

---

Guillermo Knochenhauer\*

---

## *RECONVERSIÓN INDUSTRIAL*

*y Desarrollo*

---

### **Introducción**

La reconversión industrial es una exigencia concreta de las grandes transformaciones habidas en el capitalismo mundial. Para el capital de ámbito nacional de cualquier país del mundo, la reconversión tiene un objetivo estratégico: elevar la competitividad comercial externa de sus manufacturas, sobre la base de mejorar en productividad y calidad, y, al mismo tiempo, reducir costos.

Fincar en las realidades económicas, sociales y políticas de México una política de reconversión industrial ocupará buena parte de la vida nacional en lo que resta de este siglo y también de los primeros años del XXI. En el país, el desarrollo del capitalismo requiere la solución mexicana a un problema que, como antes se dijo, es mundial pero al que sociedades como la japonesa, la alemana, la francesa, la sueca y la española, han enfrentado en la práctica de manera exitosa.

La importancia de la reconversión industrial, consiste en que el desarrollo del capitalismo en México, obliga a su profundización ineludible durante los próximos veinticinco o treinta años; esto, porque nunca antes, de modo tan determinante, las transformaciones ocurridas en el capitalismo mundial son la ola de fondo que mueve las transformaciones nacionales.

La reconversión industrial es, por tanto, un proyecto que obliga a su definitiva incorporación entre las ideas políticas y económicas con las que

\* Sociólogo, profesor de la FCPyS-UNAM.

se debe prever el futuro que nos espera como nación. Cabe entonces cuestionar al proyecto de reconversión industrial por todos los aspectos centrales de la problemática nacional: uno de ellos puede ser el significado y nivel de dependencia que lleva implícita la mayor integración a la economía mundial y, otro, su capacidad intrínseca como proceso distributivo del ingreso.

No hay respuestas cabales a esas ni a muchas otras cuestiones fundamentales de la problemática nacional, pero una cosa es segura: si las fuerzas políticas nacionales no logran formularlas en un nuevo proyecto nacional que cohesione la reformulación del pacto social, serán fuerzas políticas externas y la lógica de la economía capitalista las que se impongan como la base de todas las transformaciones que habrá de observar la nación de aquí al arribo del siglo XXI.

### **Las tendencias mundiales**

Mundialmente, todas las naciones están transformando sus estructuras industriales debido, fundamentalmente, a los avances tecnológicos registrados en torno a la microelectrónica y sus aplicaciones en informática; la robótica y la automatización de procesos; la obtención de nuevos materiales que sustituyen con asombrosa eficacia a materias primas naturales como algunos minerales y fibras, y los nuevos materiales que sirvan a las nuevas aplicaciones tecnológicas, como los superconductores de energía eléctrica.

A las nuevas tecnologías, impuestas luego de tres lustros, se deben diversos fenómenos mundiales: han provocado, en primer lugar, la desaparición de muchas empresas que no cuentan con los elementos necesarios para organizarse conforme a los nuevos procedimientos. Es la desacumulación de capital inmanente a la naturaleza de las crisis capitalistas y cuya cuota proporcional se eleva, obviamente, en los países dependientes.

Por otro lado, las nuevas tecnologías hacen posible un ahorro sustancial de materias primas, energía y fuerza de trabajo al producir más y mejores artículos industriales; ello explica la caída de los precios de las materias primas en relación con los de las manufacturas y el carácter irreversible de esta nueva relación de intercambio, lo que conlleva un deterioro estructural del comercio exterior de las economías que exportan principalmente estos productos.

Las nuevas tecnologías permiten a los países industrializados desplazar hacia las naciones de la periferia las industrias más intensivas en mano de obra y las más sucias para conservar las actividades vinculadas a la organización e innovación tecnológica, con lo que se configura una división

mundial del trabajo entre los países organizadores de la producción y los que la realizan.

