

Reseñas:

El futuro de la política industrial en México de Saúl Trejo Reyes. México. El Colegio de México, 476 p. (versión fotocopiada, se publicará en septiembre próximo).

Saúl Trejo Reyes tiene ya un largo historial en la discusión de los problemas industriales del país. En 1973 se publicó su libro *Industrialización y empleo en México* (FCE) y de manera sistemática ha venido reflexionando en revistas especializadas sobre los problemas del empleo y la productividad en el contexto del modelo de industrialización.

Este nuevo trabajo retoma viejas preocupaciones, diagnostica situaciones a la luz de la crisis del modelo industrializador y aporta innovaciones interesantes a la perspectiva tradicional de los economistas.

Trejo Reyes, a diferencia de muchos funcionarios públicos absortos en la rutina burocrática, se ha dado el tiempo y ha procurado un espacio académico para meditar, repasar y proponer alternativas en los nuevos escenarios económicos, políticos y culturales del contexto mundial donde se inserta el país. El aporte de Trejo Reyes es de gran diversidad: propuestas concretas sobre la deuda externa, desarrollo regional, fomento de la pequeña y mediana industria, política tecnológica, papel de los centros de educación superior, una nueva estrategia fronteriza, política cultural y nuevo papel para los medios de comunicación; en particular, la necesidad de redefinir el papel de la televisión.

El estudio parte del análisis de la política industrializadora. Existió un amplio consenso social alrededor de las políticas de industrialización, pero éste se ha erosionado gradualmente por no haber producido la sustitución de importaciones (SI) los resultados esperados en términos de empleo, bienestar para las mayorías e independencia económica nacional.

En los años sesenta crece el desencanto y se toma mayor conciencia del desempleo y la desigual distribución del ingreso. En realidad, la "promesa del progreso" implicó una transferencia de recursos a la concentración urbana e industrial a costa del resto del país.

A pesar de que en los sesenta se reconocían los excesos proteccionistas, no se actuó en consecuencia, sino que en general, se siguió con una política proteccionista más rigurosa que en la década anterior.

El sector industrial siguió beneficiándose de una política de concentración de recursos, financiada a costa del resto de la economía y, en un grado creciente, del crédito externo.

Este esquema industrializador ha llegado a su fin. No es posible marginar más al resto de la economía ni existen recursos financieros para subsidiar la ineficiencia centralizada.

Trejo ve una posible salida en la orientación de la industria mexicana hacia la exportación. Considera que la participación en el mercado internacional pasará a ser requisito de supervivencia para las empresas nacionales, inclusive las que estén predominantemente orientadas hacia el mercado interno. En un esfuerzo exportador, Trejo sugiere que la "protección debe otorgarse sólo cuando la actividad en cuestión se considere de importancia para el país o cuando sea indispensable para contrarrestar las políticas proteccionistas y de subsidios a la exportación de otros países", pero es partidario de que "en forma gradual reduzca, y en un mediano plazo transforme o elimine, la necesidad de la protección orientada sólo a compensar la menor eficiencia de la empresa nacional".

Para garantizar el éxito y la permanencia del esfuerzo nacional en los mercados internacionales, se tiene que asegurar el logro de objetivos sociales.

A lo largo de su estudio, Trejo Reyes señala al centralismo como un obstáculo al cambio de modelo industrializador. Sin embargo, el obstáculo principal es, quizá —indica Trejo—, la concepción economicista del proceso de industrialización, que visualiza a éste como un problema económico, y no como un problema que tiene sólo una dimensión económica.

El estudio de Trejo Reyes va desmenuzando una a una las contradicciones o entrapamientos del desarrollo mexicano: la urbanización hipertrofiada que ha rebasado con creces a la industrialización, petrolización de la economía y desequilibrios regionales, implicaciones de los cambios en la economía internacional para la industria nacional, la importancia creciente de la información y la comunicación en la política industrial. Trejo señala que "nos interesa más plantear las preguntas relevantes para las decisiones que determinarán el futuro, que evaluar en detalle el pasado".

El objetivo prioritario de la política económica fue el crecimiento del producto al cual se subordinaron otras metas de carácter social.

No se consideró de manera explícita el desarrollo tecnológico, la distribución del ingreso o el balance neto de divisas para el conjunto del sector industrial.

Todas las políticas subsidiaron la consolidación de una industria poco eficiente y altamente protegida. Esquema que por cierto ha beneficiado en mayor protección a las empresas grandes, una gran parte de ellas de capital extranjero. Al mantenerse un tipo de cambio subvaluado se promovieron las importaciones y se alimentó el rezago en aspectos de tecnología y diseño, al existir un mercado protegido que no obligaba al productor a un mejoramiento constante de la eficiencia y productividad.

La formulación de la política de si se debe analizar en el contexto internacional, influida por los trabajos de la CEPAL y en un clima de oposición al libre comercio impulsado por los Estados Unidos desde la Conferencia de La Habana en 1948, donde Jesús Reyes Heróles, miembro de la delegación mexicana, defendió las tesis proteccionistas.

Sin embargo, en tres décadas no logró modificarse una política de protección que, si bien tuvo su plena justificación en un momento porque iba

a asegurar el despegue industrial, ya no tenía sentido porque se había convertido en un lastre económico y social para el país.

En los años setenta se intentó algunos cambios, pero fueron erráticos. Se conservó en lo esencial el modelo industrializador, con nuevos incentivos para exportar, para desarrollar tecnología y mejorar competitividad, etcétera, pero nunca se evaluó la efectividad de tales apoyos.

