente y oficial, y de la gran mayoría de los cuadros medios de la burocracia priísta. En este sentido, los planteamientos de la corriente trasciende al pequeño grupo priísta.

En el documento de trabajo de la corriente democrática se establecen las causas que los impulsaron a formar este movimiento de renovación partidaria: "Nos mueve el reclamo -afirma- de una sociedad que acusa signos de desesperanza, consternada por la creciente sangría que representa la carga de la deuda externa y sus efectos sobre los niveles de vida; acosada por la inflación, el desempleo, el libertinaje de los precios, el deterioro constante del salario, la injusta remuneración al esfuerzo de los trabajadores del campo y de la ciudad. Nos alarma la progresiva dependencia del exterior, las tendencias que conducen al desmantelamiento de la planta industrial, la desnacionalización de la economía y la descapitalización del país, así como las exorbitantes tasas de interés que ahogan el erario público, concentran el ingreso y desalientan los impulsos productivos al privilegiar la especulación".

En el terreno político, el documento asegura que: "Es grave la elevada abstención en los procesos electorales y la mengua de credibilidad en las instancias políticas, estimulada por el asedio de las fuerzas conservadoras y la injerencia extranjera"; y consideran estar preocupados por: "Las graves amenazas que se ciernen sobre la soberanía nacional y la profundidad y consistencia de las respuestas que seamos capaces de oponer."

Asimismo, sostienen que: "El cambio que requerimos habrá de orientarse a la reconstrucción de las alianzas nacionales en las que se han fundado el ejercicio de la soberanía, el proceso y la estabilidad del país. Promover esas transformaciones es tarea que corresponde a un partido histórico como el nuestro."

Por ello -dicen-: "Nos hemos reunido para evaluar situaciones y problemas, a fin de contribuir al planteamiento de alternativas viables para el progreso nacional, capaces de salvaguardar nuestra independencia y soberanía, fortalecer la identidad nacional, promover la democratización integral de la sociedad e impulsar el desarrollo igualitario de los mexicanos."

Es necesario -afirman refiriéndose a la sociedad civil-: "Abrir plenamente los espacios políticos a la participación popular; liquidar rutinas y sometimientos infecundos y propiciar una contribución creadora de las nuevas generaciones que permitan instalar escenarios más apropiados de convivencia social para el porvenir."

Y, por último, se propone -al interior del PRI-: "Contribuir mediante su actividad política, a la promoción de un vigoroso movimiento de renovación democrática", ya que es necesario ampliar el debate y el análisis de los grandes problemas nacionales, con la participación de miembros y organizaciones del partido. Por ello, presentarán en diferentes foros los proyectos e iniciativas que deriven hacia las siguientes cuestiones fundamentales:

Estrategias y propuestas que profundicen la orientación nacionalista y popular de nuestro desarrollo y fortalezcan la capacidad de acción del Estado mexicano.

Lineamientos políticos y programas para reafirmar la soberanía nacional.

Modificaciones a los procedimientos de trabajo del partido, que lo vigoricen mediante la participación más directa y permanente de las bases en las decisiones que los afectan, particularmente en la selección de candidatos a los cargos de elección en todos los niveles.

Posteriormente, el 21 del mismo mes, en una reunión organizada por el Consejo Consultivo del IEPES en la ciudad de Tepic, Nay. donde importantes dirigentes del PRI y funcionarios gubernamentales se reunieron con la intención de abordar críticamente los problemas actuales del sistema político mexicano, Porfirio Muñoz Ledo -en los hechos, principal cabeza del "Movimiento de Renovación Democrática" sostuvo la urgencia de que su partido se modernice, y con él, el país en su conjunto.

En su reflexión, titulada PRI: El Difícil Trámite a la Modernidad, Muñoz Ledo establece, en primer lugar, el alto costo político que representaría para el partido y para el sistema constitucional, el tratar de retener a toda costa el poder electoral. Sería tanto como admitir -afirmó- "que las vías autoritarias son las que mejor garantizan nuestra integridad nacional y el desarrollo igualitario del país".

Referente al problema de la crisis, él y la corriente política que encabeza, se pronuncian por la idea de que su solución parte "por el incremento de la legitimidad del Estado y sus instituciones, mediante el diálogo genuino, la innovación política y los cambios de estrategia económica que son clamor nacional". Esta -afirma- es la opción democrática: "construir un Estado popularmente fuerte que sea expresión de la sociedad plural"; acentuar el esfuerzo por descentralizar el poder y la riqueza.

En estas condiciones -dice- la modernidad exige:

1. Una escrupulosa distinción entre las esferas de la política y la administración. "No es admisible ya la sobrepolitización de la burocracia que sólo fomenta ineficiencia y desviación de recursos..."
2. Fortalecer la hoy deteriorada alianza Estado-trabajadores. "Rescatar la propuesta cetemista -nacionalista y popular- de desarrollar el sector social de la economía, (s.n.) proyecto alternativo pero distante por desgracia de los programas adoptados por la administración..."
3. Renovación a fondo del PRI, "prevalencia del sistema democrático sobre la acción gubernamental, guiada en adelante por la genuina concertación social, lejana por cierto de las aplicaciones derivadas de la consulta popular, en las que a muchos se escucha pero a nadie se atiende".
4. "La transformación del país supone la democratización del partido gobernante. Quienes a ello se oponen traicionan, aún sin saberlo, la subsistencia misma de la Constitución y nos exponemos por ignorancia o deliberada colaboración a los proyectos del exterior."

Días después -el 23 de octubre Ifigenia Martínez, integrante del Movimiento de Renovación Democrática, declara a la prensa lo que a su parecer son los tres errores fundamentales de los que deriva la crisis: la descuidada apertura de la economía mexicana hacia el sector externo y su excesiva vinculación con el sistema económico internacional; la utilización de créditos exteriores para apoyar el crecimiento, en lugar de hacerlo con recursos propios provenientes de un mayor gravamen impositivo, acorde con la concentración del ingreso, y con el ahorro interno y el libre movimiento de capitales sin haber optado por el control de cambios.

La salida para México -expresó- radica en el control y la regulación del sector externo; control de cambios, control de capitales, control de la balanza de comercio y regulación de la inversión extranjera.

El sector gobernante -dijo- "no ha querido ver lo que es un clamor popular: que la actual política económica no ha dado los resultados esperados y que existe la necesidad de un cambio. Existe por parte de ellos un esquema preconcebido, una especie de dogmatismo neoliberal. Es como si uno quisiera convencer a un fanático de que hay otras religiones".

La reconversión industrial

Con increíble retraso, personas de gobierno y grupos empresariales comenzaron a discutir una nueva política industrial que se orienta a la reconversión de cinco ramas estratégicas: siderurgia, fertilizantes, autopartes, textiles y agroalimentaria.

Para la realización de este proyecto de reconversión de la planta productiva básica, se destinará un financiamiento mínimo de 500 millones de dólares y su meta será modernizar y adecuar las características del aparato productivo del país a la apertura de la

economía y hacerla crecer con base en un aumento de la inversión del 16% en 1987. A su vez, Nacional Financiera disminuirá la condicionalidad en el otorgamiento de créditos al sector privado. Estos créditos podrán destinarse a la adquisición de equipo y maquinaria, así como capital de trabajo o capital de riesgo y hasta como financiamiento a fondo perdido.

Por otra parte, se mantendrán los programas de fomento que se dirigen a otras siete ramas industriales competitivas, a saber: la petroquímica, cementera, del vidrio, de materiales para la construcción, segmentos de industria alimentaria, bebidas y medicamentos. Un tercer programa industrial será el de desarrollo de industrias emergentes o nuevas, como telecomunicaciones, computación y biotecnología, con el objetivo de incursionar en la industria moderna. En este programa se buscará la inversión extranjera y la transferencia de tecnología. (El Financiero, 15 de octubre de 1986.)

El acuerdo establecido entre empresarios y gobierno, exigen al decir de ellos, compromisos de las empresas y sus obreros, en cuanto a inversión, cambio tecnológico, productividad y competitividad. Asimismo, requiere de parte del gobierno, responsabilidad social, ya que en algunos casos se derivan efectos ahorradores de empleo.

Las modalidades que adoptará el proceso de reconversión, serán las siguientes:

- Creación de nuevas empresas, expansión de algunas de las existentes, fusión de sociedades y, llegado el caso, cierre de empresas o líneas de producción que no resultan viables en el mediano plazo.
- Cambios en las líneas de productos, regionalización o diversificación de los mercados.
- Introducción de nuevas tecnologías o realización de esfuerzos propios de investigación y desarrollo tecnológico.
- Cambios en la estructura del capital social.
- Cambios en la localización geográfica de la capacidad productiva.
- Fortalecimiento de la productividad, por medio de la capacitación y adiestramiento de la mano de obra.
- Normalización de productos y establecimiento de programas dirigidos a elevar la calidad y mejoramiento en el diseño. [*]

Frente a este gran esfuerzo renovador, los trabajadores reunidos en el Congreso del Trabajo, manifestaron que se opondrán a cualquier modernización o reconversión industrial que pretenda reducir el salario de los trabajadores traicionar nuestra economía y provocar mayor desempleo...

Opina el Congreso del Trabajo que la solución de los grandes problemas de desempleo y del insuficiente acceso de la población a los satisfactores básicos "supone no sólo recuperar el crecimiento económico, armónico y sostenido, sino la consolidación de las tendencias redistributivas de la riqueza y el ejercicio pleno de la rectoría del Estado". La intervención estatal se convierte en una estrategia total para la reorientación de la planta productiva, ajustándola a las necesidades sociales, en concordancia con un creciente fortalecimiento del mercado interno que se logrará "únicamente restringiendo el poder adquisitivo de las mayorías". [**]

Lo real de la ficción

El cambio de estructura, la modernización o la modificación del modelo de acumulación, no son cuestiones que dependan de la voluntad, son procesos que en este período y en México, se hacen inaplazables, aunque no perentorios. El retraso en el desarrollo de las condiciones materiales y en el plano de las relaciones sociales: sistema de dominación y democratización, han provocado, quizás, que el destape se adelante, y que un posible continuismo no parezca ser la solución más fácil.

El continuismo significa, ahorro a costa de los trabajadores. Apoyados en el tradicional consenso del pueblo mexicano, el partido institucional ha aprovechado de la paciencia nacional, que ha roto con el estilo político que le otorga a las transferencias y al subsidio un papel prioritario.

Este proceso restrictivo parece -si no en el corto plazo, en el mediano- haber llegado a su fin. No porque las masas empobrecidas no soporten más: del estoicismo han dado muchas veces cuenta los trabajadores mexicanos y en especial los últimos cuatro años. Más bien el nuevo modelo de hacer política, y de insistir en él, es inédito, no tiene precedente, ni aún en aquellos monótonos y retardatarios períodos -post-cardenistas. Este modelo, que se caracteriza en lo esencial por la reducción del gasto público y del gasto social, bien puede entenderse como un período coyuntural y transitorio, nunca como un período estable., Si pudiese prolongarse se cambiarían todas las reglas del juego político, tanto al interior del PRI como en la sociedad en su conjunto.

El continuismo, en este sentido, es la revolución, es cambiar radicalmente a mediano plazo las reglas de la dominación.

Si bien el modelo político, cauteloso, restrictivo, racional y modernizador, a costa de la clase trabajadora y en beneficio del capital financiero nacional e internacional, puede querer insistir en su esquema, no es menos cierto de que el inconsciente colectivo del PRI, trabaja para recuperar del pasado la fuerza política de los sectores populares que le ha dado permanencia y eficacia en la conducción del país.

Este inconsciente no está solo. No es cierto que al interior del partido institucional sólo se muevan fuerzas tradicionales, herederas del caciquismo y el regionalismo y en oposición, fuerzas tecnócratas desvinculadas de la historia de México y ciegas a su tradición política. También existen los burócratas profundamente ligados a las funciones sociales y

comprometidos con la política de transferencia que ha sido la esencia del Estado mexicano. Estos sectores -no sólo por ideología, sino porque su función, su trabajo, su razón de existencia es la función social- con todas las mediaciones que eso pudiera significar, no pueden ver con buenos ojos, esto que tan simplemente llamamos, continuismo.

Las palabras de Muñoz Ledo son significativas. No es sólo su grupo el que habla. Aunque no representara a nadie, ni nadie quisiera sentirse representado por él, ahí subyace la corriente democrática y el proyecto de la CTM de los setenta. También están presentes los grandes sindicatos, que lograron en la época de gloria del movimiento obrero mexicano los más avanzados contratos colectivos, no menos lejos están las clases medias e intelectuales especialmente representadas por el PSUM y también los sectores populares expresados en el PMT.

La alternativa al continuismo es más que eso, es más bien una disyuntiva. Significa la negación a sacrificar el desarrollo nacional al interés extranjero, supone la declaración de la moratoria de la deuda externa. Es la necesidad de enfocar el desarrollo, basado en las necesidades básicas de la población. Es una utopía... ¿pero quién sabe?

CITAS:

[*] Excélsior, 10 de octubre de 1986.

[**] Uno más Uno, Juan Guzmán, 14 de septiembre de 1986.

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

INDICE ANALITICO: Reportaje

AUTOR: Angel Rovera, Eugenio Bermejillo, Javier Cordero

TITULO: Círculos de Calidad: Una Cara de la Reconversión Industrial. El Caso de Primsa

ABSTRACT:

Dentro de la temática central planteada en este número de El Cotidiano: la Reconversión Industrial, queremos enriquecer el análisis teórico y empírico sobre los problemas de la modernización de la planta industrial en México, con un estudio de caso que ejemplifica, en la materialidad de un espacio productivo concreto, una opción capitalista de reconversión industrial. La empresa -PRIMSA- se ubica en la zona industrial de la ciudad de Querétaro, y junto a TREMEC, integra un grupo empresarial que se distingue, además de la alta tecnología y los modernos sistemas de organización de trabajo utilizados, por la aguda conflictividad obrero-patronal registrada a inicios de la década de los 80. El testimonio que hoy publicamos, además de ayudar a la reflexión sobre el problema de la reconversión industrial, muestra en la realidad cotidiana de la lucha de clases, una de las respuestas que el empresario da a la protesta obrera; una solución capitalista a su conflictiva relación con el trabajo.