El desplazamiento de la industria tradicional a los países subdesarrollados tiene lugar desagregando las cadenas productivas y situando cada eslabón en las naciones que ofrezcan ventajas comparativas para esa actividad en particular. El proceso se internacionaliza y es organizado por las grandes matrices transnacionales (la industria maquiladora es una expresión de ello).

Hechos como éstos explicarían por sí mismos la necesidad de que economías como la mexicana mejoraran los medios propios de su eficiencia y elevaran el componente manufacturero de sus exportaciones; sin embargo, enfrentan también el desorden financiero y monetario que ha desarticulado los flujos internacionales de dinero con respecto al movimiento de mercancías: aquéllos tienen su propia lógica y dinámica, y no responden al valor de los flujos mercantiles, sino a situaciones como las necesidades financieras estadounidenses.

Para las economías europea y japonesa, lo anterior ha representado una importante descapitalización y encarecimiento de su crédito interno, en perjuicio de la acumulación acelerada que exige su modernización productiva. Para los países con deuda externa, el alza de las tasas de intereses y el congelamiento de sus créditos desde 1982, los ha convertido en exportadores netos de recursos financieros indispensables para su crecimiento económico. Los países deudores se ven así obligados a reorientar su economía hacia el comercio exterior para obtener divisas, con lo que la dualidad países organizadores-países productores se ve reforzada con esta otra: países acreedores-países deudores.

En efecto, la incapacidad de pago y la restructuración cada vez más frecuente del servicio de la deuda externa, ha funcionado también como instrumento para disciplinar a los gobiernos deudores en la aceptación de políticas de crecimiento que favorezcan la ampliación del mercado mundial para las exportaciones e inversiones de empresas transnacionales.

Para un país como México, la reconversión industrial tiende a imponerse como la necesidad de reorientar hacia los mercados internacionales su economía, teniendo como principal soporte la sola idea de que el modelo de crecimiento basado en el mercado interno está agotado. No es casual que, siguiendo esta idea, gobiernos endeudados como el mexicano estén tomando decisiones que siguen pautas mundiales. Es el caso de la reforma fiscal que reduce la tasa impositiva a las empresas del 42 por ciento actual al 35 por ciento para 1990; de las políticas de inversiones extranjeras, de regulación estatal, de subsidios y de liberalización del comercio exterior, por mencionar las que mayor homogeneidad internacional han alcanzado, la homologación de las políticas en las diversas naciones tiene el pro-

pósito de favorecer la acción de los mercados bajo el régimen de sus precios relativos.

### **La reconversión industrial en México**

La estrategia de reconversión industrial del gobierno mexicano responde a esas pautas: intenta operar en dos ámbitos distintos a los que corresponden decisiones y acciones hasta ahora no claramente compatibles; se trata del ámbito de la industria empresarial privada y el de la industria paraestatal; para el sector privado se diseñó el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior —PRONAFICE—, el cual subraya la liberalización del comercio exterior como el medio principal para inducir a las empresas a mejorar su eficiencia y vinculación externa. En tanto, para el sector paraestatal se cuenta con un programa que cubre dos etapas: el “redimensionamiento” del sector (desincorporación de las empresas no estratégicas ni prioritarias) y la reconversión integral para mejorar sus técnicas de producción, de comercialización y administración.

### **La reconversión de la industria privada**

El PRONAFICE planteó en julio de 1984 las modificaciones cualitativas en la industria y el comercio exterior. Las mismas consistirían en:

- a)* generar un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior, más articulado al interior y competitivo al exterior;
- b)* desarrollar y adaptar tecnologías adecuadas a la dotación de recursos naturales del país;
- c)* racionalizar la estructura de organización industrial para lograr una mejor articulación entre la gran empresa, la mediana y la pequeña;
- d)* desconcentrar la localización de las plantas industriales, sin dispersarlas;
- e)* lograr una participación más articulada y eficiente de los agentes productivos, que fortalezca la economía mixta bajo la rectoría del Estado;
- f)* dar una dimensión social al cambio estructural: solución a los problemas de empleo, de producción de satisfactores básicos, de distribución del ingreso, de participación de los trabajadores en los beneficios del cambio.