Según Trejo Reyes, la ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera (1975) no consideraba que a través de la tecnología y de la fabricación de diversos componentes clave, una empresa extranjera podía no sólo mantener el control efectivo de una filial en la que tuviese un interés minoritario, sino que, lo más importante —prosigue Trejo— la continuación del esquema proteccionista y el manejo “intraempresa” de los precios de transferencia le permitía mantener un alto nivel de rentabilidad de sus inversiones en el país. Reconoce Trejo que dicha ley “fue un gran avance conceptual pero no contemplaba todas las formas de respuesta que tiene a su disposición la empresa transnacional”.

Trejo critica la adopción de paquetes de política económica y sugiere la necesidad de enfoques más amplios, tal vez de carácter interdisciplinario y acordes con las condiciones nacionales.

Trejo duda de las soluciones economicistas y señala: “No es posible pensar que la simple corrección de los precios relativos, por importantes que sean o la apertura indiscriminada al exterior, sea suficiente para lograr los objetivos nacionales. Éstos, después de todo, no se agotan en el logro de la competitividad internacional, más aún si se pretendiera lograrla a través de políticas de bajos salarios y de recursos naturales baratos. Ello significaría un claro retroceso en cuanto a los objetivos de equidad y justicia social”.

Es importante destacar que a lo largo de su estudio se discute y se propone salidas al problema de la deuda externa. Trejo tiene la convicción de que se necesita encontrar nuevas fórmulas que distribuyan de manera equitativa la carga del ajuste entre deudores y acreedores.

A pesar de la fuerte preocupación de Trejo Reyes por las condiciones sociales que debe cumplir un nuevo proyecto de desarrollo y su interés por recuperar las manifestaciones culturales de las regiones y los vínculos propuestos entre sistema educativo y productivo en el contexto regional, parecería que existen contradicciones con su modelo de competitividad internacional de la industria nacional.

El énfasis exportador como prioridad significa concentrar recursos en ciertas ramas y productos que logren competitividad a nivel internacional, pero no estamos totalmente seguros de que esta prioridad coincida plenamente con que “uno de los objetivos de un proceso de desarrollo democrático es la satisfacción gradual de las necesidades básicas de toda la población”, como lo afirma el mismo investigador.

Es cierto que la experiencia de los nuevos países exportadores ha incidido para modernizar y satisfacer necesidades básicas de sus habitantes,

pero no ha sido un objetivo, ya que la competitividad internacional se ha basado muchas veces en salarios bajos, alta incidencia de accidentes de trabajo, desgaste laboral y represión política.

Aun considerando que los países exportadores del sudeste asiático tienen una mejor distribución relativa del ingreso que los países de industrialización sustitutiva —en el caso de Corea, los estudios de Irma Adelman han sido cuestionados por la Comisión Nacional Coreana de la UNESCO— no se puede afirmar que los modelos exportadores compatibilicen de manera adecuada la competitividad con las necesidades sociales de sus poblaciones.

En el esquema de Trejo parecería ser que la tarea exportadora determina o condiciona la política hacia el mercado interno. No se trata de priorizar la política hacia el mercado interno, sino de hacer verdaderamente compatible la competitividad internacional con los requerimientos nacionales de desarrollo.

Si aceptamos que a finales de siglo la Población Económicamente Activa (PEA) será cuando menos del orden de 37 millones de personas, es decir, más de 50% superior a la cifra de mediados de los años ochenta, y si en el período de 1970 a 1981 el sector manufacturero sólo absorbió del 10 al 13% del incremento de la PEA, entonces resulta evidente que se tiene que replantear el modelo de industrialización para poder emplear a la población en edad de trabajar.

Las exportaciones pueden generar excedentes de divisas para apoyar importaciones, pero sólo será un aspecto relevante del modelo, ya que se debería contemplar una política de fortalecimiento de la actividad agropecuaria y revertir el intercambio desigual entre campo y ciudad. Trejo reconoce que “es fundamental lograr una vinculación más directa del desarrollo industrial con el resto de los sectores productivos y con los objetivos de bienestar para los grupos mayoritarios”.

Las condiciones de pago del servicio de la deuda externa son una variable determinante de la capacidad futura de la economía mexicana para crear empleos productivos, reafirma Trejo Reyes.

Asimismo, recalca Trejo que esas condiciones de pago de la deuda externa afectarán a un grado aún mayor la capacidad de consumo de la población, a través de su efecto sobre el ingreso personal disponible.

La PEA creciente precisa de capacitación y adecuación a los requerimientos de las actividades económicas modernas. Se necesita modificar la estructura desigual del aparato productivo, ya que la segmentación del mercado de trabajo implica que de hecho existen varios mercados de trabajo para diferentes tipos de empresas, según las características de las mismas. La concentración del ingreso se relaciona directamente con esta segmentación y la diferencia en los niveles educativos y de capacitación de la PEA.

La falta de desarrollo rural ha provocado la migración campo-ciudad y la pobreza rural se ha transformado en un problema de subocupación urbana. La falta de capacitación de la mano de obra expulsada del campo

hacia las ciudades ha incidido para que dicho sector sobreviva en el llamado sector urbano informal, sin posibilidad de emplearse en el sector moderno; pero aún así, mejora su acceso a los beneficios del gasto social urbano a pesar de que su ingreso sigue siendo sumamente bajo.

Este ingreso es de subsistencia, pero vital en ausencia de un esquema de seguridad contra el desempleo; la mano de obra expulsada del campo debe obtener lo que sea para sobrevivir.

No compartimos totalmente la idea de Trejo de que "ante la imposibilidad de encontrar empleos deseables, las personas desempeñan actividades urbanas informales". Particularmente en los últimos años (1983-1987), con la caída drástica del salario real y el deterioro de los salarios mínimos, no resulta muy atractivo emplearse en el sector formal, cuando el trabajador tiene escasa calificación. Existen evidencias empíricas (Giner, COLMEXCEED, 1986) de que muchas empresas del sector informal no son "desempleo disfrazado o subempleo" sino que compiten en salarios y productividad con empresas del sector formal. El mismo Trejo Reyes reconoce los obstáculos burocráticos, los criterios fiscales, etcétera, que dificultan la actividad del pequeño empresario en casi todo el territorio nacional. En realidad, el sector informal o de servicios es mucho más complejo y su peso real mucho más significativo, como se ha demostrado en Lima (Hernando de Soto, *El Otro Sendero*, Diana, 1987).