TEXTO:

La vieja esperanza patronal de integrar a sus trabajadores en la empresa, es decir, convencerlos de que ésta es una comunidad de intereses patronales y obreros en la que no existe conflicto básico, sino complementariedad, tiene hoy un campo fértil en donde desarrollarse: una nueva tecnología altamente ahorradora de mano de obra, sumamente costosa y que requiere de una gran responsabilidad de los trabajadores para funcionar eficientemente.

Al ritmo de la modernización industrial, reconversión se dice ahora, se está incorporando en los Estados Unidos y Europa una estrategia empresarial, que incluye un recurso de organización del trabajo, surgido hará unos veinte años en el Japón, los llamados círculos de calidad, estos son grupos para la discusión de los problemas técnicos de la producción integrados por trabajadores sindicalizados y personal de la empresa.

En México, con la timidez que ha caracterizado a nuestro proceso de desarrollo, se han ensayado estas novedosas técnicas administrativas que transforman profundamente las relaciones obrero-patronales.

PRIMSA, empresa productora de montacargas y cargadores frontales, inició hace tres años una transformación administrativa que incluye la puesta en marcha de círculos de

calidad, su proceso puede ser ilustrativo de las condiciones que hacen posible, o más bien dicho necesaria, esta transformación.

Ubicada en la zona industrial de la ciudad de Querétaro, esta empresa divide sus acciones equitativamente entre Clark, compañía transnacional dedicada a la construcción de maquinaria pesada, el grupo de Ingenieros Civiles Asociados (ICA) y juega el resto en la Bolsa de Valores.

Los actuales integrantes de los círculos de calidad en PRIMSA, ha sido los supervivientes de una serie de reajustes de personal y de divisiones empresariales. PRIMSA surge en 1977, al independizarse uno de los departamentos más tecnificados de TREMEC, otra filial del grupo ICA que en ese año pasó por una huelga prolongada. A partir de 1982, la empresa inició un accidentado proceso de crecimiento que culminó en 1985, cuando trabajaban 650 obreros en tres turnos. Actualmente trabajan 125 en uno sólo.

Tenemos un promedio de salario y prestaciones de 6,300 pesos diarios que es el más alto que se paga en el estado de Querétaro, -dice Rogelio Lira, secretario de trabajo del Sindicato Cetemista que contrata con PRIMSA-. Según José Moreno Sánchez, secretario general del Sindicato, se calcula que el 85% ó 90% de los trabajadores son especializados.

La reducción del mercado que sufrieron la industria de la construcción, así como la metal mecánica, principales compradores de PRIMSA, provocó en 1982 una situación crítica para esta empresa. En aquellos tiempos no se usaba esa palabra de reconversión -declara Jaime López Trincado, director general de la empresa- pero nos reconvertimos; decidimos desarrollar tecnológicamente nuestra planta y ser productivos, pero la productividad no sólo la dan las máquinas, sino el factor humano, teníamos que creer en nuestros trabajadores y ellos en nosotros.

PRIMSA diseñó una estrategia que le permitiera competir y contó con los medios económicos para emprender la reconversión industrial a mediano plazo. Por una parte, buscó adquirir maquinaria automatizada y mejorar el diseño de la ya existente; por otra, controló el proceso de producción mediante sistemas administrativos computarizados.

Como complemento a lo anterior se implementó un amplio programa de capacitación e integración del personal para aumentar la productividad y calidad constantemente. Surgieron así los núcleos de integración para el trabajo de calidad (Nitca).

Los círculos de calidad japoneses, en los que se inspiró el programa, intentan resolver los problemas que plantean a la industria el desarrollo de la Informática y los programas robotizados. Los círculos de calidad involucran a los trabajadores en las decisiones para el incremento de la productividad y borran, por lo menos a nivel de departamento, la antigua diferencia entre la planeación y la ejecución del trabajo.

El Nitca es el grupo que integran los trabajadores y sus jefes con el objeto de buscar soluciones a los problemas de trabajo -explica Moisés Villers, gerente divisional de recursos humanos y responsable del programa.

En estos núcleos se reúne hora y media quincenal todos los miembros del taller; el conductor del grupo es el supervisor departamental, quien ha sido capacitado en la teoría de los círculos de calidad japoneses y en técnicas para identificación y solución de problemas, estadística, motivación, administración y organización.

En un folleto de divulgación de este programa se lee "el funcionamiento adecuado de los núcleos implica un modelo de dirección altamente participativo, por lo cual es importante fijar los límites y dejar a los grupos en libertad para administrarse internamente".

El éxito del programa depende de que se consiga motivar a los trabajadores para que cooperen con las metas de la empresa. Esta participación está, sin embargo, limitada. Por un lado la conducción y administración de los núcleos queda en manos de personal de confianza y por otro, se identifican y solucionan problemas únicamente de su área, quedando excluido el trabajo en conjunto entre dichos núcleos.

En un principio los trabajadores vieron con cierta desconfianza la idea. De hecho hubo resistencia a trabajar de esa manera, sobre todo entre los empleados de confianza, menos acostumbrados al trabajo en equipo. Con este sistema de rompían esquemas tradicionales de trabajo, donde reservarse el conocimiento, las mañas, daba al obrero seguridad en su puesto ante la empresa y el resto de sus compañeros.

A tres años de distancia los trabajadores tienen otro punto de vista. Es importante trabajar en equipo -dice Héctor Almaraz- los beneficios son muchos, pues se resuelven problemas y nos estimulan de alguna forma. José M. Rivera del departamento de maquinado "la participación nos ha beneficiado bastante, tanto en el trabajo como personalmente, pues nos da oportunidad de expresar nuestras inquietudes".

Por su parte José Moreno, secretario general del Sindicato, declara: "El intercambio al interior de estos núcleos ha traído un cambio de mentalidad en nuestros compañeros, al ser tomados en cuenta en las decisiones de la producción y los procesos mismos de trabajo".

Los resultados de estos programas contradicen la opinión generalizada entre los empresarios en el sentido de que la injerencia de los trabajadores en la administración sólo empantana las cosas. Desde que se inició el Nitca -asegura Jaime López, director de la empresa- "hemos reducido en un 25% el tiempo promedio en que se fabricaba una máquina"; Moisés Villers abunda en datos "de los problemas que se han planteado en los Nitca, el 47% se orientan a mejorar la productividad, el 33% a mejorar el diseño de la marca; el 8% a evitar desperdicios; el 7% a aumentar la integración nacional y el 5% a mejorar las condiciones de seguridad de la planta".

Cabe hacer notar que a lo largo de 3 años no sólo se ha buscado la solución a los problemas originados en el trabajo cotidiano sino que se ha superado este nivel. En tal proceso la inventiva y experiencia de los trabajadores ha sustituido a la ingeniería propiamente dicha.

Es ilustrativo el caso del núcleo del departamento de mantenimiento llamado Superación y Seguridad, que al conocer la posibilidad de exportar torres de montacargas buscó incrementar la productividad y calidad de la soldadura circular; y desarrolló la idea de construir una máquina soldadora con movimiento circular y alimentación automática de electrodos, usando principalmente materiales de desecho. Esta máquina reduce de 30 minutos a 5 minutos el tiempo de operación y da una calidad de soldadura que nunca se lograría con un método manual. El conjunto de estos resultados ha permitido a la empresa conseguir su primer contrato de maquila de torres de montacargas en el mercado norteamericano.

Círculos de calidad o el nuevo tipo de relaciones laborales

La introducción de un sistema participativo no sólo constituye una modificación técnica sino que, como ya hemos visto, induce cambios sustanciales en la organización de la empresa.

En lo laboral, las relaciones y condiciones de trabajo se flexibilizan. Problemas que anteriormente eran materia de negociación bilateral entre empresa y sindicato, ahora se resuelven bajo las normas establecidas al interior de los círculos de calidad. En este esquema al sindicato corresponde conocer la problemática y proyectos de la empresa para estar involucrado y representar a los trabajadores en la revisión de sus condiciones económicas solamente. Es importante señalar que tal involucración ha llegado al punto en que para la última revisión de contrato colectivo se constituyó un Nitca para negociar el clausulado que normalmente discuten las comisiones representativas de empresa y sindicato.

Con todo esto pareciera tomar forma la vieja aspiración obrera de participar en la administración de las empresas para influir en decisiones sobre aspectos que les atañen directamente. La realidad es distinta, en el caso que hemos venido analizando la participación de los trabajadores se presenta como una necesidad empresarial de competir en un marco de acelerada transformación tecnológica.

Los círculos de calidad son instancias donde trabajadores y administradores discuten y analizan solamente el cómo hacer mejor; o lo que es lo mismo, el cómo elevar la productividad, mejorar la calidad y lograr un producto con mayores posibilidades competitivas. ¿Qué producto y con qué características?, ¿cómo contrarrestar los efectos negativos de la modernización en cuanto al empleo?. Esto ya no corresponde a los círculos. Los trabajadores no participan en las decisiones como organización sino que se integran en grupos aislados, a resolver problemas también aislados.

De cualquier manera esta respuesta organizativa a los problemas que plantea la reconversión industrial incuba un importante potencial en cuanto al ejercicio de la capacidad cogestiva de los trabajadores. Es por ello que en los países más desarrollados como en Estados Unidos, programas de esta naturaleza han tenido una duración relativamente breve.

La evaluación es positiva tanto para los trabajadores como para las empresas -afirma Luis Montano, investigador del Area de Estudios de Organizacionales de la U.A.M. Iztapalapa-. Los niveles de productividad se han visto incrementados en un 90% de los casos; y un 95% los trabajadores se sienten más satisfechos con su trabajo. Sin embargo - añade el investigador- la misma dirección que pone en marcha estos programas, es la que los ha clausurado; ya que los ha llegado a sentir como una amenaza. La sutil línea que demarca la participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa se vuelve también flexible y surge la pregunta: ¿hasta dónde pueden llegar los círculos de calidad?.

En nuestro país esta forma de organización es todavía incipiente; son contados los ejemplos de empresas que como PRIMSA están desarrollando este tipo de modelos. Es difícil que sistemas así se generalicen en la industria nacional. El incremento de la productividad, se ha obtenido en la mayoría de los casos aumentando las cargas de trabajo, pagando a destajo y sustituyendo personal de planta por trabajadores eventuales. Es decir, flexibilizando los contratos colectivos, lo que significa suprimir las cláusulas relativas a las condiciones de trabajo y a la contratación de personal para dejar manos libres a la empresa en aspectos que antes se negociaban bilateralmente. En general, los empresarios mexicanos han optado por los métodos coercitivos.

Los círculos de calidad aparecen en el campo de las alternativas administrativas cuando la coerción y la imposición dejan de ser viables. Hoy en día las políticas empresariales de integración apenas dan sus primeros pasos. No es posible saber si en realidad lograrán que el trabajador piense y actúe como si fuera la propia empresa. Sin embargo, tanto en el caso de PRIMSA como por la experiencia de los países desarrollados, esto plantea dos posibles resultados; por una parte, la capitulación de los trabajadores en sus reivindicaciones y, por otra, el resurgimiento de su lucha en un nuevo campo de batalla: La participación de todos los elementos de la empresa en las decisiones que les afectan.

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

INDICE ANALITICO: Salarios

AUTOR: Alberto Dogart, Rafael Sánchez [*]

TITULO: De Tal Tijera, Tal Salario []**

TEXTO:

Al parecer el sistema político mexicano insiste en probar y poner en juego el mecanismo de resistencia de los trabajadores ante la crisis: el salario cae y todo queda en aparente resignación. ¿Hasta dónde el trabajador puede aceptar que se le reduzca su poder adquisitivo, sin que se generen conflictos sociales? Esta pregunta bien podría campar en los intersticios del gobierno que expira.

A partir de la segunda mitad de los 70, la consigna central de la política salarial de los gobiernos se ha sustentado en el debilitamiento del salario total que perciben los trabajadores. No sólo se deteriora constantemente el precio de la fuerza de trabajo en relación directa con el capital; la transferencia del Estado a la sociedad, vía gasto social (educación, vivienda, salud, servicios públicos rurales y urbanos), también pierde terreno ante la preminencia del manejo ortodoxo de la economía.

Poca atención se ha dado a la importancia que la reducción en la gestión estatal de la fuerza de trabajo, tiene en el proceso de la caída tendencial del salario real en los últimos años. [1] A nivel global, ambos salarios [2] configuran, en mayor amplitud, el deterioro en el nivel de vida de los trabajadores a partir de la devaluación de 1976, nivel que se agudiza en proporciones drásticas con la crisis económica de 1982.

El salario irreal

En 1977 se alcanza el mayor salario directo real mensual, \$ 92,424.31 (a pesos constantes de 1986). Este año es, por así decirlo, el parteaguas de la historia salarial en México, el punto de referencia. El comportamiento subsecuente del salario real manifiesta una compresión acelerada, que reduce la posibilidad de recuperar el poder adquisitivo de 1977; en forma recurrente éste cae, excepto en los años 1981 y 1985. Para 1986 (tomando en cuenta el aumento salarial acumulado durante el año: 78.3%), la pérdida del poder adquisitivo asciende a 43% con respecto a 1977: con un peso de hoy adquirimos lo que en 1977 equivalía a 57 centavos.

Con respecto al comportamiento del salario indirecto y del salario total (a precios de 1986), del primero se puede apreciar que el nivel de 1986 representa sólo el 73% del alcanzado quince años atrás, y 42% con respecto a 1982, año del máximo gasto social por persona económicamente activa. El salario total muestra una evolución similar. En 1986 (año del neorezagó de las metas de política económica), representa el 71% del que prevalecía en 1970, y 55%, con respecto al "año punta" (véase el cuadro 1 y la gráfica).

Cuadro 1. Indices del Salario, 1970-1986[H-]

Gráfica. Indices del Salario Real. 1970-1986. (1986 = 100)[H-]

Hacia la conversión del gasto social

Si al problema del mini-peso ganado en las actuales circunstancias, le agregamos la pérdida salarial acumulada a partir del período económico que arranca en los 70, el panorama ciertamente no es muy prometedor.