No obstante, la acción más amplia y coherente derivada hasta ahora del PRONAFICE ha sido el desmantelamiento del sistema de protección comercial externa. El propósito inicial fue escalonar en tres periodos la

regulación de las fracciones que no se habían liberado en 1984; 727 fracciones, que representan 10.3 por ciento de las importaciones totales, seguirían sujetas a control hasta el 31 de octubre de 1985; 3 508 fracciones, que significan el 35.1 por ciento del valor de las importaciones, serían liberadas el 31 de octubre de 1986 y, por último, 965 fracciones, equivalentes a 37.1 por ciento del valor de las importaciones, seguirían sujetas a control hasta el 31 de octubre de 1989.

Empero, el cumplimiento de esos objetivos se aceleró a partir del 25 de julio de 1985. Al decir de las autoridades, los ajustes realizados en esa fecha tenían como propósito enfrentar el creciente deterioro de la situación interna y externa para evitar el aumento de las presiones inflacionarias y ampliar la capacidad exportadora de la industria mexicana. Para ese fin, se elevó el número de fracciones liberadas hasta 7 159 (90 por ciento del total), que representan 62 por ciento del valor total de las importaciones de 1984.

Las medidas de política comercial hasta ahora adoptadas, significan un cambio cualitativo importante en el sistema de protección, ya que nunca antes una proporción tan grande de las importaciones totales había estado exenta del régimen de permisos.

Las posibilidades de continuar la sustitución de permisos de importación por aranceles se apuntan en las instrucciones que el presidente de la República giró al secretario de Comercio y Fomento Industrial el 22 de noviembre de 1985, para normar las actividades de este último durante las negociaciones de México para ingresar al GATT. En dicho documento se expresa que durante “la negociación se deberá mantener el respeto total a nuestra soberanía sobre los recursos naturales, en particular los energéticos...” y que “los productos que no podrán considerarse en la negociación son aquellos que afectan la seguridad nacional o la salud pública, ni los productos agropecuarios sensibles para la economía nacional”.

México se adhirió formalmente al GATT el 24 de julio de 1986; en ese marco, el sistema de permisos de importación se revisará dos veces al año, a fin de eliminar los controles cuantitativos en la mayor medida posible.

Junto a la apertura comercial externa está el asunto de la propiedad y acceso a la tecnología, tradicionalmente restringido para economías dependientes como la nuestra; ello plantea cuestiones fundamentales y no resueltas, tal vez porque esto depende de la instauración de un nuevo orden económico internacional. Por ejemplo, como señala José Warman, en un mundo industrial en que la tecnología y su dominio juega un papel cada vez más importante, ¿cuál debe ser la política de industrialización de los países subdesarrollados?

¿Qué significa retraso tecnológico y en qué términos se debe medir? ¿La importación de tecnología más avanzada implica que no hay atraso, o el

retraso debe medirse con referencia en la tecnología que se genera en el país y no con referencia en la que se puede importar?

¿Tenemos derecho a entrar al juego tecnológico y sus posibilidades? ¿Está o no relacionado el dominio tecnológico con la soberanía nacional? ¿Es lícita la reserva del mercado como un recurso para beneficio del desarrollo nacional, o debe garantizarse la libre concurrencia de todos?

Esto último es una cuestión fundamental por dos razones: la planta industrial se configuró para atender al mercado interno o sea que la diversidad, composición, técnicas y calidad de su producción corresponde a la estructura de la demanda nacional y eso no puede modificarse por decreto; por otra parte, si se considera al mercado como un recurso nacional, igual que se consideran los bosques o las reservas mineras, es natural que le competa al estado definir su utilización para el mayor beneficio del desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Pero ello va en contra de las tesis neoliberales, aperturistas, opuestas a toda participación gubernamental que altere las condiciones mercantiles. Son las mismas tesis que esgrimen el argumento del agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro. De lo que se trata, sostienen, es de que las empresas industriales alcancen tal nivel de eficiencia y productividad que no requieran —para sobrevivir— de los subsidios del Gobierno, de los bajos precios agrícolas y bajísimos salarios, ni del endeudamiento público externo con que se cubre su déficit comercial externo; se trata de elevar la eficiencia productiva, teniendo como parámetro la competitividad de las manufacturas en el mercado de las exportaciones.