De cualquier manera, el modelo industrializador sustitutivo no podrá soportar un "colchón informal" creciente, porque ese mismo modelo está en crisis y precisamente la "informalización" de la economía es uno de sus síntomas.

El Estado ha subsidiado a la industria a través del rezago de los precios de algunos bienes y servicios producidos en forma predominante o exclusiva por empresas del sector paraestatal (transporte ferroviario, fertilizantes, electricidad, petróleo y siderurgia), lo cual ha generado importantes transferencias de dichas ramas al resto de la economía. Si consideramos que estas industrias paraestatales son responsables de casi dos tercios de la deuda externa (incluyendo a CONASUPO) podemos decir que básicamente se benefició al sector privado con los créditos externos, esto sin considerar financiamientos directos para la producción e importaciones y la gran fuga de capitales.

Trejo Reyes señala que "el problema fue mayor durante los años del auge petrolero, pues como parte de la estrategia para tratar de contener la inflación, se sostuvieron artificialmente los precios de diversos bienes y servicios producidos por el sector paraestatal".

Sin embargo, con posterioridad a 1982 el gobierno federal, por medio de FICORCA, garantizó la deuda privada ante el exterior y limitó el riesgo cambiario al convertir la deuda externa en pesos a un tipo de cambio fijo, mientras que las empresas públicas han debido asumir directamente la totalidad de los costos de la depreciación cambiaria en la mayoría de los casos. Trejo Reyes señala que el déficit financiero de las empresas paraes-

tatales es el aspecto que ha recibido mayor atención, sobre todo con fines propagandísticos adversos al sector público.

En el capítulo dedicado al proceso de urbanización se indica que mientras en el período 1940-1980 la población del país se multiplicó por 3.5, la urbana lo hizo por 9. Entre 1970 y 1980 se manifiestan cambios significativos en las ciudades con población mayor de 100 000 habitantes, ya que aumentaron de 34 a 71, y su población total de 11.2 a 27.3 millones, es decir, el 40.9% de la población nacional.

Señala el investigador que conviene orientar el crecimiento industrial hacia las ciudades intermedias, pues los costos de infraestructura son muy inferiores a los costos en las grandes ciudades, y se trata de ciudades que ya han estado creciendo, aun en ausencia de estímulos gubernamentales de magnitud comparable a los concedidos a las ciudades de mayor tamaño. Existe también el riesgo de que, en ausencia de oportunidades de empleo y acceso a servicios sociales en dichas ciudades, la población emigre a ciudades de mayor tamaño.

Trejo señala que, ante el fenómeno migratorio, la respuesta gubernamental ha tendido a acentuar aún más esta concentración, atendiendo al criterio político de resolver las demandas de los migrantes en las ciudades, más que en sus lugares de origen.

La desconcentración urbana se puede apoyar en la política de fomento de las exportaciones manufactureras; de acuerdo con Trejo, el objetivo exportador obliga a situar las nuevas empresas preferentemente en la frontera norte, en las costas y en ciudades que tienen claras ventajas de localización desde el punto de vista de los mercados internacionales.

Sin embargo, Trejo reconoce que el gobierno carece de los recursos para realizar las inversiones que serían necesarias en las ciudades de tamaño intermedio para reorientar el crecimiento económico en el mediano plazo.

Por otra parte, las ciudades del centro del país, que son las que concentran la mayor parte de la industria nacional, serán muy pobres como alternativas de localización industrial a la luz de las nuevas condiciones que plantea el ingreso de México al GATT.

Otros cambios significativos modifican los criterios de rentabilidad y competitividad de la industria. Puntualiza Trejo Reyes que se ha pasado de esquemas en los que la eficiencia en la fabricación era sinónimo de elevada rentabilidad, a esquemas en los que es sólo uno de los elementos que determinan la rentabilidad, y ni siquiera el más importante. Esto significa —prosigue Trejo— que la tecnología y el acceso a la información, a las comunicaciones instantáneas y al transporte barato se han vuelto los elementos clave de la competitividad.

Trejo insiste en la transformación del patrón geográfico de crecimiento industrial, señalando que tal vez la urgencia mayor sea la de establecer un patrón de precios relativos acorde con las ventajas naturales de cada región y con el objetivo nacional de descentralización.

Al no considerarse el aspecto de política regional en la fijación de

precios y salarios, se priva a regiones, cuya única ventaja está en la disponibilidad de ciertos recursos naturales, de la posibilidad de canalizar dicha ventaja y compensar así parcialmente las desventajas que tienen frente a los múltiples atractivos de la ciudad de México, como sitio para la localización industrial.

En opinión del estudioso, las ciudades con una población entre 50 000 y 250 000 habitantes son las que podrían contribuir mayormente a la creación de empleos productivos.

Asimismo, Trejo Reyes puntualiza que en todos los países desarrollados, y en la mayoría de los que aspiran a serlo, la acción gubernamental es determinante para la rentabilidad relativa del esfuerzo privado en diferentes tipos de actividades.

Lo que se deriva del estudio de Trejo es sumamente aleccionador: la rentabilidad de la industria mexicana ha sido artificial y poco firme, ya que se basó en la elevación de los niveles de protección arancelaria, el incremento del ritmo del endeudamiento externo y la política de contención de las demandas sociales. La contención social consistió en mantener salarios e ingresos reales de la fuerza de trabajo, pero se incrementó fuertemente el gasto público para enfrentar las demandas de estos sectores sociales.