Para determinar el nivel de la caída salarial total en los últimos 16 años, establecemos como referencia el salario real más alto (nuestro sobado año de 1977), con lo cual definimos un salario adecuado que les permitiría a los trabajadores tener al menos el mismo nivel de poder adquisitivo alcanzado en nuestro año de referencia. Por supuesto este no es un salario ideal, sólo el adecuado para acceder al salario real más alto en la historia económica. Los resultados nos dan una idea aproximada acerca de la deuda acumulada en favor de los trabajadores.

En 1986, la pérdida salarial (diferencia entre el salario adecuado y el salario total percibido) asciende a 622,242.12 pesos, de los cuales 513,349.80 pesos representan la pérdida vía salario directo, el resto (108,892.32) se le atribuye el salario indirecto. Es decir, en este año se le adeuda al trabajador 357 veces el salario mínimo ponderado, vigente a diciembre de 1986.

En el largo período que nos ocupa (1970-1986), la pérdida salarial acumulada por los trabajadores es de 1'324,767 pesos: 760 veces el salario mínimo (dos años y un mes de trabajo), mientras que dicha pérdida con respecto a la PEA es de 32.6 billones de pesos, que representa el 71% del PIB en ese año. [3] (Véase el cuadro 2).

Cuadro 2. Estimaciones de la Pérdida Salarial Anual por Trabajador y por la PEA, 1970-1986. (Pesos Corrientes)[H-]

El comportamiento en términos reales de ambos tipos de salario difiere singularmente: mientras que el salario real a partir de 1977 cae en forma constante, el salario indirecto, por el contrario, mantiene un crecimiento promedio del 12% hasta 1982, equilibrando parcialmente la caída del salario real. Al siguiente año (1983) el salario indirecto manifiesta una tendencia similar a la del salario directo: el equilibrio parcial que duró de 1976 a 1982 vía gasto social es roto en un solo año. No obstante, el 80% (en promedio) de la pérdida total se debe al salario directo.

Uno de los retos para los trabajadores en las actuales circunstancias de restricción salarial, se ubica en el campo del gasto social, en la perspectiva que representa ampliar dicho gasto como mecanismo compensador de la caída del salario real. En este marco habría que evaluar la importancia y viabilidad del proyecto sindical sobre el sector social

de la economía, como vehículo que en el mediano o largo plazo posibilite una nueva forma de negociación concreta con el Estado mexicano.

Proyecciones salariales

Los tres aumentos al salario en 1986 -hecho sin precedentes- son insuficientes: apenas representa 57% del poder adquisitivo que prevalecía en 1977. Incluso el salario real desciende 9.5% con respecto al año anterior. Con esta trayectoria del salario real a continuación presentamos tres formas alternativas de posible crecimiento salarial que nos indica el año en que se podría empatar el salario real punta.

En números anteriores [4] se señalaba, que de seguir la tendencia negativa de los salarios reales, su probable recuperación a nivel de 1977, se pospondría hasta el año 2000. Sin embargo, cálculos realizados (con base en el comportamiento de la inflación y los salarios a diciembre de 1986) pone en duda que esta restablecimiento salarial se lleve a cabo durante los próximos 14 años.

En la primera alternativa se considera que los salarios reales crecen a una tasa de 9.3% anual a partir de 1986 (esta tasa es la más alta de los promedios sexenales desde Lázaro Cárdenas, y corresponde al período de López Mateos). De esta manera, la recuperación del salario real a niveles de 1977 se alcanzaría en el año de 1992.

En la segunda opción se considera que los salarios reales crecen a los mismos niveles que en la primera mitad de la década de los 70 (4.5% promedio anual). Cabe señalar que este crecimiento se logró en la época de Echeverría, que continuó con los aumentos a los salarios reales llegando así hasta el más elevado: 1977. De retomar esa tendencia, la recuperación salarial se aplazará hasta el año 2000.

La tercera alternativa, considera la hipótesis que presentaba la Diemex-Wharton en mayo de 1985, la cual proyectaba que a partir de ese año los salarios reales crecerían a una tasa de 3.1% anual. Con esta proyección la recuperación salarial sería hasta el año 2005, es decir que para alcanzar los niveles salariales de 1977, los salarios reales deberán tener un crecimiento del orden del 78% en términos reales respecto a 1986.

En cualquiera de las tres opciones, el empate del salario real ocurre después de un prolongado período, donde a lo más que se aspira es a recuperar un nivel salarial viejo, con un rezago que puede ser de 15 años (en el caso de que se cumpla la primera perspectiva), o de 23 a 28 años (si es que se satisface la segunda y tercera alternativa).

De cualquier forma acceder al nivel de 1977 no implica, ni mucho menos, que se establezca un salario ideal (cualquier salario real que supere el de nuestro año de referencia). Queda abierta la alternativa como ya se mencionó, de explorar las posibilidades reivindicativas de la parte complementaria del ingreso de los trabajadores: el gasto social.

Por último, del conjunto de posibilidades de evolución salarial destaca, por su machacona insistencia, la factibilidad de considerar que el comportamiento del salario real en los próximos años manifestará una trayectoria similar a la que se inaugura en 1977 y se confirma en 1982. La tasa de crecimiento negativo en el período de 1977 a 1986 es de -5.9%, con la cual se obtiene que, para el año 2000 el salario real llegará al mismo nivel del salario que existía en 1947 (el más bajo en la historia salarial).

La caída es más relevante si consideramos la tasa por el período de 1982 a 1986 (-8.1%). Para el año 2000 el salario real sería de 16,182.52 pesos (68% del salario real de 1947), y apenas en el año de 1996 se empataría con el salario más bajo históricamente. (Véase el cuadro 3). De esta forma se ratificaría el conjuro antisalarial en "época de reconversión".

Cuadro 3. Proyecciones Sobre el Salario Real[H-]

CITAS:

[*] Investigadores de El Cotidiano

[**] Este trabajo se inscribe en el programa de investigación La recomposición social de la clase trabajadora en la crisis actual que coordina Rosa Albina Garavito G.

[1] Véase artículo de Rosa Albina Garavito y Augusto Bolívar, "No a la moratoria de la deuda de los trabajadores" aparecido en Cuadernos Obreros del CDESTAC, núm. 1, 1986, además cfr. el artículo de Augusto Bolívar en el núm. 12 de El Cotidiano.

[2] Se considera como salario directo el salario mínimo, y como salario indirecto el gasto social dividido entre la PEA. "El salario indirecto es la parte del ingreso que el trabajador percibe más allá de la contratación de un salario a cambio de una jornada de trabajo. Este salario, puede ser en especie o monetario o puede ser pagado como una transferencia por el Estado o como prestación en los contratos colectivos de trabajo". Rosa Albina Garavito y Augusto Bolívar, "No a la moratoria de la deuda de los trabajadores" p. 22.

[3] Según pronósticos de Banamex el PIB decrecerá 4% en 1986.

[4] Véase El Cotidiano, núms. 0 y 7.

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

SECCION FIJA: Conflictos Obrero-Patronales

AUTOR: Luis Méndez []**

TITULO: Más Sobre Modernización y Clase Obrera [*]

TEXTO:

1983: La primera llamada de atención y los primeros tropiezos

Mientras que al inicio del actual sexenio el grupo gobernante encabezado por Miguel de la Madrid generó un proyecto económico orientado a continuar el proceso de acumulación de capital de acuerdo a las exigencias de la crisis, las organizaciones obreras del país -oficiales e independientes- sin claridad, carentes de sensibilidad política y limitadas por el pesado lastre de un pacto histórico que las inmovilizaba, fueron rebasadas por los acontecimientos, por los primeros embates de la crisis; y sobre todo, por las primeras medidas adoptadas por el gobierno para enfrentarla.

Esta debilidad inicial del movimiento obrero -los independientes derrotados en las jornadas de 1983, y la burocracia sindical aceptando sumisamente las medidas dictadas por las autoridades después de renunciar al ejercicio del derecho de huelga- facilitó al gobierno el impulso a una serie de políticas que deterioraron no sólo su salario directo, sino que además estancaron -y redujeron- todas las iniciativas tendientes a fortalecer el salario indirecto: el costo económico de la crisis se hizo descansar -casi sin resistencia- sobre las espaldas de la clase trabajadora. El Estado mexicano daba el primer paso en la preparación de lo que hoy conocemos como proyecto de modernización de la planta industrial.

Lo curioso en esta primera embestida contra el trabajo, fue que a pesar de la poca creíble voluntad política mostrada por el Estado para fortalecer el salario -directo e indirecto-; a pesar del evidente proceso de deslegitimación de las direcciones sindicales del movimiento obrero oficial, que por primera vez su entreguismo no se tradujo en beneficios materiales para los trabajadores; a pesar de ello -repito- el manifiesto descontento obrero no tomó forma en una respuesta organizada que intentara recomponer su descompuesta dirigencia... Cincuenta años de alianza con el Estado inhibieron su capacidad de organización independiente. [1]

1984: Una clase obrera cautelosa y a la defensiva

Si alguien -persona o institución- llegó en algún momento a dudar que las disposiciones gubernamentales instrumentadas para enfrentar la difícil situación económica por la que atravesaba el país, se dirigían especialmente a los trabajadores para que fueran ellos los que soportaran el mayor peso de la crisis, 1984 se encargó de despejar cualquier tipo de duda a este respecto. La tan pregonada necesidad de racionalizar y eficientar el

funcionamiento del Estado y de la sociedad, empezó a dejar sentir claramente sus perniciosos efectos sobre las condiciones de vida y trabajo de los asalariados.

Como en algún momento afirmamos, los precios a los artículos de consumo básico y los salarios empezaron a recorrer diferentes caminos, y el todavía fantasma del desempleo rondaba amenazante los espacios de trabajo a lo largo y ancho del país.

En estas condiciones, nos sorprendíamos de que en contra de los dictados del sentido común, a tan desfavorable situación no le correspondiera un incremento en la respuesta obrera; que de tan deplorables condiciones de vida no surgiera -contundente- la protesta de la clase trabajadora, "inaugurándose un período de lucha obrera que podría llegar a resquebrajar los cimientos de legitimidad del Estado mexicano" [2]

Conflictos Obrero-Patronales. Tipo de Conflicto: Agosto, Septiembre y Octubre de 1986[H-]

No fue así, y en contra de lo que supusimos acerca de que ante la crisis la clase se vuelve cautelosa y aplica con inteligencia una especie de inconsciente colectivo que la hace priorizar la defensa del empleo y la protección de su salario, hoy vemos que fue en realidad la falta de respuestas alternativas y de organizaciones emergentes que pudieran romper el rígido control de las centrales obreras oficiales, lo que impidió la explosión organizada del descontento obrero. La clase tuvo que replegarse tratando de conservar al menos su empleo. [3]

Para la segunda mitad de 1984, la burocracia sindical -particularmente la CTM- trata de recobrar algo de terreno perdido. Recupera -al menos discursivamente y por muy corto tiempo- no sólo la lucha por el salario directo -abandonada por las nebulosas bondades del salario indirecto- sino que demanda además el fortalecimiento del sector obrero a través de la exigencia de crear el sector social de la economía... [4] La todavía poderosa CTM, pretendía abandonar el papel de gestor de la política económica del régimen, para convertirse en capital productivo importante de ella. [5]

Conflictos Obrero-Patronales. Causas de los Conflictos: Agosto, Septiembre y Octubre de 1986[H-]

Para los últimos días de septiembre, en el marco de la CI Asamblea Nacional de la CTM, reitera, a pesar de los pesares, el compromiso de la central con el Estado para fortalecer la histórica alianza, el tradicional pacto... A cambio, claro, de nuevos pactos: fortalecer el llamado sector social de la economía. Las demandas del salario remunerador, empleo y las discrepancias con la política laboral y económica del régimen son nuevamente abandonadas. [6]

Adelantándose a lo que ya parecía cocinado -los acuerdos con la central obrera más importante del país, y los satisfactorios resultados de la negociación con el sector empresarial- [7] el II Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid "ilustró la confianza

del gobierno para seguir implantando su política sin mayores riesgos de perturbar la paz social". [8]

Lejos todavía de las siniestras sacudidas de septiembre del 85; lejos aún de la desesperante caída de los precios del crudo en el mercado petrolero, el régimen de Miguel de la Madrid veía satisfecho -casi con optimismo- como se atenuaba, se adormecía la contradicción con el sector obrero... "la clase se pone comprensiva y enajena, como en el Estado Hegeliano, sus intereses por el bien general". [9]

Por supuesto que lo anterior no impidió que Don Fidel lanzara denuestos contra un sector empresarial que pretendía desconocer cláusulas importantes de la contratación colectiva, y que de ninguna manera se encontraba dispuesto a perder uno sólo de los derechos conquistados.

Arrogante, prepotente, discursivo, ignorante quizá de lo que se avecinaba, fingió romper lanzas con los empresarios en defensa de los contratos colectivos ...apenas escaramuza verbal corta, inocua pero usual en el estilo del jerarca cetemista.

Mientras tanto, el sindicalismo independiente -no repuesto de las derrotas de 1983- realizó una serie de movilizaciones y de acciones de respuesta defensiva, esporádicas y dispersas, que no llegaron a inquietar ni a poner en entredicho la política laboral de austeridad dictada por el régimen. Nuevamente fueron derrotados movimientos importantes que rebasaron los estrechos límites gremiales al cuestionar las políticas impulsadas por el Estado, desmembrándolos y quitándoles presencia y significación política en el ámbito nacional. [10]

La vertiente democrática del sindicalismo mexicano no podía -ni puede aún- superar su carácter contestatario. La falta de opciones posibles, de alternativas viables, le impidieron conservar, fortalecer y consolidar una serie de conquistas alcanzadas durante las luchas de los 70, principalmente en el terreno de la organización y lucha obrera. [11] Bien puede afirmarse que a partir de 1984, es difícil poder referirse -como corriente- al sindicalismo independiente o a la insurgencia sindical.