### **Acumulación-desacumulación de capital**

A la política de apertura de la economía al exterior se sobreponen, en última instancia, las condiciones objetivas de un proceso tan contradictorio como el de acumulación-desacumulación de capital.

Un conjunto de políticas macroeconómicas podrá favorecer la acumulación si el Gobierno es coherente y le da la suficiente permanencia a sus políticas de tipo de cambio, de estímulos fiscales y, sobre todo, si logra evitar la hiperinflación en 1988. No es necesario insistir en el hecho de que las políticas monetaristas y fiscales de estímulo en un marco de apertura comercial son, por necesidad, selectivas y excluyentes.

De hecho, el alto grado de monopolización y de transnacionalización de la economía sería un punto de apoyo clave de la estrategia; los datos de 1985 son elocuentes al respecto: el 64.1 por ciento de las exportaciones del sector privado y el 54 por ciento de las exportaciones no petroleras del país fueron realizadas por empresas en que el capital extranjero participa

preponderantemente. Tales exportaciones alcanzaron un monto de tres mil 828 millones de dólares, aunque las importaciones de esas mismas empresas ascendieron a cuatro mil 628 millones de dólares, el 50.8 por ciento de las importaciones privadas y el 34.4 por ciento de las compras totales del país.

En México, para la mayoría de las industrias medianas y pequeñas la desacumulación, y no la reconversión o modernización del aparato productivo, es la realidad inmediata.

A causa del deterioro en la capacidad del consumo, tanto productivo como final, la planta industrial del país opera al 50 por ciento de su capacidad instalada, según datos de la CANACINTRA. Es un hecho que sólo cuando todos los recursos productivos de una nación están plenamente utilizados, la eficiencia y la productividad adquieren sentido para toda la sociedad.

Por eso, la modernización no tiene sentido para las miles de industrias subutilizadas por la caída de sus ventas domésticas. Además, aun cuando elevaran su nivel de utilización, tampoco se verían inducidas a invertir en técnicas ahorrativas de mano de obra (sinónimo de productividad) si ésta es más barata que el costo de la reconversión. El progreso tecnológico ha sido en todo tiempo y lugar, la respuesta del capitalismo al uso más eficiente de recursos y mano de obra escasos y caros; según datos del Congreso del Trabajo, los salarios en México son ya los más bajos del mundo.

Los datos del Banco de México sobre el comportamiento de las inversiones productivas confirman la validez de estos argumentos: en el cuarto trimestre de 1982, cuando la inversión en maquinaria y equipo alcanzó su nivel histórico más alto, llegó a siete mil 248 millones de pesos (según la paridad de nuestra moneda respecto al dólar dada en 1970); en el cuarto trimestre de 1985 sólo alcanza mil 617.4 millones de los mismos pesos. Tómese en cuenta que 1985 fue un año en que la inversión tuvo un ligero repunte respecto a 1984 y que en 1986 y entrado 1987 vuelve a caer debido a la política económica contraccionista que se adoptó a partir de julio de 1985.

La inversión bruta fija tuvo una caída del 11.7 por ciento entre abril de 1986 y el mismo mes de 1987, contra una caída del 4.5 por ciento en el mismo periodo 1985-1986, según el Banco de México; en la construcción, la caída fue de 3.09 por ciento contra 10.7 por ciento en 1985-1986; en maquinaria y equipo nacional, de 16.9 por ciento frente a un alza de 1.3 por ciento en 1985-1986 y en maquinaria y equipo importado, la caída fue del 34.6 por ciento contra un alza del 12.8 por ciento en los doce meses que van de abril de 1985 a 1986.