El gasto público fue crecientemente deficitario, ya que a partir del inicio de los años setenta se observó una baja significativa en la proporción de la inversión pública financiada con ahorro propio. Esta cifra disminuyó de alrededor del 50% en 1970 y 1971 al 39% en 1980.

Al explicar el fenómeno inflacionario, Trejo Reyes recoge los argumentos neoclásicos que relacionan déficit gubernamental y sus implicaciones monetarias y financieras. Sin embargo, también considera de gran importancia el horizonte de más largo plazo de la escuela estructuralista que involucra el rezago en la producción agrícola, los precios internacionales y el efecto sobre costos, pero recalca que "una explicación más completa debe contemplar tanto la naturaleza de los fenómenos políticos internos como las grandes tendencias mundiales en materia de tecnología, comercio y finanzas".

El carácter de los fenómenos políticos internos se puede ver con nitidez en el punto central del conflicto deudores-acreedores, tanto internamente como en el ámbito internacional, sobre la naturaleza de los ajustes y distribución de cargas financieras. Pensamos que hasta el presente, los acuerdos y políticas gubernamentales han descansado en lo fundamental en la reducción de la capacidad financiera del sector público y la relativa depauperación de los sectores asalariados. Hace falta redefinir el patrón de ajuste, y esto implica necesariamente modificar la correlación de fuerzas en el conflicto.

No obstante, esto resulta difícil ya que en los últimos años se ha acelerado la concentración del capital y se han debilitado las organizaciones populares.

El crecimiento de la deuda externa en el período 1971-1980 estuvo en

parte asociado a un incremento de la capacidad productiva nacional, pero también a un proceso de concentración de la propiedad. En los últimos años (1983-1986), las drásticas caídas del mercado interno han afectado a los pequeños y medianos empresarios y con seguridad se ha incrementado el grado de concentración.

En un mercado cautivo ya no por aranceles sino por el tipo de cambio, los empresarios tratan de aumentar sus ingresos a través del incremento de sus precios de venta. Este incremento tiene como límites las condiciones de competencia de mercado que enfrenta la empresa. Señala Trejo que como resultado de los intentos por parte de las empresas por reconstruir su capital y a la vez pagar el servicio de la deuda, existe una presión inflacionaria permanente.

Es interesante apuntar lo que afirma el investigador en el sentido de que "las empresas cuyos productos gozan de una mayor protección frente a la competencia, interna o externa, y que por lo tanto han podido aumentar los precios relativos de sus productos, no sólo han podido pagar adecuadamente el servicio de su deuda, sino que durante los últimos años han registrado las utilidades más elevadas de su historia".

La presión inflacionaria no sólo viene del sector privado, ya que de acuerdo con Trejo Reyes la magnitud de la carga del servicio de la deuda pública significa que el comportamiento macroeconómico del sector público es tan inflacionario como lo ha sido el comportamiento de las empresas privadas a partir del *shock* de las macro-devaluaciones.

Como punto clave para la recuperación económica, Trejo sugiere la exploración de esquemas alternativos al pago de la deuda externa con 3 problemas conceptualmente diferentes que se tiene que abordar: el problema financiero, o cómo generar internamente un excedente de recursos gubernamentales; el problema de generar un superávit de comercio exterior y definir un esquema interno de precios relativos compatibles con la generación de excedentes financieros, y el de la viabilidad del esquema en sus aspectos sociales y políticos.

En aras de concretar su propuesta, Trejo desarrolla con cierto detalle un esquema alternativo de pago de la deuda externa.

Trejo considera que se puede conciliar la máxima eficiencia productiva con las necesidades sociales y propone que la mayor integración con las necesidades de los grupos mayoritarios de la población se lograría a través de la producción de artículos de consumo masivo, y de bienes intermedios y de capital para la agricultura y otros sectores en condiciones de competitividad internacional.

Trejo recalca que la reorientación de la economía nacional hacia los mercados internacionales se vuelve condición obligada para el crecimiento. Sin embargo, indica que la transición hacia una economía basada en la eficiencia y la competitividad internacional implica una recomposición de las alianzas políticas tradicionales, donde los sectores que han quedado al margen deberán encontrar un campo más amplio de participación. En

síntesis, puede decirse que en la actualidad se requiere no sólo reorientar la política industrial, sino al mismo tiempo reconstruir las bases de la relación entre los distintos grupos sociales y el Estado mexicano.

Al abordar la problemática de la inversión pública, Trejo Reyes señala que la ineficiencia del sistema comercial y del transporte de mercancías, la carencia de esquemas integrales de fomento al desarrollo tecnológico, o de un sistema moderno de administración pública, han permanecido como áreas de retraso en el esquema de inversión pública.

El auge petrolero (1978-1981) y la consecuente abundancia de créditos del exterior generaron un proceso de “desindustrialización” en términos relativos. Se aumentó con celeridad las importaciones de bienes ya previamente fabricados en el país y disminuyó, significativamente en algunos casos, la proporción del consumo interno que se satisfacía mediante la producción nacional. Sin embargo, la deuda exterior privada creció de manera acelerada en este período, ya que en dos años (1978-1979) la deuda pública creció en 28% y la privada lo hizo en más de 130%. Trejo Reyes señala que “los grupos industriales más importantes se embarcaron en una política de endeudamiento externo, generalmente sin cobertura adecuada del riesgo cambiario”.

Las grandes inversiones efectuadas por los grupos industriales nunca podrán ser competitivas a precios internacionales y son empresas —indica Trejo Reyes— que, en algunos casos (y por su estructura financiera, que implica elevados pagos por concepto de intereses), no podrán alcanzar su punto de equilibrio ni operando a plena capacidad.

El auge petrolero prolongó artificialmente la vida del proceso de sustitución de importaciones, profundizando la ineficiencia productiva y la falta de capacidad tecnológica. Esto ha provocado que en general, y salvo contadas excepciones, aún no se desarrollen empresas capaces de exportar productos industriales complejos a mercados competitivos.