Por su parte, la izquierda mexicana mostró con la crisis sus limitaciones. Sin claridad respecto al tiempo político que vivía, divorciada de las bases trabajadoras y desgastada en enfrentamientos frecuentemente estériles, fue incapaz de crear un proyecto alternativo que enfrentara la crisis y aglutinara a las clases trabajadoras, para no sólo cuestionar las disposiciones gubernamentales sino enfrentarlas con opciones diferentes que defendieran el interés de los asalariados. [12]

Aunado a todo lo anterior, no por concesiones sino por la fuerza de la legalidad, se impuso también la austeridad salarial en ciertas empresas paraestatales -como Teléfonos de México- que manifestaban rechazo a la política gubernamental.

La forma en que el conflicto se soluciona, marca la pauta no sólo de la imposición de la política salarial, sino de la amenaza gubernamental a reprimir por cualquier medio, a

cualquier sindicato que pretenda contestar democráticamente la reestructuración del sector paraestatal. [13]

Es en este contexto que el gobierno determina el alza a los precios de ciertos básicos, y es sobre esta base que quedó claro -al menos para los trabajadores- que el tan mentado proceso de modernización impulsado por el Estado, estaba muy alejado de la intención gubernamental de democratizar integralmente al país ... 1984 mostró que el proceso de modernización de la planta productiva sería sin democratización.

1985: Se consolida la modernización, se profundiza la derrota

En estas condiciones, 1985 continuó mostrando una clase obrera dispersa, atomizada, sin alternativas, sujeta y subordinada -en el caso de la burocracia sindical a una ideología que ha desplazado el interés proletario en aras de los sagrados intereses de la patria. Despojada de gran parte de su valor trabajo, su capacidad de movilización y de lucha se encontraba fuertemente disminuida.

El arraigado gremialismo, prendido como garrapata a la organización obrera, y el pesado lastre de un pacto con el Estado que hoy sólo lo sostiene la tradición de más de 40 años de rígido control, han impedido que se gesten acciones obreras capaces de aliviar en algo la deplorable situación de los trabajadores.

Por su parte las corrientes democráticas que al interior del sindicalismo existen -el llamado sindicalismo independiente- lejos de convertirse en una corriente homogénea de acción sindical y política, mostró su tendencia a la dispersión, su alejamiento de la posibilidad de ser una alternativa real al sindicalismo en México.

En una coyuntura plagada de acontecimientos que le exige a los diferentes actores sociales definiciones claras; en un tiempo político de extremado peligro y continuada agresión para los trabajadores -sus organizaciones y sus conquistas-; y en un momento en que sus condiciones de vida han llegado a niveles no imaginados, las despiadadas estadísticas nos enseñaron que en el transcurso de 1985, los sectores de asalariados que organizadamente entraron en conflicto con el capital, actuaron en su mayoría en la búsqueda de mejoras salariales -dentro de los tiempos estipulados por la racionalidad capitalista- lo que indica el profundo gremialismo que sigue imperando en la organización obrera.

Contadas y poco significativas fueron también las acciones orientadas a luchar en contra de las políticas de austeridad dictadas por el gobierno, lo que nos habla de una actitud defensiva de los trabajadores que priorizan -por encima de todo- la conservación de su espacio de trabajo.

De la misma manera, fueron mínimas las acciones solidarias de la clase, lo que refuerza el hecho de su tendencia a la atomización; y los conflictos intergremiales y con el Estado -que por sus contenidos democráticos mantiene viva la convicción de que la lucha obrera

no está cancelada- continúan preñados de espontaneidad, carentes de alternativas y sin poder trascender su limitado espacio individual. [14]

No resulta extraño entonces que, en estas condiciones, el gobierno contara con un amplio espacio de maniobra que el permitió instrumentar una serie de medidas encaminadas a superar la crisis económica, sin tener que enfrentar conflictos sociales graves que amenazaran con desestabilizar políticamente al país.

Así por ejemplo, a inicios del año se anunció que -en beneficio de la clase trabajadora- se modificaba el porcentaje de reparto de utilidades, medida que aunque no muy significativa era a fin de cuentas una conquista obrera. "Poco duró el gusto ...pocos días después se dio a conocer el mal llamado decreto Farell... que exime de la obligación de repartir utilidades a aquellas empresas cuyo capital y trabajo generen un ingreso anual declarado al Impuesto Sobre la Renta no superior a seis millones de pesos". [15]

Los líderes obreros de la burocracia sindical -como siempre- manifestaron en todos los tonos y por todos los medios su indignación, protesta que -como es lógico de suponer- no pasó del papel. Días después declararon que los trabajadores afectados por la resolución Farell, podrían impugnarla a través del juicio de amparo ante el juez de distrito competente. Mientras tanto, el sector empresarial se mostraba complacido -en particular Canacintra- porque tal medida aseguraba el desarrollo económico del sector industrial.

Por otro lado, fue también interesante observar cómo mientras el desempleo continuaba creciendo, los salarios seguían bajando. Durante 1985 se estimó que la tasa de desempleo abierto en nuestro país alcanzó para fin de año un 10.7% -2.2 puntos porcentuales más que en 1984- lo que habla en términos reales de que cerca de seiscientos mil personas se sumaron en este período al desempleo. Mientras tanto, a pesar de las revisiones salariales semestrales, la evolución de las percepciones reales de los trabajadores seguía siendo negativa. [16]

En estas condiciones de debilidad de la clase obrera, no resulta extraño que durante el año se continuara -y se profundizara- con la política del régimen de priorizar las soluciones económicas. Con el objeto de afianzar la dominación de los actuales administradores del nacionalismo revolucionario, el régimen de Miguel de la Madrid acepta -después que los representantes del movimiento obrero oficial renunciaron a la presión salarial y aceptaron el cambio estructural- una participación más directa de los obreros en la toma de decisiones y en la administración de empresas, a través del sector social de la economía.

"Los posibles beneficios de esta estrategia, se ven empeñados por la pérdida de una de las banderas de lucha más eficaces frente al Estado: la presión por aumentos de salarios. Por ello, el movimiento obrero inhibe su poca y relativa independencia, apostando a una difusa pero no menos atrayente perspectiva". [17]

Los intentos modernizadores del Estado seguían sustentándose en lo fundamental, sobre la tan socorrida alianza del movimiento obrero con el Estado. El incremento o decremento de la respuesta obrera dependía -y sigue dependiendo- en parte importante,

de la lucha de poder que las dirigencias sindicales establecen con el Estado en busca de mejores posiciones en el aparato político, y que poco tienen que ver con sus intereses de clase.

No es gratuito entonces que durante los meses de marzo y abril de 85, haya disminuido considerablemente el número de conflictos establecidos entre el capital y el trabajo. La táctica impulsada por los líderes de las centrales obreras oficiales, se encaminó a establecer un tiempo de negociación con el Estado que permitiera lograr la vieja demanda de la CTM de que se apoyara y se legislara sobre el sector social de la economía. [18]

Era necesario entonces evitar hasta donde fuera posible cualquier tipo de conflicto, sobre todo cuando se había decidido en la cúpula obrera desplazar a segundo plano demandas importantes como el incremento salarial, por la búsqueda de un lugar en el espacio de la economía.

El gobierno fortaleció su alianza con el movimiento obrero y ganó mejores condiciones políticas para continuar con sus planes de recuperación económica. Las cúpulas sindicales por su parte, al abandonar buena parte de sus banderas de lucha en aras de una promesa -la participación directa en la gestión económica del Estado- aumentaron la ya de por sí aguda dependencia de la clase obrera al Estado.

1986: ¿... y las Conquistas Obreras?

Fiel al llamado presidencial -y siempre puntual a la cita- la clase trabajadora -mejor dicho sus líderes- inician el año apoyando las medidas gubernamentales destinadas a la defensa de la planta productiva. A pesar del imparable deterioro salarial, a pesar de que el panorama del empleo era desolador, 1986 comienza con la reafirmación de la alianza histórica entre movimiento obrero y Estado.

A diferencia de la burguesía, que antes de decidirse a encabezar la transformación de la estructura productiva, prefirió esconderse en los talones de la queja y el lamento contra el gobierno y, agresiva, recurrió a la especulación y al boicot, a la invención productora, [19] el ya casi eterno estoicismo de la clase obrera permanece como constante esperando las duras pruebas que se avecinan.

Para mediados de año, en contra de los propósitos presidenciales del 21 de febrero, se da un alza generalizada en el precio de los básicos, se eliminan subsidios a los productos agrícolas, se insiste en la venta de industrias paraestatales y se rumora insistentemente con el cierre de Conasupo.

El 10 de abril Secofi anuncia que, en base al programa de racionalización en el manejo del subsidio de la tortilla, el precio de este producto quedaría liberado. Consecuente con estas políticas, el 30 de abril la Secretaría de Comercio vuelve a anunciar que se cancelan totalmente los subsidios a la producción de aceite, leche, carne y huevo... El gobierno de Miguel de la Madrid -con el consentimiento de los líderes obreros- puede hacer realidad los propósitos de realismo económico señalados en el PND.

"No enfrentaré el enorme reto externo que ahora nos amaga -expresó el Primer Mandatario- por la vía de reducir el nivel de vida de los campesinos mexicanos o abatir los salarios reales de los trabajadores de mi país; y justamente después de este mensaje, la elevación en los precios de los productos de la canasta básica amenaza en convertir la caída salarial de 1986 en la peor de la historia de los salarios mínimos, peor que la de 1983, año en que el salario perdió más del 20% de su poder adquisitivo; y peor también que aquella de 1943, cuando se establece por primera vez un salario de emergencia". [20]

A partir de este momento, se hizo por demás evidente que la política de realismo económico invocada por el PND, mostraba con transparencia el carácter clasista de su orientación. A mitad del sexenio, el tan mentado cambio estructural, la tan reiterada necesidad de impulsar la reordenación económica, mostró el agotamiento de una forma de ser del país que disfrazó a las clases sociales en sectores que subordinan sus intereses particulares a los intereses de la nación.

La vertical caída del poder adquisitivo del salario -se calcula en 30% durante 1986- y la nueva política de liberación de precios en los bienes de consumo básico, se han visto acompañadas también por una estrategia empresarial destinada a atacar en sus cimientos la organización sindical existente y, principalmente, las conquistas obreras alcanzadas a lo largo de 75 años de lucha.

El 20 de junio de 1986, el líder cetemista -Fidel Velázquez- reconoce esta crítica situación. En unos cuantos días -declara- han quedado sin empleo cerca de 200 mil trabajadores, consecuencia del cierre temporal o definitivo de muchas empresas. La industria automotriz, hulera y de línea blanca -afirma- se encuentran casi paralizadas y la planta industrial sólo trabaja al 50% de su capacidad. [21]

Un mes después, el dirigente obrero de la central de trabajadores más fuerte del país, denuncia que la actual política laboral ha beneficiado prioritariamente a los empresarios. Con frecuencia -dijo- las Juntas de Conciliación y Arbitraje no cumplen con su responsabilidad de defender los derechos de los trabajadores; por ello -afirmó- continúan los despidos masivos -50 mil por mes- y los intentos por disminuir los derechos contractuales. [22]

Por su parte, el Congreso del Trabajo informó que de enero a junio se han despedido en promedio a 1,500 trabajadores por día; que cada tercer día se cierra una fuente de empleo, y que se percibe una clara ofensiva contra las conquistas obreras. [23]

En los últimos dos años -declararon semanas después- no se ha creado un sólo puesto de trabajo, el desempleo abierto alcanza a seis millones de asalariados y se presume que 12 millones de personas están subempleadas. Anualmente se incorporan 800 mil personas al mercado de trabajo sin conseguir emplearse. En los últimos tres meses -afirmaron- fueron despedidos medio millón de trabajadores. [24]

Para la SPP sin embargo, la tasa de desempleo abierto en el país era -hasta junio de 1986- de 3.9%, poco menos de un millón cien mil mexicanos; y según las estadísticas del IMSS, de septiembre de 1985 a febrero de 1985, el número de despedidos no llegaba a 150 mil.

No obstante, a pesar de lo engañoso que en ocasiones suelen ser las estadísticas, hay hechos inobjetable que ni las mismas cifras pueden encubrir. ¿Quién se atreve a negar el cierre de Fundidora Monterrey y sus 10 mil trabajadores despedidos; o las 7,500 de AHMSA; los 20 mil de la Comisión Federal de Electricidad; los 40 mil de la industria automotriz desde 1982; los 40 mil de la industria de la construcción tan sólo en el Estado de México, etc., etc., etcétera.

De la misma manera, a nadie escapa la muy clara tendencia empresarial -a veces el empresario es el mismo Estado- apoyada generalmente por las autoridades laborales, orientada a acabar con las conquistas de más de medio siglo de lucha obrera consignadas en la contratación colectiva.

Si no que lo digan los obreros de Renault y Fundidora que se quedaron en la calle; o los de Dina, que vieron -y aceptaron- el recorte a su contrato por no perder el empleo; o los poco reconfortantes resultados de la revisión de Telmex, cuyos ambiguos acuerdos limitan a los trabajadores para participar en el cambio tecnológico; o el SME que no pudo lograr -entre otras cosas- el establecimiento de la escala móvil de salarios, etcétera. [25]

Y quien puede dudar a estas alturas del partido, que la embestida del capital contra el trabajo no se detiene sólo en los despidos masivos y en el ataque a la contratación colectiva, que va más allá y busca dar el golpe en el corazón; ahí donde el Estado mexicano encuentra su legitimización, en el paquete de artículos constitucionales que le dan un contenido social al proyecto nacional vigente.

Si esto no es así, que nos contradigan los empresarios -en particular el presidente de la Cámara de Comercio México- Estados Unidos -o los miembros del PRI que lo invitaron a una plática sobre Puebla y el Gatt en la Reconversión Industrial, donde se planteó explícitamente por parte del representante empresarial, la necesidad de que haya cambios de estructura que permitan efectivamente la reconversión industrial.

"Habrá que cambiar -dijo- el rumbo en lo laboral de aquellas disposiciones absurdas que so pretexto de basarse en la justicia social, permiten la holganza, los tiempos improductivos; y no contento con lo anterior, abundó: ...es conveniente la eliminación de los contratos ley y de que sean depuestos los líderes obreros voraces, que sólo persiguen sus afanes bastardos". [26]

A manera de conclusión:

Todo lo anteriormente relatado, todas las acciones emprendidas por gobierno y empresarios, aunque apuntan en una sola dirección -la sujeción del trabajo al capital- no son sin embargo, suficientes para afirmar que el proyecto de reconversión industrial es un hecho.