De abril de 1983 al mismo mes de 1987, las inversiones brutas en construcción han caído 10 por ciento, en maquinaria nacional crecen 1.5 por ciento y en la importada, declinan 1.6 por ciento.

La reconversión o modernización de la planta industrial requiere montos de inversión extraordinarios y lo que se registra es una regresión negativa; no sólo es difícil creer en mejoras tecnológicas, sino que debe pensarse en una acelerada obsolescencia de la planta industrial privada en el país.

### **Distribución del ingreso social**

La parálisis de las inversiones privadas retrasa o inclusive hace regresiva la modernización tecnológica de la planta productiva; también incide directamente en los tres factores económicos determinantes de la distribución social del ingreso, a saber:

a) Empleo. En 1981 había dos millones 43 mil mexicanos con empleo, número que bajó ligeramente hasta volver a equipararse en 1985; el desempleo abierto era del 8 por ciento en el primero de esos años y cercano al 15 por ciento en el segundo, proporción que seguramente aumentó durante 1986 y 1987.

b) Productividad. La distribución del ingreso también es funcional a la desigualdad de las productividades en y entre los sectores agropecuario, manufacturero y de servicios: hay una proporcionalidad entre la capacidad del trabajador para generar valor agregado y sus percepciones. Un obrero, por ejemplo, tiene a su disposición medios de trabajo para generar nueve veces más valor agregado que el campesino, por lo que las remuneraciones promedio en el sector industrial son 2.3 veces el salario mínimo, mientras que en el campo, el ingreso promedio por persona ocupada es de 0.3 el salario mínimo.

Propiciar que la productividad favorezca una mejor distribución del ingreso debería ser el objetivo central de la reconversión integral de la planta productiva; por el contrario, se acentúan sus efectos negativos en este aspecto, al detenerse las inversiones industriales y hacer de este sector — el que más valor agregado genera y, por tanto, el que más elevadas remuneraciones paga — el que menos empleos ha ofrecido durante estos años; si el desempleo en las ciudades es menor al que la recesión permitiría esperar, es por el aumento del autoempleo en establecimientos familiares, generalmente de servicios.

c) Salarios-precios. La inflación es una forma de transferencia de valor de los sectores asalariados a los que derivan sus ingresos de sus propiedades, que en México ha actuado violentamente durante estos años. Son datos de sobra conocidos lo que demuestra que no sólo ha caído el salario real, sino también la masa salarial en proporciones que marcan precedentes históricos.

Los tres factores distributivos del ingreso: empleo, productividad y la



relación salarios-precios han agudizado la que es una de las concentraciones de la riqueza y del ingreso mayores del mundo. Para una estrategia de reconversión productiva que finca la dinámica de su evolución en el aumento de las exportaciones porque considera “agotado” el desarrollo hacia adentro, era previsible y aceptable que los salarios reales disminuyeran como efecto de la concentración del ahorro e inversiones necesarias para acelerar la modernización tecnológica de la planta industrial. También se preveía, empero, que tales inversiones traerían como compensación una mayor oferta de empleos y la elevación de las productividades.

### **La reconversión de la industria paraestatal**

Otra previsión de la estrategia gubernamental de modernización consiste en hacer de la industria paraestatal la fuerza generadora de los cambios en el sector privado y en el social. Aunque eso no se haya reflejado en el aumento de las inversiones privadas, tiene la importancia de condicionar la dimensión real de la “privatización” de la economía al cumplimiento de esta función básica de las empresas paraestatales.

De ahí que las acciones encaminadas a la reconversión tecnológica no sólo persigan objetivos de eficiencia productiva sino, también, de ampliación, consolidación y crecimiento de las empresas públicas que operen en actividades consideradas estratégicas para el desarrollo capitalista.

De hecho, entre los tres objetivos generales de la reconversión de la industria paraestatal oficialmente señalados, figura, como finalidad, garantizar un ritmo de inversión y progreso tecnológico que permita un crecimiento sostenido de las actividades estratégicas y prioritarias.