Trejo Reyes le da un papel estratégico a la dimensión regional y la potencialidad fronteriza para impulsar un nuevo patrón de desarrollo. El enfoque crítico de Trejo cuestiona la racionalidad del centralismo imperante y apunta que “en los esfuerzos de simplificación administrativa no se cuestiona la racionalidad de fondo de los procesos administrativos, ni se contempla la eliminación de los que son innecesarios. Tampoco se ha enfrentado un problema básico —cómo lograr que en todos los ámbitos del territorio nacional se generen nuevas empresas— y que las decisiones fundamentales para dicho fin se tomen en los estados y municipios y no en el Distrito Federal”.

Sin embargo, indica Trejo que la transferencia a las instancias regionales o locales de parte importante de los recursos federales destinados a la pequeña y mediana industria hace indispensable profesionalizar las áreas responsables del fomento de la actividad económica en los estados, de tal forma que no estén sujetas a los cambios periódicos en la administración pública estatal ni a giros caprichosos.

La centralización administrativa y gubernamental significa un costo importante, ya sea por el gasto necesario para efectuar viajes a la ciudad de México o por el burocratismo excesivo que implica. La pérdida de eficiencia afecta los costos de toda la economía, y no sólo el de las empresas directamente involucradas. Trejo resalta la importancia del análisis de los aspectos sociales y culturales pues, en su opinión, son tal vez los que mayormente han impedido que la visión centrista del desarrollo económico nacional pueda diseñar estrategias adecuadas para las regiones.

Al analizar el caso de la frontera norte, Trejo Reyes puntualiza que la visión nacional del centro con frecuencia no es una visión del futuro, sino de un pasado mítico que a todo costo se busca "preservar" frente a cualquier influencia modernizadora. El resultado de esta visión centrista ha sido la renuncia prácticamente total a aceptar las manifestaciones culturales de la frontera norte como propiamente nacionales. Por el contrario, olímpicamente —prosigue Trejo— se les rechaza como el resultado de una influencia "extranjerizante" que a toda costa debe ser extinguida bajo una amplia dosis de cultura "nacional". Esta expresión de colonialismo cultural interno, por incongruente que parezca a primera vista, se ha convertido en una actitud generalizada que se expresa a través de diversas políticas del centro hacia la frontera.

Según Trejo, se ha desaprovechado muchas de las potencialidades y ventajas comparativas de la frontera norte; por ejemplo, en términos de comercio exterior, la región fronteriza tiene una gran ventaja en cuanto a costos de transporte, pues tiene acceso directo a la red de comunicaciones terrestres, aéreas y aun marítimas de los Estados Unidos.

Asimismo, la ventaja que otorga a la frontera el bajo costo de mano de obra, en términos internacionales, no se ha aprovechado hasta ahora para construir, a partir de la industria maquiladora, una base industrial amplia y eficiente, con posibilidades de competitividad internacional. Ello se debe —señala Trejo— en buena medida, a la carencia de una estrategia de desarrollo fronterizo, que incorpore explícitamente una política de desarrollo tecnológico, enmarcada en el contexto de los objetivos nacionales de largo plazo.

Algunos de los elementos a incorporar en la estrategia de desarrollo fronterizo debería contemplar la posibilidad de aprovechar la posición privilegiada de la frontera para tener núcleos de investigación y desarrollo con la capacidad de asimilar y adoptar nuevas tecnologías.

Debe considerarse —manifiesta Trejo Reyes— que la región de los Estados Unidos que colinda con México se encuentra en la vanguardia mundial en el aspecto tecnológico y que hasta ahora este elemento no se ha tomado en cuenta en la política económica hacia la frontera norte.

Desde el punto de vista de la desconcentración urbana, Trejo Reyes señala que en la actualidad, la frontera norte es quizá la única región capaz de competir con el atractivo que representa para los migrantes potenciales la región del valle de México. La estrategia fronteriza no debe ser sólo de

elevar la competitividad internacional de la región, sino sobre todo de mejorar el nivel real de vida de la mayoría de la población de la frontera.

Recalca Trejo la necesidad de concentrar los esfuerzos tendientes a promover el desarrollo tecnológico de la industria nacional hacia la región. Esto implica el diseño de estrategias de desarrollo tecnológico orientadas a resolver problemas de la región. Las universidades y tecnológicos de la región, hasta ahora desvinculados de esta concepción, pueden jugar un importante papel en la nueva etapa de desarrollo fronterizo, dentro de un esquema nacional orientado al logro de mayores niveles de productividad y competitividad internacional.

En un contexto más global, Trejo puntualiza que, dada la magnitud del excedente de exportaciones que se requiere, difícilmente se podría lograr las metas de exportación necesarias sin una reforma y simplificación a fondo del comercio exterior, y en general de la administración de la política económica, y sin el diseño de mecanismos de política tecnológica orientados explícitamente a fortalecer la competitividad internacional de las empresas mexicanas.

El fortalecimiento de una industria endógena fronteriza se debe ubicar también como parte de una política geoestratégica, ya que de acuerdo con Trejo Reyes, existe la tendencia de los Estados Unidos hacia la reafirmación de una esfera de influencia en el continente americano, lo cual significa que México continuará sometido a diversos tipos de presiones por parte de dicho país.

En el ámbito bilateral, Trejo Reyes reconoce que financiamiento, comercio, inversión y tecnología, en general, son canalizados de acuerdo con intereses políticos, los cuales se desarrollan a partir de la relación económica, y viceversa. De esta manera, los países avanzados continúan la defensa de lo que consideran sus esferas de influencia.