Se necesita mucho más que despidos masivos de trabajadores, que ataques a sus conquistas, su organización y su marco jurídico, para lograrlo. Se requieren cambios estructurales mucho más profundos que en el mediano plazo no se ven probables.

¿Es acaso posible un proceso de reconversión industrial dentro de esquemas de dominación política atrasados? ¿Es posible desarrollar productiva y competitivamente la industria en tan extendidos cacicazgos? ¿Es posible eficientar y racionalizar la industria paraestatal con la convivencia de bastiones obreros tan poderosos como el de la Quina? ¿Es posible modernizar la relación capital-trabajo con formas de organización sindical como la CTM, la CROC, la CROM o el Congreso del Trabajo?

Es difícil creerlo. Sobre todo cuando soportamos el asfixiante peso de una deuda externa -la más grande del continente- que impide contar con los recursos necesarios que permitan fomentar el desarrollo industrial del país.

Es difícil de creerlo porque hasta donde sabemos no existe un sólo caso en donde la hiperinflación se combine con un crecimiento del producto interno bruto. Es difícil de creerlo porque no vemos cómo ni por qué va a cambiar una burguesía tradicionalmente chaparra.

Lo cual no quiere decir que la embestida del capital contra el trabajo quedará detenida. Mientras la clase no rompa su aislamiento, lo atomizado de sus acciones y el pesado lastre de una alianza con el Estado que detiene su andar, continuará siendo blanco fácil de un empresariado al que se desarrolla en un ambiente de capitalismo salvaje.

CITAS:

[*] Este trabajo forma parte del Programa de Investigación de la Realidad Mexicana Actual, versión sintética de la ponencia presentada al I Coloquio sobre crisis, procesos de trabajo y clase obrera, Jalapa, Ver., 15-18 de octubre de 1986.

[**] Investigador de El Cotidiano.

[1] Estas ideas las esbozamos por primera vez en el Análisis de Coyuntura del Núm. 0 de El Cotidiano, "Una Clase Trabajadora a la Deriva", julio de 1984.

[2] Luis Méndez, "La Clase Obrera va al Paraíso: la respuesta obrera ante la crisis", El Cotidiano, Núm. 2, septiembre-octubre 1984.

[3] Luis Méndez, ver en los cuadros 1, 2, 3 y 4 cómo a pesar de la caída del salario real, las respuestas obreras -principalmente las huelgas- decrecen.

[4] Acerca del Sector Social de la Economía, ver a Alfredo Sánchez Daza, "Sector Social de la Economía", en El Cotidiano, Núm. 5, abril-mayo de 1985; Augusto Bolívar,

"Política y Salarios", Núm. 7, agosto-septiembre, 1985, los Análisis de Coyuntura de los números 2, 5, 7, 10 y 11.

[5] Ver el Análisis de Coyuntura y el artículo "Ni Empleos ni salarios, Producción Social", en El Cotidiano, Núm. 1, julio-agosto de 1984.

[6] Para saber del contenido de la CI Asamblea Nacional Ordinaria de la CTM, 28, 29 y 30 de septiembre de 1984, ver a Jorge Martínez Aparicio, "En las Buenas y en las Malas", El Cotidiano, Núm. 2, septiembre-octubre de 1984.

[7] Jorge A. Chapa Salazar, Presidente del Consejo Coordinador Empresarial, expresó en ese momento: Las dudas y temores que había hace dos años se han superado y ha sido aceptado el camino que se había de seguir; así como los logros alcanzados por la serenidad, congruencia, firmeza y voluntad política que ha impreso el actual régimen.

[8] Análisis de Coyuntura, El Cotidiano, Núm. 2, septiembre-octubre de 1984.

[9] Análisis de Coyuntura, El Cotidiano, Núm. 2, septiembre-octubre de 1984.

[10] Ver a Luis Méndez, "La Clase Obrera va al Paraíso", El Cotidiano, Núm. 2, septiembre-octubre de 1984; y los boletines quincenales de Información Obrera de 1984.

[11] Cabe recordar entre otras, las formas organizativas impulsadas por el sector automotriz, mineros, electricistas, metalúrgicos, entre otros, que rescataron las experiencias consejistas y las formas de lucha que intentaron romper con la rígida calendarización de los conflictos laborales, elaborada por la racionalidad del capital y avalada por las autoridades laborales.

[12] Un buen indicador de lo dicho lo constituye los resultados alcanzados por el Paro Cívico Nacional que diferentes organizaciones prepararon para el día 5 de junio de 1984 como protesta por las medidas adoptadas por el gobierno para enfrentar la crisis. Ver a Luis Méndez, "La Clase Obrera va al Paraíso", El Cotidiano, Núm. 2, septiembre-octubre de 1984; y los boletines quincenales de Información Obrera de 1984.

[13] Ver a Enrique de la Garza Toledo, "La Requisa en Telmex", y "La Contradicción Domada", Análisis de coyuntura, en El Cotidiano, Núm. 2, septiembre-octubre de 1984.

[14] Los tipos y las causas de los conflictos obrero-patronales registrados durante 1985, así como las principales luchas -en cuanto a contenidos democráticos- emprendidas durante el año, pueden verse en Luis Méndez, "Lucha Obrera en 1985: Una Historia Interminable", El Cotidiano, Núm. 9, enero-febrero, 1986.

[15] Ver a David Lavalle, "El Reparto de Utilidades: Mucha Argucia y poca Prestación", El Cotidiano, Núm. 5, febrero-marzo, 1985.

[16] Ver a Roberto López, "1985: El Pecado de la Recuperación", El Cotidiano, Núm. 5, febrero-marzo, 1985.

[17] Ver Análisis de Coyuntura, El Cotidiano, Núm. 5, abril-mayo de 1985.

[18] Ver a Luis Méndez, "Conflictos obrero-patronales, marzo-abril", El Cotidiano, Núm. 5, abril-mayo de 1985.

[19] Ver Análisis de Coyuntura, El Cotidiano, Núm. 9, abril-mayo de 1985.

[20] Ver Análisis de Coyuntura, El Cotidiano, Núm. 11, mayo-junio de 1986.

[21] La Jornada, 20-VI-86.

[22] La Jornada, 20-VII-86.

[23] La Jornada, 23-VI-86.

[24] La Jornada, 21-VIII-86.

[25] Ver, Andrea Becerril, "Las Luchas de Dina y Renault: ¿Una nueva Derrota?", El Cotidiano, Núm. 10, marzo-abril, 1986; "La Respuesta Sindical ante la Crisis, el caso del SME", op. cit. Sara Lovera y Pilar Vázquez, "La Modernización avanza... ¿y los Trabajadores?", El Cotidiano, Núm. 11, mayo-junio de 1986, y Rosa Albina Garavito, "Fundidora: la Reconversión como Castigo", El Cotidiano, Núm. 12, junio-agosto de 1986.

[26] La Jornada, 30-IX-86.

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

SECCION FIJA: Economía Nacional

AUTOR: Roberto López [*]

TITULO: La Irresistible Caída de la Economía Nacional

TEXTO:

Inflación: un récord histórico

El mes de septiembre del presente año, la variación en el Índice Nacional de Precios al Consumidor ascendió a cerca de 70% con relación al mes de diciembre pasado. En igual período de 1985 dicha variación fue de 41.2%, lo cual confirma la gran diferencia entre la actual hiperinflación y la inflación que ya empezaba a desbordar los límites de su abatimiento en septiembre de 1985. Las estimaciones oficiales de la inflación para el cierre del presente año, señalan que será de 116 por ciento.

Crecimiento de la Producción por Ramas Industriales. (Porcientos en Términos de Volumen Físico)[H-]

Actualmente, la inflación de 74.2% para los estratos de ingresos de hasta un salario mínimo al mes de septiembre, supera en alrededor de cinco puntos porcentuales a la inflación correspondiente a la canasta general; ello implica que de mantenerse el mismo diferencial entre ambos índices, los trabajadores con ingresos mínimos sufrirán una inflación a diciembre de más de 120%, la más alta en la historia reciente de nuestra economía.

Salario real: se igualan las marcas

Al noveno mes del año en curso, la profundización de la inflación ha conducido a un deterioro del salario mínimo real que se aproximó a la pérdida experimentada en el año de 1983, la más alta de los últimos años. Contrariamente a lo que indica el pensamiento neoclásico, la baja en el salario real no ha conducido a una reactivación en los niveles de empleo; por el contrario los puestos de trabajo permanecen prácticamente estancados durante los últimos cuatro meses y sólo registran un crecimiento de 1% respecto a diciembre anterior, frente a un aumento de alrededor de 3% en los primeros meses de 1985. En esto influyó decisivamente la caída en la producción manufacturera que se estimó de 4% al primer semestre.

Con el aumento reciente al salario mínimo nominal, las percepciones mínimas respecto a diciembre de 1985 se elevan en alrededor de 102%; sin embargo, como se ha mencionado, su deflactor crecerá en veinte puntos porcentuales por arriba de dicho incremento. Esto implica que aún con tres aumentos en el año, la pérdida del poder adquisitivo del mínimo real en este año continuará su tendencia al agravamiento.

Al mes de septiembre la depreciación del mínimo real fue de 28%, lo que se compara con un menor deterioro en igual lapso de 1985, cuando la pérdida fue de 15 por ciento. Como puede apreciarse en la gráfica correspondiente, de enero de 1985 a septiembre del año en curso se observa una clara tendencia al abatimiento del poder de compra del salario mínimo real. Por lo tanto las perspectivas para el cierre del año indican, en el mejor de los casos, la misma tendencia en el deterioro del poder adquisitivo. Esto se debe a que el aumento nominal reciente se incorpora virtualmente hasta el mes de noviembre y para los últimos meses del año se espera una notable profundización de la inflación, debido, entre otros, a la revisión de precios y tarifas públicas, al deslizamiento del peso frente al dólar y a las altas tasas de interés.

Drástica reducción en la producción industrial

Tal vez el signo más evidente de la actual coyuntura económica desfavorable sea la reducción de la producción industrial. Al primer semestre del presente año el volumen físico de producción manufacturera, en relación a junio de 1985, acusa una caída de -4.4%, comparada con un aumento de 10.3% en el mismo período de 1985. La producción industrial en su conjunto indica una caída de -3.6%, frente a un incremento de 8.7% en 1985.

Como puede observarse en el cuadro anexo, a un nivel desagregado las mayores bajas en la producción industrial se localizan en las ramas automovilística (-19%), de materiales para construcción (-12.9%), y textil y de vestido (-7.0%). Por lo contrario, los renglones con sensible crecimiento fueron los de línea blanca y electrónica (9.9%), electricidad (5.8%) y papel y celulosa (5.5%).

Evolución de las Principales Variables Macroeconómicas[H-]

Los casos más dramáticos, en lo que a evolución se refiere, son los de la industria automovilística, textil y vestido y petróleo y petroquímica. Para los dos primeros, la reducción en la producción en los últimos doce meses contrasta notablemente con incrementos apreciables en el período previo; por su parte, en el último caso la gravedad de los indicadores reside en la persistencia en el decrecimiento, ya que a la reducción a junio de 1986 de -1.9% le precede otra baja de -2.5% en relación al mismo mes de 1984.

Diversos factores se asocian o influyen en el decrecimiento de la producción industrial, destacan entre ellos, la reducida demanda inducida por la baja en el ingreso real de la población trabajadora, y por el lado de la oferta, el reciente proceso de reestructuración industrial.

Persistencia en la baja del saldo comercial con el exterior

Al mes de agosto del año en curso la reducción en el saldo positivo de la balanza comercial de México ascendió a -67% con respecto a la obtenida en igual lapso en 1985. Esta evolución se debe fundamentalmente a la reducción de 59% experimentada por las

exportaciones petroleras. Esto ocurrió, no obstante que las exportaciones no petroleras aumentaron en 30.2% y en particular las agropecuarias con un crecimiento inusitado de 67 por ciento.

En lo que respecta al precio medio del petróleo de exportación, al mes de septiembre la cotización se elevó a 11.8 dólares por barril, lo que se compara favorablemente con el valor más bajo registrado en julio pasado que fue de 8.26 dólares. Por su parte el volumen de exportación se estimó en 1 millón 330 mil barriles, lo que se aproximó al valor promedio de exportaciones de 1985 de 1.5 millones.

Gráfica. Asegurados Permanentes IMSS. Variación Porcentual[H-]

Gráfica. Variación del Salario Mínimo Real en Relación a Enero de Cada año[H-]

Captación bancaria: sigue cayendo

La actividad financiera en los primeros trimestres del presente año indican también la clave de la actual coyuntura, ya que a pesar de las altas tasas de interés, la captación bancaria continúa reduciéndose en términos reales, y por efecto de dichas alzas el financiamiento también registró reducciones reales considerables.

Pese a que la captación total de la banca comercial en términos nominales aumentó sensiblemente, su valor estimado en términos reales indicó una reducción de alrededor de 20 por ciento. De igual manera el financiamiento para el mismo período indicó una disminución en términos reales de aproximadamente 30 por ciento.

La evolución de las tasas de interés activas que superan notablemente el 100% en términos anuales es un factor importante que explica la reducción real en la demanda de dinero que ofrece la banca múltiple. Un indicador de la evolución de las tasas de interés, es el costo promedio ponderado de captación que aumentó en 27 puntos porcentuales en los últimos 12 meses. El nivel de las tasas de interés pasivas se ubica ya en el umbral de los 3 dígitos, ya que los instrumentos a plazo fijo alcanzan en septiembre el 96 por ciento.

En lo que se refiere al desliz diario del tipo de cambio, éste fue para el mes de septiembre en el mercado controlado de cerca de 2 pesos con lo cual la devaluación anualizada al noveno mes del año en curso se aproximó al 150 por ciento.