Los otros dos objetivos consisten en:

a). Dirigir los esfuerzos hacia lo estratégico y prioritario, desincorporando las empresas que no presentan este carácter.

Es sin duda importante reconocer que el sector paraestatal se integraba a fines de 1982 por un conjunto amplio y heterogéneo de industrias, 412 en total, y que el 85 por ciento del valor de la producción se concentraba en actividades como la petrolera, petroquímica básica, generación de energía eléctrica, fertilizantes, siderurgia, minería, azúcar, y equipo de transporte.

Se supone que de esa situación derivan los criterios que han normado el proceso de desincorporación en su conjunto y que, según versiones oficiales, incluyen los de depurar el sector de empresas que no tienen posibilidades reales de operar, criterio eficientista contrapuesto al clásico de defender por encima de todo las fuentes de empleo; fusionar entidades por razones técnicas y económicas y transferir a los gobiernos de los estados empresas de importancia local.

El cabal cumplimiento de las desincorporaciones ya previstas, haría que la industria paraestatal se concentre en 13 ramas de actividad con 151 entidades, de las cuales 52 corresponden a la producción de azúcar y 49 a las actividades minero-metalúrgicas y de siderurgia básica.

Desde el punto de vista organizativo, se trata de concentrar a la mayoría de las empresas en nueve grupos que operan bajo el esquema de controladoras: tal es el caso de SIDERMEX, AZÚCAR SA, DINA, ASTILLEROS UNIDOS, CFE, COMISIÓN DE FOMENTO MINERO, FIDEICOMISO DE MINERALES NO METÁLICOS, FERTIMEX Y PEMEX.

b). Por último, está el objetivo de modernizar las ramas tradicionales, con el propósito explícito de elevar la productividad del factor de trabajo; se contemplan, para conseguirlo, acciones en cinco aspectos básicos de toda empresa: técnico productiva, comercial, capacitación directiva y de la mano de obra, saneamiento financiero y programación de inversiones y crecimiento.

## **Conclusiones**

El nuevo reto de modernización tiene sus propios alcances característicos: siendo las transformaciones del capitalismo más desarrollado las que han modificado para siempre el orden mundial, y ante una sociedad internacional cada vez más interdependiente e integracionista tanto económica como políticamente, es claro que la dependencia del capitalismo mexicano es una cuestión central a tomar en cuenta por el proyecto de reconversión industrial. Es un hecho que hablar ahora de dependencia externa no sólo nos remite a la tradicional de carácter tecnológico y financiero, sino también a los principios y teorías sobre los que se construye el propio proyecto y las políticas para llevarlas a cabo.

Exigirle a la reconversión industrial una incidencia directa en la distribución más equitativa del ingreso, no sólo es fundamental para el desarrollo con justicia social del país, sino también para la solución de algunos de los más graves desequilibrios que presenta la estructura productiva. Empero, el cumplimiento de los imperativos sociales del desarrollo que pudieran conformar el proyecto nacional y su estrategia de participación democrática, tanto económica como política, se confronta con las exigencias capitalistas, carentes de identidad con la nacionalidad y de compromiso con las necesidades populares.

Entre el aislamiento internacional y la apertura total que haría de México la gran maquiladora, está el camino a lograr progresivamente un equilibrio entre la industria de bienes de consumo y la industria de bienes de

capital, así como entre la industria en su conjunto y la agricultura. Si la reconversión industrial, por ejemplo, no se basa en una relación más equilibrada con una agricultura que sirva a la modernización de esta actividad, el proyecto acentuará el carácter socialmente excluyente del subdesarrollo.

Ello significa que por encima de los aspectos económicos, para México, el problema fundamental de la reconversión industrial es de dirección política para lograr adaptarse a las tendencias mundiales e impulsar prioritariamente el equilibrio interno; son dos vías complementarias y simultáneas. No pueden ser excluyentes sino una sola solución mexicana al problema mundial de adaptación de la industria a nuevas dimensiones y nuevas técnicas.