En el caso particular de México, Trejo señala que, en la actualidad, es evidente el delicado balance que debe guardar la política económica, y sobre todo la política exterior, pues a la vez que el país busca diversificar sus relaciones económicas con el exterior, por muchos años todavía el grueso de dichas relaciones comerciales, financieras, tecnológicas, se llevarán a cabo con los Estados Unidos.

Por este motivo, las opciones que enfrenta el país están en buena medida condicionadas por la historia y la geografía. Dentro de estos límites, debe evolucionar la visión del futuro nacional, no para autolimitarse, sino para ser realista y tener una posibilidad razonable de éxito.

La nueva revolución industrial tiene fuertes implicaciones para México y una de ellas es buscar el objetivo de la producción eficiente.

La administración pública nacional debe organizarse no sólo de acuerdo con funciones, sino con objetivos, ya que actualmente no existe una ubicación precisa de responsabilidades. Es decir, no existen responsables del desarrollo industrial, sino de la realización de diversas funciones que, se supone, en alguna forma contribuyen a los objetivos deseados.

El objetivo de eficiencia en el sector industrial implica una política de desarrollo tecnológico estrechamente vinculada con las características de las empresas del sector industrial y con los problemas que deben resolver para lograr una participación en los mercados internacionales.

Apunta Trejo que la mayoría de las empresas nacionales realizan pocas actividades de desarrollo tecnológico, pues no existen incentivos o presiones suficientes para avanzar en esta dirección, de tal manera que ni las grandes empresas alcanzan su potencial de exportaciones y eficiencia.

Al analizar las nuevas innovaciones tecnológicas y organizativas, Trejo destaca el papel de la computadora que, aplicada en telecomunicaciones, en control y automatización de la producción, en robótica y en sistemas de apoyo a todo tipo de trabajo intelectual, y funciones de dirección de los procesos productivos, configura un cambio radical en todos los órdenes de la economía.

En relación con la biotecnología, se indica que innumerables procesos, que hasta ahora se han llevado a cabo por medio de reacciones químicas en grandes plantas industriales, en el futuro serán realizadas por microorganismos, a una fracción de su costo actual, y con amplios ahorros tanto de energía como de materias primas. Ello significa, al igual que en el caso de la electrónica, que numerosos procesos químicos se volverán antieconómicos, al ser sustituidos con ventaja por tecnologías biológicas.

Asimismo, un elemento esencial de la nueva revolución industrial son los nuevos materiales tales como cerámicas, nuevos plásticos, membranas, fibras ópticas y materiales compuestos; a la vez que desplazan a materiales convencionales, como los metales, permiten nuevas aplicaciones y son ahorradores tanto de energía como de recursos naturales. Tan sólo en la industria automotriz se ha dado una reducción de 40% en el peso promedio de un automóvil, ahorrándose el uso de hierro, acero, cobre y zinc principalmente.

Trejo Reyes advierte que las empresas que tienen una actitud pasiva de incorporación con cierto retraso de tecnologías desarrolladas en el exterior serán las más afectadas, pues la carencia de una visión clara del futuro de sus industrias puede hacerlas comprometer recursos con tecnologías en proceso de ser reemplazadas por otras más eficientes.

Sin embargo, no siempre los países avanzados logran un desempeño industrial de máxima eficiencia; Trejo Reyes reconoce que las presiones de desempleo de estos países han generado una corriente de medidas proteccionistas, pues tienen como prioridad política no tanto la máxima eficiencia, sino la preservación de sus industrias nacionales, *por ineficientes que puedan ser en muchos casos*, y del empleo.

Esta referencia de Trejo es muy pertinente para ubicar el contexto internacional de la búsqueda de eficiencia. México necesita mejorar su producción en calidad y competitividad, pero sin abandonar la posibilidad de políticas compensatorias que equilibren empleo, eficiencia relativa y protección moderada. Estamos de acuerdo en que, en materia de empleo, el ob-

ectivo del desarrollo industrial no es simplemente emplear a la fuerza de trabajo, sino hacerlo con niveles adecuados de productividad y remuneración. En opinión del investigador, la estrategia de desarrollo industrial deberá integrar de manera directa los objetivos sociales, entre ellos el de empleo. Hasta ahora, éstos han estado desvinculados de las decisiones básicas de política industrial.

Reitera Trejo que en las condiciones difíciles que prevalecerán en el futuro, la formulación e instrumentación de una política industrial óptima no puede considerarse como un proceso de carácter estrictamente de técnica económica.

En el capítulo referente a bienes de capital y nuevas tecnologías, Trejo Reyes señala que el grado relativamente más elevado de complejidad tecnológica y organizacional de la producción de bienes de capital, así como la mayor importancia del personal altamente calificado en las tareas de diseño de los productos y de los procesos productivos, han significado que el grado de dependencia respecto del extranjero en esta rama sea mayor que para el sector industrial en su conjunto.

Según el estudioso, en la formulación de los programas de inversión del sector público, sobre todo de las empresas paraestatales, no se ha considerado todas las posibilidades de apoyar el desarrollo y la fabricación nacional de bienes de capital.

Más que en cualquier otro sector industrial, se necesita lograr una estrecha vinculación entre las actividades de investigación y desarrollo tecnológico y las políticas de fomento a la producción de bienes de capital. De otra manera, sin tecnología propia, es difícil visualizar el crecimiento sostenido de la producción de bienes de capital.

En el área de la investigación y desarrollo, al sugerir que las empresas transnacionales inviertan más, Trejo señala que no se trata solamente de que se gaste más en investigación en México, sino que dichos gastos tengan un efecto real sobre los costos de producción y la capacidad de competitividad de dichas empresas.

Según Trejo, es difícil visualizar un ritmo elevado de actividad tecnológica en México, a menos que sea factible diseñar esquemas fiscales, financieros y administrativos, que fomenten el establecimiento de empresas, grandes o pequeñas, con un alto grado de flexibilidad y capacidad de reacción ante cambios en el contexto internacional.