Las estimaciones para los últimos meses no pueden ser optimistas en el sentido de un cambio en la tendencia alcista en los indicadores financieros, ya que el diferencial entre la tasa de crecimiento de los precios internos frente a los externos se ampliará aún más hacia finales del año, forzando así a las variables monetarias a una mayor alza a diciembre de los corrientes.

CITAS:

[*] Egresado del CIDE.

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

SECCION FIJA: Bibliografía

AUTOR: Guillermo Ejea

TITULO: Garza Gustavo, El Proceso de Industrialización en la Ciudad de México 1821-1970, El Colegio de México, 1985.

TEXTO:

La problemática del DF, que ya parece ser inmanejable, como producto de su crecimiento industrial, demográfico y territorial, y que fue agravada por los sismos del año pasado, ha ocasionado que se reflexione cada vez con mayor seriedad acerca de la necesidad de promover la descentralización y el desarrollo regional, objetivos que el presente régimen estableció como principales. La cuestión de fondo es cómo llevar a cabo este proceso, sin menor cobro de la libertad empresarial y ciudadana. Así, las tendencias espaciales del cambio estructural en la planta productiva, y la urgente necesidad de resolver el problema de la concentración económica, social y política en la ciudad de México, y en otros centros urbanos, configuran las dos caras de una misma pregunta: ¿qué factores intervienen en la ubicación geográfica del capital, desde el punto de vista de su reproducción?. Una primera e importante respuesta a esta inquietud puede encontrarse en el texto que comentamos.

La primera parte del trabajo establece los nexos conceptuales entre modo de producción, urbanización y concentración económico-especial. La segunda revisa los fundamentos históricos de la concentración industrial en la ciudad de México, de 1921 a 1910. La tercera aborda los niveles, dinámica, estructura y categoría principales del proceso de industrialización en 1930-1970. La cuarta estudia los vínculos entre la centralización del capital y las características microeconómicas de las empresas.

De los tres apéndices metodológicos hay que destacar el que trata de la cuantificación de las categorías económicas, un problema viejo en el desarrollo de la perspectiva marxista. La tesis del autor es que el eje fundamental de los determinantes básicos de la concentración industrial está en "una amplia e ininterrumpida construcción de obras de infraestructura, indispensables para que se realice el proceso productivo y se satisfagan las necesidades de la población, que denominaremos condiciones generales de la producción", y que son: sistemas eléctrico, hidráulico, carretero y de abasto de hidrocarburos. Si bien hay otros factores que podrían explicar la dinámica industrial de la ciudad de México, la investigación se limita al problema de la concentración.

En base a un abundante material estadístico y de elaboración teórica, Garza concluye que, más allá de las explicaciones neoclásicas, basadas por ejemplo en la teoría de la localización industrial o en el tamaño óptimo de las ciudades, en realidad es la inversión pública e infraestructura (capital fijo socializado) la que eleva la rentabilidad del capital, ya que no entra como componente del capital constante fijo (privado o interno) del

capitalista. Los datos indican, según el estudio, que esta socialización de las condiciones generales de la producción fue mayor en la ciudad de México que en el resto del país. Ahora bien, esta diferencia tendió a reducirse después de 1950, observándose "una reducción en el nivel de concentración industrial en la ciudad de México y la conformación de un nuevo patrón de concentración en el espacio". De ahí que "el futuro de concentración... dependerá, en gran medida, de las políticas de distribución territorial de las condiciones generales de la producción".

El trabajo aporta un punto de vista, una metodología y copiosa información que abren perspectivas al estudio de la regionalización del capital mexicano y su evolución. Es una contribución que debe tomarse en cuenta, especialmente para realizar análisis similares en otras regiones del país. Ahora bien, a la pregunta inmediata de ¿qué motivó a la inversión pública a concentrarse en la ciudad de México? el autor parece responder, en el curso de su exposición, que fue la centralización del poder en la capital y la interacción acumulativa (histórica) de otros poderes económicos, políticas y sociales. Quizá esta interrogante pueda ser mejor aclarada en el estudio del período 1970-1986, en el que, se han operado importantes cambios. En otras palabras, ¿cuál es la eficacia de la política gubernamental en el logro de una reordenación espacial? ¿Sigue o precede esta intención a las tendencias del capital? ¿Corresponde la restructuración espacial al cambio estructural?

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

SECCION FIJA: Bibliografía

AUTOR: Miguel Angel Romero Miranda

TITULO: Rivera Ríos Miguel Angel. Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano 1960-1985. Ed. Era, 1986, México, p. 7.

TEXTO:

La crisis ha dado algo más que dolores de cabeza a sus víctimas. También ha traído consigo una profusa literatura entre las que destacan tres importantes obras: El origen de la crisis, de Héctor Guillén. El capitalismo mexicano en los 80's, de José Valenzuela y Crisis y reorganización del capitalismo mexicano de Miguel Angel Rivera Ríos. Este último se trata ante todo, de una visión histórica de las tendencias de la acumulación de capital en México desde 1960 en adelante, como búsqueda de la especificidad de las leyes del capitalismo. Esto le conduce a caracterizar fases de desarrollo que representan estudios en los cuales la estructura del capital, de la producción, la conformación del mercado, el régimen de producción, el carácter y el papel del Estado y la integración a la economía mundial, adquieren una conformación que influye de manera decisiva en el comportamiento del sistema.

Además, pero en estrecha relación, encontramos una visión estructural, en tanto que el objeto central de estudio es la base económica, la base material de la sociedad. Esto remite a un replanteamiento de la relación entre el desenvolvimiento de la acumulación y la acción conciente del Estado, que el autor ya había empezado a desarrollar en diversos artículos anteriores. Se trata de que la política económica se encuentra subordinada a una serie de determinantes que derivan de la base material del sistema y por ello mismo su acción no crea una cantidad ilimitada de posibilidades. Esta concepción que juega como eje metodológico-articulador de toda la obra, conduce al autor a realizar una crítica global de aquellas corrientes de análisis -que llama subjetivas- cuyo planteamiento supone que no existen, de hecho, determinantes materiales asociados a la fase del desarrollo del modo de producción y por ello es posible plantear cualquier estrategia de cambio. Hemos de señalar que estamos en un momento fundamental de la discusión de las ciencias sociales en nuestro país, pues estas corrientes subjetivistas (Cordera, Tello, Ayala, etc.) tuvieron el predominio casi total en la interpretación de la realidad de nuestro país. Una crítica como la que efectúa Rivera Ríos, en la que analiza simultáneamente la conformación y la línea del pensamiento de esta corriente, como también su papel de proveedores de estrategias de política económica para el Estado mexicano durante los años setenta, otorga a la discusión un alcance del que había carecido.

Este es el andamiaje metodológico y los presupuestos del análisis; veamos ahora, ¿cuál es el resultado fundamental de la investigación en términos de las tendencias a largo plazo de la acumulación del capital?. Rivera Ríos establece el inicio de una nueva fase de carácter intensivo. A partir de los años sesenta, empezó a tomar cuerpo una crisis de

naturaleza estructural que a la sobreacumulación propiamente dicha (caída de la tasa de ganancia como consecuencia de la intensidad del trabajo y el número de trabajadores productivos) aunaba contradicciones fundamentales que expresaban la supervivencia de las formas de acumulación extensivas. Esto es, atraso agrícola (sobre todo en la producción de bienes salario), del sistema de transportes, del Estado, del comercio de exportación, etc., que chocaban con las tendencias más modernas imperantes en la industria pesada principalmente.

En este sentido, la experiencia de los años setenta y los dos primeros del ochenta es un intento fallido por resolver la crisis y dotar de dinamismo al sistema. El resultado duradero de políticas antifuncionales a la racionalidad capitalista (populistas e inflacionarias), fue la profundización de la crisis, el desvío improductivo de una gran parte de la renta petrolera y el desgaste de los instrumentos de gestión económica del Estado mexicano (una suerte de crisis estatal). El conjunto de estos factores sólo deja una salida en opinión de Rivera Ríos: la realización de un plan radical de reorganización capitalista (o modernización) que eleve radicalmente la capacidad productiva del trabajo.

Esto lleva finalmente al aspecto más actual del libro: la experiencia del gobierno de De la Madrid en su lucha contra la crisis. En este aspecto, el análisis es muy completo respecto al período que finaliza a mediados de 1985: los planes del gobierno, los resultantes de su aplicación en el contexto de la crisis, todo esto con referencias frecuentes al contexto internacional. La conclusión del análisis sería aproximadamente esta: la que podría llamarse una primera etapa de estrategia reorganizadora de MMH ha fracasado, encontrándonos en un punto aún más profundo de la recesión, que continúa la reproducción de las contradicciones bien conocidas desde la década setenta. La razón, el gobierno se la jugó en favor de una estrategia de modernización parcial por una serie de determinantes políticos, lo que reprodujo el viejo sistema de economía cerrada, corrupción e ineficiencia.

El libro, en lo sustancial, concluye con este análisis (la prueba de fuego que representó la instrumentación del plan De la Madrid en medio de la crisis, 1983-1985), aún cuando tiene un modesto capítulo dedicado a los efectos de la crisis sobre las masas populares, que es más bien de síntesis y no aporta nada nuevo. Sin embargo, dicha conclusión real, considerando el desenvolvimiento radical de la crisis y el hecho de que una parte de la discusión apenas comienza, seguida de nuevos desarrollos. ¿Qué opciones caben a las clases populares? ¿Es la modernización contraria a los intereses (fundamentales e inmediatos) de los trabajadores?, ¿qué salidas plantea la situación de la economía internacional?, ¿qué repercusiones políticas se han presentado o están por sobrevivir al interior del bloque en el poder?. Tarea del propio autor o de la superación crítica de un enfoque que en sus propias virtudes tiene también buena dosis de sus principales limitaciones.

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

SECCION FIJA: Bibliografía

AUTOR: Luis Méndez

TITULO: De la Garza, Ejea, Macías, El Otro Movimiento Estudiantil, A Pleno Sol, Extemporáneos, México, 1986, 179 pp.

TEXTO:

Contrariamente a lo que dictaría el sentido común, en nuestro país -a pesar de la importancia que han tenido las luchas estudiantiles- es escasa la reflexión escrita sobre ella. Este desconocimiento de nuestra historia presente, explica -al menos en parte- la versión comúnmente aceptada que reduce el movimiento estudiantil a los acontecimientos acaecidos en la capital mexicana entre julio y octubre de 1968.

Por ello, cualquier interesado observador de las características que adquiere en México el ejercicio del poder, así como las respuestas sociales que de esta dominación se derivan, verán complacientes la aparición del libro de De la Garza, Ejea y Macías, quienes desde su particular interpretación intentan rescatar -en una visión global del movimiento estudiantil- el auge y el reflujo de un movimiento social que, en un lapso de quince años, llegó incluso -en algún momento- a conmover el poder legalmente constituido.

El libro se estructura alrededor de tres grandes vertientes: el inicio de la etapa democrática del movimiento estudiantil (la década de los 60); su ascenso y radicalización (primera mitad de la década de los 70) y la etapa de reflujo (segunda mitad de los 70); y termina con algunas interesantes conclusiones que vale la pena comentar.

Resulta sugerente la manera como los autores relacionan los inicios de la etapa democrática del movimiento estudiantil con el acelerado crecimiento económico de la década de los 60, que en condiciones de estabilidad, mejoró el tradicional deterioro de las condiciones de vida del trabajador.

No fue entonces la caída de los niveles de vida de la población en general -afirman- la causa determinante del surgimiento del movimiento estudiantil, se inclinan más bien a considerar que fue "... la creciente subordinación de las políticas educativas y de la enseñanza al crecimiento económico, lo que probablemente provocó pérdida de status y prestigio de las profesiones liberales".

En estas condiciones, apuntan, antes de ser una lucha por la democracia, "... fue inicialmente en muchos casos, una lucha por mejoras educativas y por impedir el deterioro de la estructura universitaria".

Este tipo de reflexiones, que partiendo de las condiciones materiales de desarrollo del país, trata de explicar las causas que hicieron surgir el movimiento estudiantil en México,

nos ayudan a desmitificar la idea de una lucha estudiantil que no se sabe de donde, ni por qué, escogió como contenido de su lucha la democratización de la universidad.

Es interesante también destacar la apreciación de De la Garza, Ejea y Macías, en el sentido de que si bien la lucha después del 68 no cristalizó en organizaciones nacionales de estudiantes, sí propició en cambio "... el nacimiento de fuerzas sociales que no existían anteriormente, fuerzas que asumieron una lucha democrática y antiestatal, lo cual no implica por necesidad que tuvieran un carácter revolucionario".

Bien vale la pena recordar en este sentido, la lucha de la tendencia democrática, el surgimiento del sindicalismo universitario, las nuevas opciones educativas -CCH y UAM- etc., integradas por antiguos militantes de la lucha estudiantil. Más aún, es de sus filas de donde surgen los futuros profesores, autoridades y militantes en general de los movimientos que durante los 70 llevaron a democratizar a varias universidades del país.

En fin, este libro viene a llenar en algo el enorme vacío que existe de estudios sobre el movimiento estudiantil en México; y aunque muchos de sus juicios seguramente no serán compartidos por quienes lo lean, será sin duda de referencia obligada a todo aquel - persona o institución- interesada en el tema.

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

SECCION FIJA: Bibliografía

AUTOR: Rosario Maríñez

TITULO: Los Títulos de El Cotidiano Sobre Reconversión Industrial

TEXTO:

Albentosa, Luis, "La política de ajuste aplazada: reconversión industrial, en Contextos, 2a. época, Año 4, núm. 70, septiembre de 1983, SPP, pp. 70-76.

Arteaga, Arnulfo, Micheli, Jordy, "El futuro del sindicalismo en la Industria Automotriz", en Perfil de La Jornada, 25 de agosto de 1985.

Berlin, Tomás, "Eficiencia Tecnológica y Producción de Energía". Ponencia presentada al I Coloquio sobre crisis, procesos de trabajos y clase obrera, 15-18 de octubre de 1986, Universidad de Veracruz, Xalapa, Ver.

Carrillo, Jorge, "Reestructuración en la Industria Automotriz; algunas reflexiones críticas". Idem.

Chudnovsky, Daniel, "Automatización y transnacionalización, el caso de la industria de bienes de capital". Economía de América Latina, núm. 11, 1er. Semestre de 1984, CIDE, pp. 125-138.