Se necesita establecer núcleos de investigación y desarrollo tecnológicos para lograr cuando menos ciertos avances con viabilidad comercial en las áreas de nueva tecnología. El propósito de la investigación tecnológica debe ser el desarrollo de nuevos productos o procesos, o el mejoramiento de las características de las tecnologías y los productos importados, de manera que la producción nacional pueda encontrar mercados en el exterior.

Las siguientes reflexiones del autor son de particular interés para el sector académico: por las características de las nuevas tecnologías, se requiere esquemas de organización y administración que pequeñas y media-

nas empresas privadas probablemente podrán desarrollar mejor con el apoyo gubernamental y en estrecho contacto con instituciones académicas y de investigación, evitando el burocratismo que con frecuencia se da en las grandes empresas paraestatales o privadas, lo cual permitiría mayor capacidad de respuesta a las demandas de un mercado cambiante.

Nosotros agregaríamos, además, de empresas pequeñas y medianas privadas a empresas cooperativas o del sector social y en casos especiales empresas formadas por los propios investigadores o egresados apoyados por fondos regionales para crear empresas en estados y municipios con potencialidad productiva.

De acuerdo con Trejo Reyes, la incorporación de instituciones de educación superior a este esfuerzo puede representar no sólo la oportunidad para lograr una mejor orientación del esfuerzo de investigación hacia fines directamente productivos, sino también una posibilidad para generar mayores volúmenes de recursos para financiar las investigaciones, a partir de regalías y utilidades derivadas de la aplicación de los recursos de la investigación.

En México, por cierto, el Centro para la Innovación Tecnológica de la UNAM ya ha dado pasos importantes en este sentido. En el contexto internacional, ONUDI cuenta con personal y recursos para crear centros universitarios de enlace con la industria. Actualmente existen varios de estos centros funcionando en países en desarrollo. En países avanzados como Suecia, la Universidad de Lund a través de su Unidad de Investigación y Cooperación ha impulsado la vinculación de sus investigadores con empresas y organizaciones gubernamentales en el contexto regional.

El autor señala la importancia de otorgar estímulos fiscales para la creación de nuevas empresas con base en capital de riesgo y tecnologías desarrolladas o mejoradas significativamente en el país. También puede ser importante la participación de algunas empresas del sector paraestatal, pues éstas tienen tal vez el mayor acervo de personal científico y tecnológico de alto nivel, aunque subutilizado en muchos casos.

Es de gran relevancia la observación de Trejo en el sentido de que las tecnologías más modernas son altamente cambiantes, y si el adquirente carece de la capacidad para innovar por sí mismo —y en efecto construir sobre la base de sus adquisiciones—, de poco le sirve comprar una tecnología avanzada. Por una parte, ésta se vuelve obsoleta muy pronto, y por otra, difícilmente puede una empresa exportar en condiciones competitivas si sólo obtiene su tecnología con retraso.

En el capítulo referente a información, comunicaciones y transportes, Trejo señala que éstos se han manejado como elementos pasivos en el desarrollo económico y han tenido poca o nula relación con la toma de decisiones en materia de política industrial.

Los cambios tecnológicos son radicales; por ejemplo, la integración de sistemas de diseño y fabricación controlados por computadora (sistemas CAD-CAM) no sólo hace más eficientes los procesos de manufactura, sino que

disminuye significativamente la ventaja comparativa que países como México esperaban consolidar a partir de la abundancia relativa de mano de obra y recursos naturales baratos. Con base en estos sistemas, se abaratan los costos de diseño y fabricación.

También significa reducción de cuadros técnicos e intermedios, ya que en un grado creciente el acceso directo a la información y las posibilidades de análisis que los sistemas modernos de computación permiten a los altos directivos de una empresa, reducen significativamente los requerimientos de personal de nivel intermedio. Asimismo, los procesos de generación de conocimientos, creación de *software*, diseño, ingeniería, adaptación para nuevas aplicaciones y servicios, representan un porcentaje cada vez mayor del precio final de un producto.

Trejo Reyes nos pone en guardia para evitar caer en procesos de modernización fallidos, como cuando se introduce una nueva tecnología, pero se utiliza para cumplir funciones definidas de acuerdo con los esquemas tradicionales. Es lamentable observar, en muchos casos, grandes inversiones por parte del sector público en computadoras, las cuales se utilizan en un porcentaje muy bajo y para desarrollar funciones tradicionales. Esta crítica de Trejo se podría extender a muchas instituciones privadas y algunas de educación superior, que en un afán modernizador adquirieron sistemas computarizados o acceso a terminales, sumamente costosos como sistemas, pero subutilizados o mal empleados.

En el campo de las comunicaciones, Trejo hace una crítica fuerte a la operación de Teléfonos de México, ya que no ha adoptado un criterio de empresa pública tendiente a maximizar las interrelaciones sectoriales, a contribuir a metas de independencia tecnológica o a maximizar el ahorro de divisas. Se ha importado una amplia gama de equipos y sistemas con base en criterios básicamente comerciales. Por tanto, se ha perdido el impulso potencial de esta actividad al sector industrial. Al mismo tiempo, salvo casos aislados, no ha existido una política de aprovechamiento óptimo de las tecnologías modernas de comunicación para beneficio social. En nuestra opinión, la crítica de Trejo a TELMEX es válida en términos generales para CFE, PEMEX y muchas otras empresas paraestatales, quizá con particularidades específicas, pero que obedecen a los mismos criterios.

En relación con el transporte, un dato aportado por Trejo nos ilumina plenamente sobre la carestía y la falta de competitividad: el costo de transportar un contenedor de mercancía desde la ciudad de México hasta Tijuana, rebasaba en alrededor de 60% el costo de su transporte desde Corea hasta dicha ciudad. De hecho, la política de transporte en general ha favorecido el fortalecimiento de esquemas de carácter monopolístico, tanto en el sector como en la intermediación comercial.

Trejo señala que uno de los factores que más elevan los costos financieros de las empresas es la lentitud del transporte ferroviario y carretero, así como la imposibilidad para predecir los tiempos de entrega.

Los datos que aporta Trejo sobre la lentitud del transporte nacional

son alarmantes: FERTIMEX informa que el tiempo medio que tarda un carrotanque del Istmo al centro del país es de alrededor de 45 días. De Monclova o de la frontera norte es de 15 a 20 días.

Uno de los factores de la ineficacia ferroviaria se deriva —según Trejo— del contrato colectivo de trabajo de la empresa que ha perpetuado procedimientos y sistemas de trabajo de baja productividad, y la falta de sistemas modernos de operación y planeación provoca irregularidades en los procesos de adquisiciones y en la operación de los ferrocarriles.

La lentitud del servicio ferroviario de carga, aunado a otros factores, provoca que se transporte por camión alrededor del 80% de la carga nacional.

Por lo que se refiere a los servicios portuarios, un barco se tarda el triple de tiempo en cargar o descargar en México, aun bajo condiciones normales y sin incluir tiempo de espera, en comparación con el tiempo que dicha maniobra le lleva en puertos europeos.

Es interesante notar que Trejo Reyes le da un peso importante al contrato colectivo de trabajo en la explicación de las deficiencias de los servicios tanto de TELMEX como de Ferrocarriles.

Por lo que concierne a PEMEX, Trejo coincide con planteamientos parecidos de otros investigadores. Se ha dicho que la planta petroquímica básica es potencialmente competitiva, ya que cuenta con maquinaria y equipo moderno, pero la corporativización sindical impide el flujo adecuado de personal de alta calificación para manejar óptimamente la producción.

En estos ejemplos —TELMEX, FF.CC., PEMEX— constatamos que la estructura de poder sindical se ha convertido en un verdadero obstáculo a la modernización o reconversión industrial.

Sin embargo, una política indiscriminada de cuestionamiento de los contratos colectivos o “una revisión sustancial de nuestra legislación en materia de trabajo”, como piden los industriales, pudiera llevar a la mutilación de derechos irrenunciables de los trabajadores.

Trejo hace bien en señalar que, a su vez, las empresas privadas no se pueden caracterizar por patrones considerados socialmente óptimos. La lista es larga: plantas sobredimensionadas en relación con el tamaño del mercado, tecnologías demasiado complejas e intensivas en el uso de capital, falta de atención a la calidad del producto, ineficiencia operativa, requerimientos de mano de obra calificada superiores a su disponibilidad; dependencia de refacciones e insumos costosos y de importación, desaprovechamiento de recursos locales, inadecuación del producto a las necesidades reales del mercado, falta de una orientación interna hacia el desarrollo tecnológico como vía hacia la competitividad, preocupación exclusiva por el mercado nacional, etcétera.

En la parte final del libro, Trejo Reyes insiste en la necesidad de fortalecer el desarrollo regional con políticas efectivas de descentralización. Asimismo, reitera la importancia de vincular el sistema de educación superior con la problemática productiva de cada región. También señala que

“un área de particular importancia para la política de desarrollo es el uso de los medios masivos de comunicación para lograr una transformación positiva de actitudes, un proceso de fortalecimiento de la educación y todo un conjunto de objetivos que han sido discutidos por diversos autores”.

Compartimos plenamente una idea del investigador Trejo Reyes que sintetiza su esfuerzo de plantear alternativas para el desarrollo futuro del país: “El México actual se ha construido alrededor de una visión de un pasado y de un ideal histórico. Se requiere ahora agregar a tal visión la de un futuro que guíe la formulación de estrategias de largo plazo en las cuales pueda vislumbrarse claramente la forma de participación de todos los grupos sociales, sobre todo de la creciente fuerza de trabajo que está integrada cada vez por más jóvenes, así como la forma en la cual éstos puedan satisfacer sus legítimas aspiraciones en la medida en la cual contribuya al propósito nacional. Dicha visión debería ser claramente democrática”.

Bernardo Méndez Lugo

Comisión de Movimientos Laborales de la Comisión Latinoamericana de Ciencias Sociales, CLACSO, *El sindicalismo latinoamericano en los ochenta*, CLACSO, Santiago de Chile, 1986, 361 pp.

Entre la concertación y la confrontación, entre el gremialismo y los proyectos de nación, entre las viejas formaciones políticas y la imperiosa pero complicada necesidad de airear prácticas y discursos, los movimientos sindicales en América Latina conforman un diverso, cambiante, colorido y difícilmente asible panorama. La heterogeneidad es su signo, si es que tienen alguno. Cualquier intento por señalar líneas comunes, tiene que reconocer las historias diversas, las experiencias contrastantes y sobre todo, la ubicación en regímenes políticos de lo más distintos. Ésa es, al mismo tiempo, la principal cualidad y la más notoria limitación del volumen del cual aquí, apenas, esbozamos las proposiciones más generales. *El sindicalismo latinoamericano en los ochenta* reúne veintitrés trabajos presentados en el seminario que, con ese título, organizó la Comisión de Movimientos Laborales de CLACSO en Santiago de Chile, del 20 al 23 de mayo de 1985. Los anónimos autores del prólogo reconocen que se trata de “un volumen desigual en muchos aspectos pero al mismo tiempo rico en sugerencias, inquietudes y líneas de trabajos futuras. Pensamos que este material será, sin duda, un aporte para quienes se interesan en el presente y futuro del sindicalismo latinoamericano y por ello hemos decidido publicarlo como un primer paso para activar un debate que parecía inmovilizado hacía ya bastante tiempo”.

Tienen razón los editores del libro en dejar a un lado la falsa modestia. Quizá a ellos les resulte difícil ponderar las virtudes de este volumen,