Corro, Salvador y Ortega Pizarro, Fernando, "La reconversión industrial: para los trabajadores, el desastre; para los empresarios, espejismo", en Proceso, núm. 216, 22 de septiembre de 1986, pp. 6-13.

Cruz, Miguel Angel, "El proceso de modernización en las refinerías de petróleo en México". Ponencia presentada al I Coloquio sobre crisis, procesos de trabajos y clase obrera, 15-18 de octubre de 1986, Universidad de Veracruz, Xalapa, Ver.

Gasman, Gerardo, "Automatización de la producción: el caso de la industria de los robots", en Mapa económico internacional, Núm. 3, marzo de 1984, CIDE, México, pp.153-162.

Gómez, Luis, "Revolución microeléctrica: nueva acumulación originaria". Ponencia presentada al I Coloquio sobre crisis, procesos de trabajos y clase obrera, 15-18 de octubre de 1986, Universidad de Veracruz, Xalapa, ver.

González, Antonio, "Manifestaciones recientes de internacionalización en las industrias electrónicas y de las telecomunicaciones", en Mapa económico internacional, Núm. 3, marzo de 1984, CIDE, México, pp.129-144.

Grupo de Investigadores en Telecomunicaciones, "Las nuevas tecnologías en Telecomunicaciones: situación internacional y sus consecuencias para los trabajadores". Ponencia presentada al I Coloquio sobre crisis, procesos de trabajos y clase obrera, 15-18 de octubre de 1986, Universidad de Veracruz, Xalapa, Ver.

Hualde, Alfredo, "Francia: Reconversión industrial y austeridad de rostro humano", en Mapa económico internacional Núm. 3, marzo de 1984, CIDE, México, pp.95-111. "Aspectos comparativos de las Reconversiones Industriales en Francia y España", en Mapa económico internacional, Núm. 3, marzo de 1984, CIDE, México, pp. 59-86.

Jacobs, Eduardo, "Estabilización y Reindustrialización. El caso de México en los años ochenta", en Minian, Isaac, Transnacionalización y periferia semindustrializada, T, II, CIDE, México, 1984, pp. 475-498.

Jenkins, Rhys, "La internacionalización del capital y los países industrializados: el caso de la industria automotriz", en Minian, Isaac, Transnacionalización y periferia semindustrializada, T. II, CIDE, México, 1984, pp. 39-65.

Lara, Miguel Angel, "La nueva tecnología en Teléfonos y sus efectos sobre los trabajadores". Ponencia presentada al I Coloquio sobre crisis, procesos de trabajos y clase obrera, 15-18 de octubre de 1986, Universidad de Veracruz, Xalapa, Ver.

Laumer, Helmut y Wolfgang, Ochel, "Adaptación de estructuras industriales: el ejemplo japonés", en Contextos, 2a. época, Año 4, Núm. 70, septiembre de 1986, SPP, pp. 70-76.

Martínez, Ma. Eugenia, "La modernización de la industria textil en Puebla". Ponencia presentada al I Coloquio sobre crisis, procesos de trabajos y clase obrera, 15-18 de octubre de 1986, Universidad de Veracruz, Xalapa, Ver.

Méndez, Luis, "Los azarosos caminos de la Reconversión Industrial", Idem

Micheli, Jordy, "La Reconversión en la Industria Automotriz", en La Jornada, 14 de julio de 1986. "El oscuro objeto de la reconversión", en La Jornada, 6 de octubre de 1986. "Estados Unidos: la industria de automóviles en la crisis (expansión y conflictos durante 1983)", en Mapa económico internacional, Núm. 3, marzo de 1984, CIDE, México, pp. 113-127.

Pérez, Cuauhtémoc, "Consideraciones sobre el proceso de trabajo en dos industrias: automotriz y calzado". Idem.

Quintana, Enrique, et. al "Reina la incertidumbre frente a la reconversión industrial", en El Financiero, 30 de septiembre de 1986.

Rodríguez, José Luis, "Fumosa. Reconversión industrial y estrategia sindical". Ponencia presentada al I Coloquio sobre crisis, procesos de trabajos y clase obrera, 15-18 de octubre de 1986, Universidad de Veracruz, Xalapa, Ver.

Rueda, Raúl, "Cambios tecnológicos y repercusiones en Teléfonos de México". Idem.

Toledo, Enrique y Martínez Benjamín, "Nuevas industrias y procesos de trabajo". Idem.

Varios, en Mapa económico internacional, Núm. 4, revista del Departamento de Economía Internacional, CIDE.

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

INDICE ANALITICO: Paraestatales

AUTOR: Augusto Bolívar

TITULO: Un Obeso -Pero no Tanto- que le Cuesta Adelgazar [*]

TEXTO:

Un balance del cambio estructural: sector paraestatal

El sector paraestatal constituye un instrumento directo y primordial de la gestoría del Estado por primera vez reconocida a nivel constitucional durante la gestión del Presidente de la Madrid.

Hasta antes de su mandato, sólo el Artículo 27 de la Constitución hacía alusión indirecta a esta capacidad, al referirse a la propiedad de los bienes naturales de la Nación y muy superficialmente a su regulación.

La promulgación de la Ley sobre Paraestatales, a casi cuatro años del actual sexenio y el anuncio de las entidades que se pondrán en venta, así como el balance de la desincorporación del sector estatal, muestran hasta qué punto, la gestoría se mantiene o se fortalece y en qué medida el Estado posee los recursos necesarios y eficientes para constituirse en el centro de la economía nacional.

La ley del desenredo

La Ley surge con mucho retardo. Ya a mediados de los años setenta se hacía necesario cambiar las simples leyes de control por un procedimiento jurídico específico para el sector más importante de la economía.

El inusitado incremento del gasto público en una economía en expansión y la falta de criterios claros para crear y encauzar armónicamente el gran número de nuevas empresas, exigía una reflexión más profunda sobre el papel y la modalidad que debía adoptar la economía nacional, frente a la profunda modificación del mercado mundial.

Si la necesidad de racionalizar el sector público era primordial, urgente en los setenta, más aún lo será con posterioridad, en los años ochenta cuando se daba la crisis más importante vivida por la sociedad mexicana después de la Revolución. Sin embargo sea conscientemente, como consecuencia de la conducción política, o inconscientemente, debido a la complejidad del problema, sólo después de cuatro años de gobierno se da a conocer una ley que todavía no puede ser analizada seriamente por la sociedad.

La Ley, lejos de ser un mecanismo jurídico que declara el cambio estructural, más bien culmina un proceso de incoherencias, disparidades e irrationalidades que tiene su origen

desde los inicios de la Revolución. La Ley comprende prácticamente todas las disposiciones jurídicas anteriores, abroga disposiciones obsoletas y a fin de cuentas, tiende a racionalizar un proceso que ya se hacía insostenible, tanto para aquellos que quisieran hacer un viraje a fondo hacia el neoliberalismo, como para aquellos que quisieran eficientar la rectoría del Estado a través del uso racional y prioritario de los recursos. De ahí que la Ley es un bien necesario: un inicio de clarificación de un sector clave para la economía nacional, pero al mismo tiempo una disposición retardada en un proceso de reconversión que si bien no requiere de la precipitación, debía de haberse hecho en forma urgente hace años.

La Ley no influye en nada, en el proceso de una posible reprivatización, como lo han creído algunos sectores de izquierda sorprendidos por la medida. Más bien al contrario, dada la falta de criterios únicos y claros en este aspecto y a la ausencia de una ley específica para el sector se permitía hacer cambios importantes sin recurrir a ninguna disposición legal.

En esencia, la Ley es la primer medida jurídica que explícitamente reglamenta el Artículo 90 Constitucional en su versión original y en la reforma de 1981. También por primera vez regula de manera específica a las entidades paraestatales, además de los organismos descentralizados y fideicomisos federales, al reglamentar su constitución, organización, funcionamiento, control, extinción, transformación y disolución. Independientemente de la opinión que merezcan las disposiciones generales contenidas en los planes del actual gobierno, la Ley da la posibilidad que se integre por primera vez y en forma obligatoria el sector público paraestatal, con las estrategias de desarrollo propuestas por el gobierno federal. La Ley Reglamentaria se inscribe directamente en la Constitución y en especial en el Artículo 25, dándole fundamento material. Está íntimamente ligada al Artículo 26 y a la nueva Ley de Planeación, la que no sólo es un instrumento jurídico que forma parte indisoluble de esta medida y de todas las otras reformas constitucionales hechas a fines de 1982, sino que es además, una Ley que reemplaza, sólo en la década de los ochenta, a la antigua Ley que databa del 13 de enero de 1930.

Como consecuencia de lo dicho anteriormente, la Ley regula la intervención económica del Estado, al tiempo que establece los lineamientos para determinar las áreas prioritarias en que se deben encauzar y funcionar las entidades públicas y por ello, también en forma novedosa, determina que se inscriba íntimamente y se coordine con el PND y los programas sectoriales, ya que el PND, después del Plan Global, que nunca alcanzó a aplicarse, constituye el único Plan Nacional después del Plan Sexenal del General Cárdenas.

Por otra parte, la Ley determina por primera vez el volumen, control y crecimiento del sector paraestatal. Hace obligatorio el registro público de las entidades del sector; y asimismo, da jerarquía a lo esencial dentro de la intervención del Estado, al excluir de este sector a las empresas minoritarias.

Al actualizar el sistema jurídico de control, define las relaciones con el gobierno federal. Regula las formas de gestión de la administración paraestatal y enmarca su régimen

financiero y administrativo. Otorga autonomía de gestión a las entidades paraestatales, al mismo tiempo que norma el control del Ejecutivo Federal sobre las entidades, en función de su objeto, importancia, desarrollo económico y objetivos específicos. Define de manera amplia y categórica las responsabilidades del Director General de la entidad paraestatal que corresponde, y fortalece el papel tutelar de cada secretaría coordinadora de sector, declarado desde la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976.

Con el objeto de descentralizar la gestión del sector y hacer más eficiente su funcionamiento, dota tanto a las empresas de participación estatal como a los organismos descentralizados, de mecanismos propios de control; al mismo tiempo que fortalece los controles ya existentes de las dependencias coordinadoras de sector, sin perder la supervisión de la Secretaría de la Contraloría.

Por último, la Ley se armoniza con las disposiciones contenidas en otras normas expedidas en el presente sexenio, como son: el Decreto de Responsabilidades Públicas; [2] las Adiciones y Reformas al Código Penal; [3] la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; [4] entre las más importantes.

Deshojando margaritas

Pese a los obvios resultados positivos que tiene la Ley, su retraso y su simple intención de ordenar parte del caos, la descartan como un elemento real y eficaz para anunciar cualquier tipo de cambio estructural.

Además de la Ley, que forma parte del único proceso de este gobierno que no se le puede negar el carácter de cambio radical: el de la superestructura jurídico-administrativa; otro hecho se ha venido dando desde 1983, como signo del cambio estructural: la desincorporación.

Hasta el IV Informe de Gobierno, era prácticamente imposible definir si este proceso - como siempre en este sexenio- significaba un verdadero viraje en la rectoría y peso del Estado en la economía, como lo aseguraba la oposición de izquierda, o si se trataba por el contrario, de medidas sin significación que dejaban al Estado tan obeso como siempre, como lo aseguraba la oposición de derecha.

Hasta el día de hoy, antes del 12 de noviembre de 1986, fecha en que Alfredo del Mazo dará su informe sobre la Reconversión Industrial en el Sector Paraestatal, el balance de las acciones de desincorporación muestra que todavía no se tiene clara la envergadura y por lo tanto la importancia real de éste. Que éste no es tan amplio como se cree y que se encuentra inflado por fantasmas; instituciones que nunca existieron, empresas que se comenzaron a liquidar desde hace años, fideicomisos y pequeñas empresas ridículas, para pertenecer al sector más importante de la economía, y que algunas ventas que aparecen como recientes, se consumaron hace años.

La ficticia gordura del Estado, no sólo está constituida de elementos inadecuados e irracionales, sino simplemente de viento. Este hecho tiene un doble significado político,

por una parte pudiera haber servido por ejemplo, para que el gobierno juegue a que se está cumpliendo efectivamente con los predicamentos del FMI, y por otra parte para demostrar la abrumadora irracionalidad e ineficiencia que campea en este sector y por lo tanto, la necesidad de adelgazarlo más por predicamentos progresistas que por anhelos neoliberales.

En suma, el sector paraestatal, no sólo no es tan grande como se cree -por lo menos por el número de las empresas que lo componen sino que el proceso de desincorporación aparentemente importante, en vez de debilitarlo, lo fortalece en la medida en que se ha deshecho o se quiere deshacer, en lo general de empresas que por su inexistencia entorpecían a lo menos el recuento de recursos, o que eran demasiado pequeñas, u otras, que siendo grandes pertenecen a ramas que están en crisis a nivel mundial y que no es conveniente que sean administradas por el gobierno.

Por otra parte, la envergadura real e importante del sector paraestatal, prácticamente no ha sido tocada hasta ahora. Las empresas susceptibles a ser desincorporadas, no constituyen un peso fundamental dentro del sector paraestatal, y mucho menos dentro del sector industrial, en su conjunto. Aunque las empresas anunciadas de perder o de ser acogidas a la liquidación de pasivos, fueran afectadas en su totalidad por esta medida, cuestión que se ve difícil puesto que no se está seguro de que serán aceptadas por los inversionistas nacionales o extranjeros, la rectoría del Estado estaría muy lejos de ser cuestionada.

CITAS:

[*] Este trabajo es parte del Programa de Investigación de la realidad mexicana actual y del Sub-programa Estado Transferencias y Legitimidad, dependiente de la División de Ciencias Sociales de la UAM-Azcapotzalco.

[1] Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982.

[2] Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982.

[3] Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983.

[4] Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982.

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

INDICE ANALITICO: Comercio Exterior

AUTOR: Eduardo Gitli, Ricardo Buzo

TITULO: Desarrollo Económico y Política Comercial

TEXTO:

En 1985 pareció existir un consenso mayor que en 1979 acerca de la entrada de México al GATT. Muchos analistas que en 1979 veían en el ingreso al Acuerdo General, la quinta esencia de todos los males para México, se han dado cuenta que el verdadero dilema no es el ingreso o no a este foro, sino el proyecto nacional. Países firmantes del Acuerdo General, tales como Brasil, Perú, India, Tanzania, o de economía planificada como Cuba, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Yugoslavia, atestiguan que la liberación del comercio que se exige en él, es mínimo. [1]

Un argumento básico del Pronafice radica en suponer que un país en desarrollo, vinculándose con el comercio mundial, puede generar un margen razonable de autofinanciamiento y crecimiento sostenido. Sin embargo, en su contexto, el Programa parece subestimar el papel de la inversión extranjera y el riesgo de que las transnacionales asuman un papel más agresivo en el control de la economía nacional.

El Profifex, adoptando los planteamientos del Pronafice se concentra en el problema del bajo nivel de las exportaciones manufactureras, producto de la sobrevaluación cambiaria y la excesiva protección a la planta productiva. Para aliviar el problema de las débiles exportaciones se propone la necesidad de racionalizar gradualmente la protección, a la cual se responsabiliza de haber estimulado la producción nacional de insumos a precios superiores a los internacionales, dificultando con ello la exportación.

¿Como Corea o como Brasil?

En apariencia, las opciones están abiertas: el "modelo Corea" o el "modelo Brasil". Esto es, una economía totalmente abierta con restricciones a la inversión extranjera (aunque con prerrogativas económicas que surgen de su situación geopolítica), o una economía más híbrida con fuerte intervención estatal, inversión extranjera directa y promoción de exportaciones.

Sin embargo, las posibilidades de copiar modelos se reducen porque; a) las situaciones político-económicas nacionales no son las mismas (en Brasil se debió responder al primer "choque petrolero", lo que implicaba además de todo lo relacionado con la balanza de pagos, una selección alternativa de tecnologías); b) la situación mundial es sustancialmente distinta; en el mundo celosamente "proteccionista liberal" de hoy es necesario encontrar medios nuevos e ingeniosos para promover las exportaciones sin generar represalias; c) cualquier cambio en la estrategia, así como está planteado en el

segundo semestre de 1986, pasa por generar enormes superávits comerciales para pagar los intereses de la deuda externa. De ahí que para algunos conductores de la política económica, el "exportacionismo" aparezca como la única alternativa.

Intervención estatal y liberación

El probable, sin embargo, que para México el cambio en las pautas de intervención directa del Estado en el sistema económico -obligado por la disminución drástica en sus ingresos a causa de la baja en los precios del petróleo y del peso creciente de sus obligaciones financieras durante los últimos años-, tenga un efecto de corto plazo bastante más nocivo que la liberación programada. Independientemente de que es difícil medir sus efectos de largo plazo, debido al carácter programático y flexible que tienen; las visiones apocalípticas sobre el efecto de una liberación del comercio exterior, que sustituye permisos previos por aranceles como medio de protección, no parecen suficientemente fundamentadas, dejando gran cantidad de importaciones con niveles arancelarios de 40 y 50% (sin contar los casos especiales de aranceles más elevados).

Los ajustes en la división internacional del trabajo

En cambio, sí creemos necesario hacer algunas precisiones en relación al marco internacional en que nos desenvolveremos durante los próximos años.

En primer lugar, es admitido por muchos autores que se está articulando una nueva división internacional del trabajo (DIT) entre países industrializados (EEUU, de Europa y Japón), países semi-industrializados (Corea, Taiwan, Brasil, México, etc.) y países que han dejado pasar el carro del desarrollo sin subirse a él; así como reacomodos en la DIT interna de los países industrializados. Las estadísticas de comercio internacional parecen demostrarlo. No obstante es necesario tener en cuenta que estos ajustes en la DIT distan de llegar a su conclusión. Con una tasa de desocupación que no baja del 7%, muchos sectores políticos de los países de la OCDE no parecen opinar que la dicotomía entre sociedad industrial y pos-industrial, sea adecuada para conducir su propia estrategia para la evolución de sus economías. Basta con echar un vistazo a la literatura sobre el tema, encabezada por prestigiosos economistas como Thurow, Melman, Rohaty, Reich, etc., quienes llegan a conclusiones, en algunos casos seudocorporativistas, de gran difusión en el Partido Demócrata. [2]

El tema de la "reindustrialización" de EEUU no está de ninguna manera agotado, pero cualquiera que sea su orientación en las condiciones actuales de desocupación, se impondrá tarde o temprano, y será más proteccionista -mucho o poco, pero nunca menos-, por lo que es necesario tener en cuenta que en un plazo de dos o tres años, los países semi-industrializados no deberían confiar en la carta de la disminución del proteccionismo de los países desarrollados, ni de EEUU, ni de Europa. En cuanto a la alternativa geográfica y también de su concepción sobre la DIT para el caso de México, América Latina aparece como uno de los mercados más subexplotados en relación a su potencial.

En segundo lugar, es necesario destacar que esta reserva acerca de la nueva DIT que se percibe comúnmente debe ser acompañada de una profundización del mercado interno. Si el cambio en las pautas de rentabilidad significa un simple traslado de ingresos de la producción para el mercado interno hacia el externo, se podrá quizá llegar a cierta racionalidad mayor desde el punto de vista de la eficiencia, pero difícilmente se resolverán los problemas de 80 millones de habitantes. Por lo tanto, objetivos tales como el de mejorar la distribución del ingreso, no pueden ser ajenos al modelo de crecimiento. Esto implica también la necesidad de latinoamericanizar el modelo de desarrollo desde el punto de vista de la estructura del mercado.

Por otra parte, existe en muchos autores la tendencia a analizar la cuestión del comercio exterior como si fuera una realidad independiente del resto de las actividades y políticas económicas. Empezando por los norteamericanos que separan en toda conversación oficial las cuestiones del comercio y de la deuda y terminado por aquellos que evalúan las posibilidades mexicanas solamente en función de la penetración de las exportaciones nacionales; encontramos toda una gama de posiciones que ignoran en forma total o parcial, la intervención de otras variables de suma importancia, como la política crediticia, fiscal, monetaria, de distribución del ingreso, de investigación, educación, descentralización geográfica, etcétera. Todos estos son algunos de los elementos que deberían apoyar una línea de desarrollo orientada a encontrar una inserción más racional en la división internacional del trabajo.

CITAS:

[1] El informe del Gabinete de Comercio Exterior considera que Argentina y Brasil se hallan en un nivel de desarrollo al de México. En consecuencia, México estaría dispuesto a contraer compromisos análogos a los de estos países. Véase Gabinete de Comercio Exterior, El Proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), México, agosto 1986, p. 38.

[2] En un interesante artículo "Can Democrats Turn Right", en la revista Newsweek (junio 9, 1986) firmado por el jefe de los corresponsales políticos de la revista, se presentan las estadísticas de votación de los demócratas en el Congreso de Estados Unidos sobre los temas de mayor importancia reciente. Para los representantes demócratas, la mayor votación fue por recortar el presupuesto de defensa (228), para negar el financiamiento a los contras nicaragüenses (202) y en último lugar, para establecer cuotas sobre textiles, ropa y zapatos (180). De cualquier manera, en este último caso -y siempre dentro de los representantes demócratas- la votación resultó 180 a 61. En el caso de los senadores, 36 votaron la negativa a la ayuda de los contras, y 35 votaron en favor de las cuotas a estas importaciones.

NUMERO: 14

FECHA: Noviembre-Diciembre 1986

TITULO DE LA REVISTA: El Cambio Estructural

INDICE ANALITICO: Comercio Exterior

AUTOR: Eduardo Gitli, Elizabeth Villagómez

TITULO: El Impuesto al Petróleo... Un Gravamen Discriminatorio

TEXTO:

En agosto México ingresó oficialmente al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). El 20 de septiembre, en la reunión de los países del Acuerdo en Punta del Este, se decide iniciar una nueva serie de negociaciones multilaterales denominada Ronda Uruguay (la anterior, denominada Ronda Tokio se realizó de 1974 a 1979); y el 17 de octubre los países productores de petróleo -México entre ellos- reciben la primera bofetada posterior a la reunión: el presidente Reagan firmó el proyecto legislativo que grava con un impuesto de 11.7 centavos de dólar el barril importado, con el argumento de contribuir a un fondo destinado a limpiar los terrenos contaminados por residuos tóxicos.

Gráfica. EUA: Importaciones de Crudo de los Cinco Países más Importantes. (Miles de Millones de Dólares)[H-]

Esta decisión motivó inmediatamente una nota oficial de protesta por parte del embajador mexicano, sin contar con que el titular de Secofi había enviado un mensaje anterior a la firma del presidente, solicitando que no se impusiera el gravamen. El mismo día en que Reagan firmó el proyecto de ley, el Senado norteamericano votó una resolución que refleja "su sentir" de fomentar la aplicación de sanciones de diversa índole contra México. Los males nunca vienen solos.

Desde el punto de vista norteamericano la noticia no tuvo más eco que el de mencionarla como un "trago amargo" para Reagan ya que se trata de más impuestos a los productores en su propio país, pero un triunfo ecologista (New York Times, 18.10).

Las objeciones formales al impuesto

El clima en el que se desarrolló la reunión de septiembre del GATT fue sumamente tenso, precedido por sendos fracasos en las reuniones preparatorias y con declaraciones tan poco protocolares como la del ministro uruguayo de Relaciones Exteriores, y ex-secretario ejecutivo de CEPAL, Enrique Iglesias, de que "no queremos sentarnos a negociar el derecho de vender naranjas con la obligación de recibir a los bancos extranjeros" (Excélsior 5.8.86). Estaban en juego una serie de proposiciones acaudilladas por Estados Unidos acerca de incluir el "comercio de servicios" (banca, telecomunicaciones, patentes y hasta inversiones extranjeras directas) en las negociaciones. Brasil encabezó un grupo de países opuestos a esta iniciativa, por lo que fue objeto de todo tipo de presiones durante los días previos (embargo de créditos por parte de Estados Unidos).

En la reunión ministerial de Punta del Este se aprobó un plazo de 4 años para las negociaciones, y como prueba de buena fe, se estableció el principio de mantener el status quo, no imponiendo nuevas medidas proteccionistas, más allá de las existentes. Así, en primer término, con el impuesto Estados Unidos pasa por alto su propio compromiso, aunque como veremos, no en el monto total del impuesto.

Ocurre que el petróleo de producción interna estadounidense fue gravado también, sólo que en 8.2 centavos de dólar; de manera que los barriles de crudo extranjero pagan 3.5 centavos adicionales. En realidad el Artículo II (pfo. 2) del Acuerdo General, permite a las partes contratantes gravar cualquier mercancía, bajo la condición de no discriminar en la nacionalidad de origen de los productos. Por lo tanto aquí hay una segunda transgresión por parte de Estados Unidos.

En tercer lugar, no solamente se viola el compromiso general que tienen las partes contratantes en el GATT de no adoptar medidas contra el desarrollo de los países que se encuentren en esa vía, sino que en la propia reunión ministerial de Punta del Este se estableció que "los países desarrollados no esperan reciprocidad por los compromisos que adquieren"... La imposición de gravámenes en este caso, parece una burla a estas afirmaciones. Por otra parte, Estados Unidos pudo haberse apoyado para fundamentar su decisión en el Art. XII del Acuerdo General que permite restricciones temporales para proteger el equilibrio de la balanza de pagos, cláusula que sus autoridades ni siquiera se han molestado en invocar.

Gráfica. Exportaciones Totales y Petroleras. (Miles de Millones de Dólares)[H-]

La teoría microeconómica convencional no nos puede ayudar mucho en nuestro análisis, en las condiciones actuales en que el precio spot del crudo tipo Brent ha disminuido desde casi 28 dólares por barril en septiembre de 1985, a 9.30 en agosto de 1986; esta situación se hace más seria aún si consideramos la importancia que tienen las exportaciones petroleras mexicanas en el sostenimiento de balances comerciales positivos.

Exportaciones de Petróleo Crudo. (Miles de Barriles Anuales)[H-]

Un comunicado de la embajada estadounidense sostiene que el impuesto (a cargo de los refinadores), lo pagarán los consumidores norteamericanos (Excélsior 22.10), con lo que concuerdan "funcionarios mexicanos... en principio" (Excélsior 21.10). Sin embargo, es necesario tener en cuenta que desde mediados de 1985 se fortaleció de tal manera el papel de los compradores en el mercado petrolero, que muchos precios se suelen fijar en función de los márgenes de refinación. En estas condiciones, las refinadoras pueden recuperar el impuesto (para mantener sus márgenes de beneficios) de cualquiera de las dos partes: productores o consumidores, tomando en cuenta tanto elasticidades, como variables de índole política.

Del cuadro adjunto, se deduce que el impacto de recaudación del gobierno norteamericano, para la cantidad de crudo exportado por México sería menor a 32

millones de dólares, suma que -sin negar su importancia, cada dólar cuenta- no representa el fin del mundo.

El problema grave radica en el impacto de disuación que significa esta decisión para México, porque los productores norteamericanos en realidad están solicitando niveles de protección de entre 4 y 8 dólares por barril, y existe el temor natural de que obtengan concesiones más sustanciosas en el futuro. Esta amenaza pende sobre cualquier otro tipo de negociaciones entre México y Estados Unidos. México respondió (en la nota presentada por el embajador) refiriéndose a la importancia que tienen las exportaciones del petróleo mexicano "en el cumplimiento de los compromisos financieros internacionales del país" (Excélsior 21.10), alusión oblicua a la relación entre precios del petróleo y deuda.

Es necesario tener en cuenta que las barreras arancelarias norteamericanas protegerían no solamente a sus empresas petroleras que operan por debajo de los niveles de rentabilidad, sino a los bancos con los que se han endeudado. De manera que el problema va más allá de hasta dónde pueden soportar los petroleros estadounidenses las reducciones en los precios con costos operativos bajos, sino hasta dónde pueden resistir las reducciones de precios sumando sus costos financieros. En este punto se vinculan las deudas externas mexicanas y venezolanas, con las deudas internas en Estados Unidos.